

Nedžma Džananović Miraščija

# UVOD U VANJSKU POLITIKU EUROPSKE UNIJE



**FAKULTET  
POLITIČKIH  
NAUKA**

UNIVERZITET U SARAJEVU  
MCMXLIX

Izdavač	Univerzitet u Sarajevu Fakultet političkih nauka Skenderija 72, Sarajevo
Za izdavača	Šaćir FILANDRA
Recenzenti	Mirko PEJANOVIĆ Zarije SEIZOVIĆ Osman TOPČAGIĆ Adna SUBAŠIĆ
Lektura i korektura	Enita ČUSTOVIĆ
Fotografija	Haris MEMIJA
Dizajn, slog i prijelom	Sanin KATICA
Izdanje	Prvo  Elektronsko izdanje

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

327:061.1EU(075.8)

DŽANANOVIĆ Miraščija, Nedžma

Uvod u vanjsku politiku Europske Unije [Elektronski izvor] / Nedžma Džananović  
Miraščija. - Sarajevo : Fakultet političkih nauka, 2018. - 267 str.

Način dostupa (URL): <http://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/e-izdanja/UVOD%20U%20VANJSKU%20POLITIKU%20EUROPSKE%20UNIJE.pdf> - Nasl. sa nasl. ekrana. - Izvor opisan  
dana 24. 7. 2018. - O autorici: str. 267. - Bibliografija: str. 241-266.

ISBN 978-9958-598-81-4

I. Miraščija, Nedžma Džananović - Džananović Miraščija, Nedžma  
COBISS.BH-ID 26048774

Nedžma Džananović Miraščija

## **UVOD U VANJSKU POLITIKU EUROPSKE UNIJE**

Sarajevo, 2018.



Nejli...

*„Susretao sam se s ljudima od pera koji su pisali historiju, iako nisu sudjelovali u tim događajima, kao i s političarima koji su izazivali događaje iako o njima nisu ni razmišljali. Primijetio sam da su prvi uvijek fokusirani na velika pitanja, dok su drugi, okupirani mnoštvom nepovezanih svakodnevnih dešavanja, skloni da sve pripišu slučajnosti ne shvatajući da su konci koje oni povlače, isti oni koji pokreću svijet. Lako je moguće da su i jedni i drugi u zabludi.“*

*Alexis de Tocqueville*

# SADRŽAJ

<b>PREDGOVOR</b> .....	<b>10</b>
<b>RIJEČ AUTORICE</b> .....	<b>13</b>
<b>SPISAK TABELA</b> .....	<b>14</b>
<b>SKRAĆENICE, PREVODI I ORIGINALNI NAZIVI</b> .....	<b>16</b>
<b>1. ZAŠTO VANJSKA POLITIKA EU?</b> .....	<b>25</b>
<b>2. TEORIJE O VANJSKOJ POLITICI EU</b> .....	<b>33</b>
<b>3. OSNOVNE KARAKTERISTIKE VANJSKE POLITIKE EU</b> .....	<b>41</b>
<b>4. RAZVOJ VANJSKE POLITIKE EU</b> .....	<b>53</b>
<b>Vanjska politika prije Maastrichta</b> .....	<b>54</b>
<b>Ugovor iz Maastrichta i Zajednička vanjska i Sigurnosna politika EU</b> .....	<b>60</b>
<b>Začetak interregionalizma</b> .....	<b>64</b>
<b>Amsterdamska nadogradnja Maastrichta</b> .....	<b>66</b>
<b>Europska sigurnosna i odbrambena politika</b> .....	<b>67</b>
<b>Izazovi novog milenija</b> .....	<b>69</b>
<b>Prije i poslije Lisabona</b> .....	<b>72</b>
<b>Zaključna razmatranja</b> .....	<b>80</b>

<b>5. INSTITUCIONALNI OKVIR - GLAVNI AKTERI VANJSKE POLITIKE EU</b> .....	<b>83</b>
<b>Europsko vijeće</b> .....	<b>86</b>
<b>Vanjskopolitičko vijeće</b> .....	<b>91</b>
<b>Podstruktura Vijeća – Pripremna tijela</b> .....	<b>96</b>
<b>Predsjedavanje Vijećem EU</b> .....	<b>104</b>
<b>Visoka predstavnica za vanjsku i sigurnosnu politiku EU</b> .....	<b>109</b>
<b>Europska služba za vanjsko djelovanje i Delegacije EU</b> .....	<b>114</b>
<b>Europska komisija</b> .....	<b>120</b>
<b>Europski parlament</b> .....	<b>129</b>
<b>Europski sud pravde</b> .....	<b>134</b>
<b>Ostali akteri vanjske politike EU</b> .....	<b>135</b>
<b>Zaključna razmatranja</b> .....	<b>137</b>
<b>6. KREIRANJE I ODLUČIVANJE U VANJSKOJ POLITICI EU</b> .....	<b>141</b>
<b>Nadležnosti</b> .....	<b>143</b>
<b>Odlučivanje</b> .....	<b>148</b>
<i>Strateško odlučivanje</i> .....	<i>148</i>
<i>Odlučivanje o sporazumima</i> .....	<i>148</i>
<i>Odlučivanje u sklopu ZVSP-a</i> .....	<i>153</i>
<b>Kreiranje vanjske politike EU</b> .....	<b>158</b>
<i>Osnovne karakteristike procesa</i> .....	<i>158</i>

<i>Dinamički aspekti procesa</i> .....	160
<b>Vrste nekonzistentnosti</b> .....	<b>162</b>
<b>Finansiranje vanjske politike EU</b> .....	<b>166</b>
<i>Finansijski okvir 2014-2020.</i> .....	167
<i>Budžet ZVSP-a</i> .....	172
<b>7. ODNOS VANJSKE POLITIKE EU I VANJSKIH POLITIKA ČLANICA EU</b> .....	<b>177</b>
<b>Razlike između članica</b> .....	<b>180</b>
<i>Moć i kapaciteti</i> .....	180
<i>Interesi</i> .....	183
<i>Pogledi na svijet, uloge i vanjskopolitički identiteti</i> .....	185
<i>Strateška kultura i politička volja</i> .....	187
<i>Ostali domaći faktori</i> .....	190
<b>Prilagodbe članstvu</b> .....	<b>195</b>
<i>Historijska iskustva</i> .....	196
<i>Ekonomski razvoj</i> .....	197
<i>Redefiniranje statusa</i> .....	198
<b>Socijalizacija vanjskopolitičkih elita</b> .....	<b>199</b>
<b>Diplomatsko-birokratska dimenzija</b> .....	<b>203</b>
<i>Autonomija i hijerarhija</i> .....	203
<i>Koordinacija vanjske politike</i> .....	205



<i>Diplomatsko-birokratske tradicije</i> .....	206
<b>Interpretacije eurounijskog konteksta</b> .....	<b>207</b>
<i>Ekstenzivni vanjski odnosi</i> .....	208
<i>Vanjski odnosi u kontekstu EU</i> .....	208
<i>Međunarodni vanjski odnosi</i> .....	209
<i>Briselizacija</i> .....	210
<i>Intergavernalizam tj. forsiranje međuvladine saradnje</i> .....	210
<i>Renacionalizacija vanjskih politika</i> .....	211
<b>Vanjske politike van EU okvira</b> .....	<b>213</b>
Privatni domen .....	214
Bilateralni odnosi .....	214
Europski multilateralizam .....	215
Tranzicionalni odnosi .....	215
<b>Vanjske politike novijih članica EU</b> .....	<b>217</b>
<b>Aktuelni kontekst</b> .....	<b>224</b>
<b>8. KAMO DALJE?</b> .....	<b>229</b>
<b>Međunarodni kontekst</b> .....	<b>232</b>
<b>Sistemske kontekst</b> .....	<b>234</b>
<b>Uloga članica</b> .....	<b>237</b>
<b>Bibliografija</b> .....	<b>241</b>

## PREDGOVOR

Tijekom prve polovice 2018. Godine svjedoci smo jednog novog i strukturiranijeg pristupa Europske Unije (EU) prema svim zemljama Jugoistoka Europe ili Zapadnog Balkana, područja koje svojim velikim dijelom nije, još uvijek, postalo integralnim dijelom EU. Tijekom predsjedanja Republike Bugarske (prva polovica 2018. godine) Europskim Vijećem, inteziviran je politički dijalog zemalja članica EU i zemalja kandidata ili potencijalnih kandidata za članstvo u EU sa druge strane, te kao crescendo tog odnosa, održan je *Summit u Sofiji* na kojem je, nakon 15 godina, ponovljena perspektiva za članstvo u EU zemalja Jugoistoka Europe. Nešto ranije i sama Europska komisija objavila je strategiju za *vjerodostojnu perspektivu proširenja i pojačanu suradnju EU sa zapadnim Balkanom*, koja će zasigurno služiti kao putokaz za pristupanje država zapadnog Balkana u punopravno članstvo EU.

Rijetko kada događaji na međunarodnoj sceni, pogotovu oni koji se odnose na naš kut Europe, na to predsooblje EU, kako nas vole etiketirati, budu i tretirani i objašnjeni u stručnoj literaturi. Upravo su pobrojani događaji proizvod vanjske politike EU prema svojem direktnom susjedstvu, onom kojem je obećano članstvo. Naša sudbina i opredjeljenje Bosne i Hercegovine, ali i ostalih zemalja Zapadnog Balkana jeste u EU. Stoga je krucijalno razumjeti strukturu, odnose i način funkcioniranja, kako unutar EU tako i njene vanjskopolitičke dimenzije. Na ovome mjestu namjerno ne spominjem vanjskopolitičku ulogu ili moć EU na širem regionalnom ili globalnom planu, jer sam uvjeren da će upravo najveći test vanjske politike EU biti Zapadni Balkan.

Knjiga pred vama nudi svojevrsan uvod u vanjsku politiku EU, pojašnavajući razloge za njeno nastajanje, povijesno-razvojnu dimenziju, institucionalni okvir, tj. odnose europskih institucija zaduženih za vanjsku politiku, spram zemalja članica EU i njihovu interakciju, kao i međusobnu uvjetovanost kod donošenja vanjskopolitičkih pozicija EU. Također, pojašnavajući sustav funkcioniranja i financiranja kompleksnog, post-državnog i globalno jedinstvenog političkog glasa, glasa EU, koja je u ranijim razvojnim fazama više tretirana kao ekonomski, a ne politički globalni akter.

Dr. sc. Džananović, *in medias res*, ovom knjigom uvodi čitatelje u mehanizam funkcioniranja vanjske politike EU koja na dnevnoj bazi ima interakciju, kako sa Bosnom i Hercegovinom tako i sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana. Nemjerljiv doprinos ove knjige leži i u tome što je ovo prvi udžbenik u Bosni i Hercegovini, a koliko mi je poznato i na Zapadnom Balkanu, koji detaljno pojašnjava post-lisabonski vanjskopolitički sustav EU.

Dodatna vrijednost knjige je i njena konkretna dimenzija, kako za studente, tako i za diplomate Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, te i sve one sa različitih administrativnih razina državno-pravnog ustroja Bosne i Hercegovine koji sudjeluju u procesu europskih integracija Bosne i Hercegovine, jer im omogućava da nauče *modus operandi* i bolje razumiju naše europske partnere.

Ranije diplomatsko iskustvo autorice, u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Ministarstvu vanjskih poslova i na koncu u svojstvu vanjskopolitičke savjetnice Predsjedatelja vijeća Ministara BiH, pretače se u izboru teme koja se obrađuje, ali i stilu pisanja, što knjigu čini aktualnom i van nastavnog procesa. Prepoznaje se onaj ranije spominjani rijetki trenutak kada stvarnost koincidira u velikoj mjeri sa tematikom knjige koja se objavljuje i kao plod ranijeg diplomatskog iskustva i sadašnjeg znanstvenog angažmana autorice predstavlja kredibilan i nezaobilazan stručno-nastavni udžbenik.

U vjeri da će ova knjiga doprinijeti kreiranju nove generacije akademske i intelektualne elite koja će raditi na integriranju Bosne i Hercegovine u EU, ali još i važnije taj posao dovršiti, iskreno čestitam dr. sc. Džananović na objavljivanju knjige.

Međugorje, 05.07.2018.

Mr.sc. Josip Brkić, veleposlanik,  
zamjenik ministra vanjskih poslova Bosne i Hercegovine



Riječ autorice

Poštovani čitaoci,

Pisanje knjige koja je pred vama najbolje bih mogla opisati kao dugo putovanje, s mnogobrojnim interesantnim i izazovnim etapama. Putovanje je trajalo nešto duže od očekivanog, ali kad smisao tražite u samom putovanju, a ne samo u destinaciji, to i nije tako iznenađujuće. Tekst je nastajao, mijenjao se i ažurirao tokom vrlo burne decenije na međunarodnoj sceni. Događaji i promjene prestizali su jedni druge, pa je bilo perioda kad je mirovanje bilo najsvrsishodnija taktika. Prvobitne verzije danas izgledaju kao da su pisane u prošlom vijeku, a ne prije svega nekoliko godina.

Poseban doprinos oblikovanju ovog teksta dalo je nekoliko generacija studenata II ciklusa studija iz oblasti međunarodnih odnosa i diplomatije, koji su koristili različite verzije ovog teksta na mom predmetu *Vanjska politika EU*. Njihovi komentari, upute, sugestije i kritike doprinijeli su da ovaj tekst bude jasniji, konkretniji i jednostavniji za čitanje. Na tome sam im veoma zahvalna, a vjerujem da će biti i generacije koje dolaze, kao i svi oni kojima se ova knjiga nađe u rukama.

Veoma sam sretna što je „Uvod u vanjsku politku EU“ prva e-knjiga u izdanju Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Zahvaljujući razumijevanju i podršci mog profesora i dekana, prof. dr. Šaćira Filandre, prvo izdanje ove knjige studentima će biti dostupno besplatno. Zahvalnost dugujem i kolegici Eniti Čustović koja je lektorirala test i hrabro se izborila s mojim jezičkim stilom, kolegi Saninu Katici koji je zaslužan za vizuelni identitet ove knjige.

Nedžma Džananović Mirašćija

## Spisak tabela

<b>3.1. ZVSP/ESOP, vanjske akcije i vanjske dimenzije unutrašnjih</b>	
politika iz ugovora .....	45
<b>4.1. Trostubna struktura EU 1993-2009.</b> .....	61
<b>4.2. Postlisabonska konstrukcija EU</b> .....	74
<b>4.3. Proces donošenja odluka u institucijama EU</b>	
(distribucija moći nakon Lisabona) .....	75
<b>5.1. Međuvladine institucije EU</b> .....	85
<b>5.2. Lista predsjedavanja Vijećem (ministara) EU 2014-2020.</b> .....	108
<b>5.3. Generalni direktorati i službe Komisije od januara</b>	
2014. godine .....	125
<b>5.4. Parlamentarne funkcije u vanjskopolitičkom sistemu EU</b> .....	129
<b>5.5. Komiteti i potkomiteti Europskog parlamenta od</b>	
februara 2014 godine .....	130
<b>5.6. Institucionalni okvir vanjskopolitičkog odlučivanja u EU</b> .....	138

<b>6.1. EU katalog nadležnosti – rezime članova 3-6 UFEU,</b>	
ZVSP – član 2 UEU .....	143
<b>6.2. Odlučivanje u oblasti vanjskih akcija .....</b>	<b>152</b>
<b>6.3. Višegodišnji finansijski okvir 2014-2020. – Naslov 4 „Globalna Europa“</b>	
<b>(u milionima eura) .....</b>	<b>168</b>

## **Skraćenice, prevodi i originalni nazivi**

**AFET** – Stalni komitet Europskog parlamenta za vanjske poslove;

**AGRI** – Vijeće (ministara) za poljoprivredu i ribarstvo;

**AIDCO** – EuropeAID Ured za saradnju u razvoju (eng.) EuropeAid cooperation Office);

**AKP** – Afrika, Karibi, Pacifik (eng. Africa, Carribean, Pacific – ACP);

**APEC** – Azijsko-pacifička ekonomska saradnja (asian Pacific Economic Cooperation);

**APT** – ASEAN plus tri (Bruneji, Kambodža, Kina, Japan, Indonezija, Laos, Malezija, Mianmar, Filipini, Singapur, Južna Koreja, Tajland i Vijetnam);

**ASEAN** –Zajednica država jugoistočne Azije (eng. Association of South East Asian Nations);

**ASEM** – Azijski- europski sastanak (eng. Asian European Meeting);

**AU** – Afrička unija (eng. African Union);

**BREXIT** – Izlazak Velike Britanije iz EU članstva (eng. British Exit);

**CARDS** – Program Zajednice za pomoć u rekonstrukciji, razvoju i stabilizaciji (eng. Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation);

**CEI** – Centralna i istočna Europa;

**CIVCOM** – Komitet za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama (eng. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM); (

**CMPD** – Direktorat za upravljanje krizama i planiranje (eng. Crisis Management and Planning Directorate);

**COARM** – Radna grupa za izvoz konvencionalnog naoružanja;



**COASI** – Radna grupa za Aziju i Okeaniju;

**CODUN** – Radna grupa za globalno razoružanje i kontrolu naoružanja;

**COEST** – Radna grupa za Europu i Istočnu Aziju;

**COHOM** – Radna grupa za ljudska prava;

**COLAT** – Radna grupa za Latinsku Ameriku;

**COMP** – Vijeće za konkurencijsku i industrijsku politiku;

**CONOP** – Radna grupa za neproliferaciju;

**CONUN** – Radna grupa za Ujedinjene nacije;

**COREPER** – Komitat stalnih predstavnika (franc. Le Comité des représentants permanentes);

**COREU** – Europska korespondencija (franc, Correspondant Europeen);

**CORTESY** – Sistem COREU terminala (eng. CoREU Terminal System);

**COSCE** – Radna grupa za OSCE i Vijeće Europe;

**COTRA** – Radna grupa za transatlantske odnose;

**COWEB** – Radna grupa za region Zapadnog Balkana;

**CPCC** – Civilno planiranje i sposobnost provođenja (eng. Civilian Planning and Conduct Capability);

**CSCE** – Konferencija o sigurnosti i saradnji u Europi (eng. Conference on Security and Cooperation in Europe);

**DCI** – Instrument za saradnju u razvoju (eng. Development Cooperation Instrument);

**DEVCO** – Generalni direktorat za saradnju i razvoj (eng. Development and Cooperation);

**DEVE** – Komitet Evropskog parlamenta za razvoj;

**DROIT** – Podkomitet Europskog parlamenta za ljudska prava;

**EAU** – Istočna Afirka i Uganda (eng. East Africa Uganda);

**EBRD** – Europska banka za obnovu i razvoj (eng. European Bank for Reconstruction and Development);

**ECHO** – Generalni direktorat za humanitarnu pomoć i zaštitu civila;

**ECOFIN** – Vijeće (ministara) za ekonomske i finasijske poslove;

**ECOWAS** – Ekonomska zajednica zemalja Zapadne Afrike (eng. Economic Community of West African States);

**ECY** – Vijeće (ministara) za pitanja obrazovanja, kulture i mladih

**EEZ** – Europska ekonomska zajednica (European Economic Community – EEC);

**EFTA** – Europska zona slobodne trgovine (eng. European Free Trade Area);

**EIB** – Europska banka za investicije (eng. European Investment Bank);

**EIDHR** – Europski instrument za demokratiju i ljudska prava (eng. European Instrument for Democracy and Human Rights);

**EK** – Europska komisija (eng. European Commission – EC);

**EMU** – Ekonomsko-monetarna unija (eng. Economic and Monetary Union);

**ENI** – Instrument za europsku politiku susjedstva (eng. European Neighbourhood Instrument);

**ENP** – Europska politika prema susjedima (eng. European Neighbourhood Policy);

**ENPI** – Instrument europske politike susjedstva i partnerstva (eng. European Neighbourhood and Partnership Instrument);

**ENV** – Vijeće za pitanja okoliša i klimatskih promjena;

**EOZ** – Europska odbrambena zajednica (eng. European Defence Community – EDC);

**EP** – Europski parlament (eng. European Parliament – EP);

**EPS** – Europska politička saradnja (eng. European Political Cooperation – EPC);

**EPSCO** – Vijeće (ministara) za pitanja zapošljavanja, socijalnu politiku i zdravstvo;

**ERF** – Europski razvojni fond (eng. European Development Fund – EDF);

**ESOP** – Europska sigurnosna i odbrambena politika (eng. European Security and Defence Policy – ESDP);

**ESP** – Europski sud pravde (eng. European Court of Justice – ECJ);

**ESS** – Europska sigurnosna strategija (eng. European Security Strategy – ESS);

**ESVD/EEAS** – Europska služba za vanjsko djelovanje (eng. European External Action Service – EEAS);

**EU** – Europska unija (eng. European Union);

**EUAM** – misija EU u Ukrajini;

**EUBAM** – misija EU u Libiji;

**EUBAM** – misija EU u Rafahu, Palestinske teritorije;

**EUCAP Nestor** – misija EU na području Roga Afrike;

**EUCAP SAHEL Mali** – misija EU u Maliju;

**EUCAP SAHEL Niger** – misija EU u Nigeriji;

**EUFOR** – Europske snage, misija EU u Bosni i Hercegovini (eng. European Forces);

**EUGS** – Globalna strategija EU (eng. European Union Global Strategy);

**UIISS** – Institut za sigurnosne studije EU (European Union Institute for Security Studies);

**EULEX** – misija EU na Kosovu;

**EUPM** – Policijska misija EU (eng. European Union Police Mission);

**EUPOL** – misija EU u Afganistanu;

**EUPOL COPPS** – misija EU na Palestinskim teritorijama;

**EUROJUST** – Agencija EU za pravosudnu koordinaciju i saradnju nacionalnih tijela u borbi protiv terorizma i organizirang kriminala;

**EUROPOL** – Kriminalistička obavještajna agencija (eng. European Police Office);

**EUSC** – Satelitski centar Europske unije (European Union Sattelite Center);

**EUSEC RD** – misija EU u Kongu;

**EV** – Europsko vijeće (eng. European Concil – EC);

**EZ** – Europska zajednica (eng. European Community );

**FAO** – Organizacija UN za prehranu i poljoprivredu (eng. Food and Agriculture Organization);

**FCO** – Ured za vanjske poslove Commonwealtha (eng. Foreign Commonwealth Office);

**FPIS** – Služba za vanjskopolitičke instrumente Europske komisije (eng. Foreign Policy Instruments Service);

**FRONTEX**– Europska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na vanjskim granicama EU (franc. Frontières extérieures);

**GAERC** – Vijeće (ministara) za opće i vanjske poslove (eng. General Affairs and External Relations Council);

**GATT** – Opći sporazum o carinama i trgovini (eng. Genreal Agreement on Tariffs and Trade);

**GD** – Generalni direktorat/opća uprava (eng. Directorate General – DG);

**HAI** – Instrument za humanitarnu pomoć (eng Humanitarian Assistance Instrument);

**ICC** – Međunarodni krivični sud (eng. International Criminal Court);

**IfNSC** – Instrument za saradnju u nuklearnoj sigurnosti (eng. Instrument for Nuclear Safety Cooperation);

**IfS** – Instrument za stabilnost (eng. Instrument for Stability);

**INTA** – Komitet Evropskog parlamenta za trgovinu;

**IPA** – Predpristupni instrument tj. Fond (eng. Pre – Accession Instrument);

**JEA** – Jedinstveni evropski akt (eng. Single European Act . SEA);

**JHA** – Pravosuđe i unutarnji poslovi (eng. Justice and Home Affairs – JHA);

**KPS** – Komitet za politiku i sigurnost (eng. Political and Security Committee – PSC; franc. Comité politique et de sécurité – COPS);

**MAMA** – Radna grupa za Mešrik i Magreb;

**MEDA** – Program strukturalne pomoći zemljama Mediterana;

**MERCOSUR** – Zajedničko tržište Juga (esp. Mercado Común del Sur);

**MMF** – Međunarodni monetarni Fond (eng. International Monetary Fund – IMF);

**MNEU/EUMM** – Monitoring misija Evropske unie (eng. European mission for monitoring);

**MOG** – Radna grupa za Bliski istok i Golfski zaliv;

**MVP** – Ministar vanjskih poslova;

**NAFTA** – Sjevernoamerička zona slobodne trgovine (eng. North American Free Trade Area);

**NATO** – Organizacija Sjevernoatlantskog pakta (eng. North Atlantic Treaty Organization);

**NEAR** – Generalni direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju;

**OECD** – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. Organization for Economic Cooperation and Development);

**OSCE** – Organizacija za sigurnost i saradnju u Europi (eng. Organization for Security and Cooperatin Europe);

**PESCO** – Stalna strukturirana saradnja (eng. Permanent Structured Cooperation);

**PHARE** – Program strukuralne pomoći Europske unije zemljama centralne i istočne Eurpre;

**PMG** – Političko.vojna radna grupa;

**QMV** – kvalificirana većina (eng. Qualified Majority Vote);

**RELEX** – Vanjski odnosi (franc. Relations Externelle);

**SAA/SSP** – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (eng. Stabilization and Association Agreement);

**SAD** - Sjedinjene Američke Države;

**SADC** – Razvojna zajednicaca južne Afrike (eng.South African Development Community);

**SEDE** – Podkomitet Europskog parlamenta za sigurnost i odbranu;

**SFOR** – Stabilizacijske snage (eng. Stabilization Forces – SFOR);

**SGCI** – Generalni sekretarijat interministarskog komiteta za pitanja europske ekonomske saradnje (franc. Secrétariat du comité interministériel poru les questionnes de coopérations économique européen);

**SITCEN** – Zajednički krizni centar (eng. Joint Situation Centar);

**SPEU/EUSR** – Specijalni predstavnik EU;

**SSSR** – Savez Socijalističkih Sovjetskih Republika;

**STO** – Svjetska trgovinska organizacija (eng. World trade Organization – WTO);

**TACIS** – Tehnička pomoć Zajednici Nezavisnih država (eng. Tehnical Assistance to the Commonwealth of Indipendent States);

**TAFTA** – Transatlantska zona slobodne trgovine (eng. Trans – Atlantic Free Trade Area);

**TTE** – Vijeće (ministara) za transport, komunikacije i energiju;

**UEU** – Ugovor o EU (eng. Treaty on EU – TEU);

**UFEU** – Ugovor o funkcioniranju EU (eng. Treaty on Functioning of the EU – TFEU);

**UK** – Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanija i Sjeverne Irske;

**UN** – Ujedinjene nacije (eng. United Nations – UN);

**UNDP** – Program za razvoj Ujedinjenih nacija (eng. United Nations Development Program);

**UNESCO** – Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (eng. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization);

**VE** – Vijeće Europe (eng. Concil of Europe – COE);

**VKEU/EUMC** – Vojni komitet Europske unije (eng. European Union Military Committee);

**VOEU/EUMS** – Vojno osoblje Europske unije (eng. European Union MilitaryStaff);

**VOP/GAC** – Vijeće za opće poslove (eng. General Affairs Council – GAC);

**VPEU** – Vanjska politika Europske unije;

**VPV/FAC** – Vanjskopolitičko vijeće (eng. Foreign Affairs Council – FAC);

**ZEU** – Zapadnoeuropska unija (eng. West European Union – WEU);

**ZSOP** – Zajednička sigurnosna i odbrambena politika (eng. Common Security and Defence Policy – CSDP);

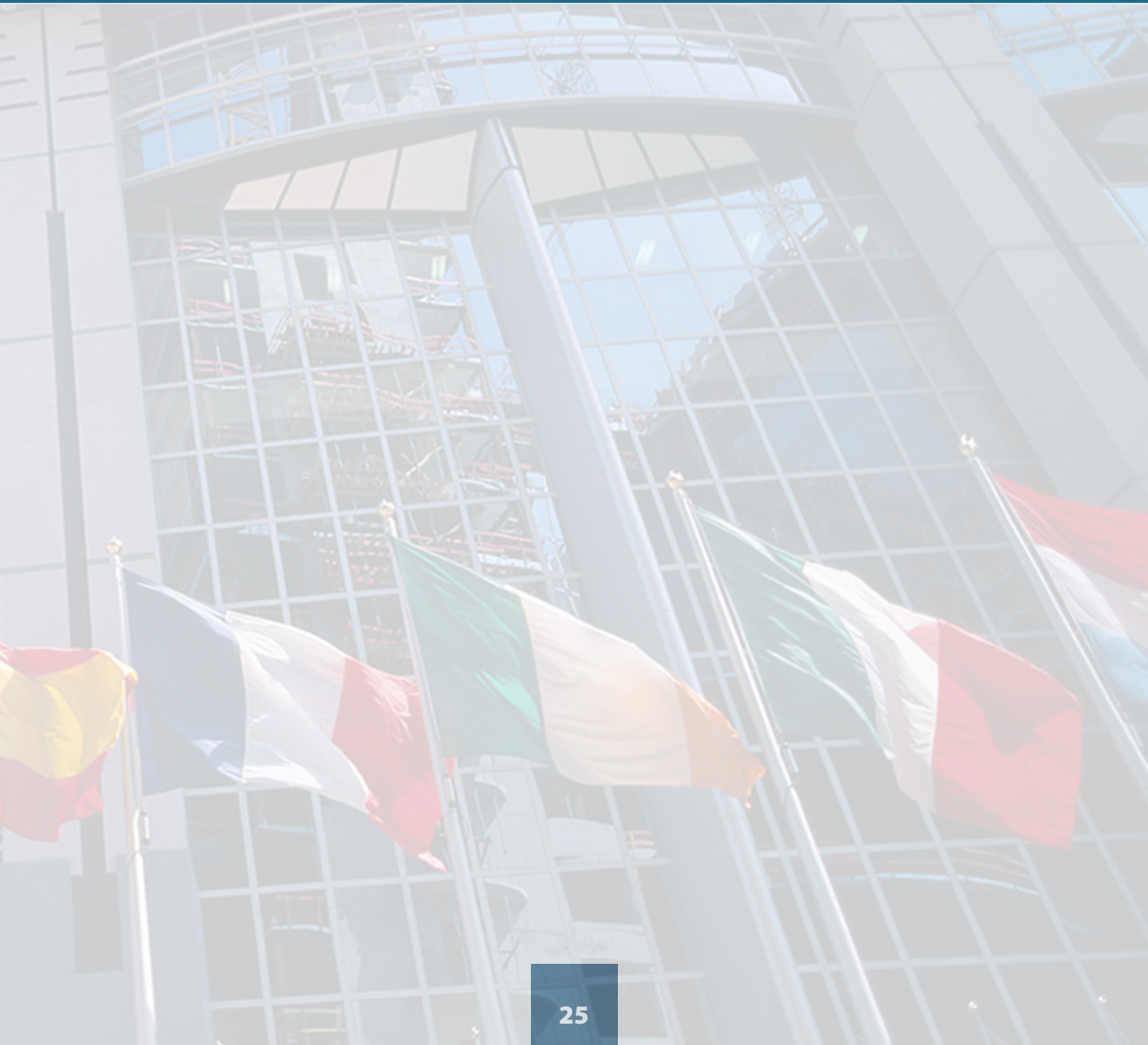
**ZVSP** – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (eng. Common Foreign and Security Policy – CFSP);



**„Ne samo da je polje vanjske politike EU široko i kompleksno, već je to i pokretna meta“ (Keukeleire & MacNaughton, 2008).**



# ZAŠTO VANJSKA POLITIKA EU?



**N**epoznavanje 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 Europske unije u nekom konkretnom međunarodnom kontekstu ili povodom određenog dešavanja ili pitanja. U akademskom i širem javnom prostoru ne manjka onih koji će, bez da se na putu sudare s činjenicama, ustvrditi da vanjsku politiku EU diktira neka od većih EU članica ili da je ona, eventualno, moguća samo kao produkt najmanjeg zajedničkog sadržioca vanjskih politika članica. Najlakše se, pak, i najčešće iskazuje tvrdnja da Europska unija uopće nema vanjsku politiku. Knjiga koja je pred vama, svojevrsni **Uvod u vanjsku politiku EU**, pokušaj je da se svima onima koje ova problematika zanima, približi složeni vanjskopolitički sistem EU, različiti načini na koje on funkcionira i oblici djelovanja u kojima se manifestira. Stav prema Europskoj uniji u cjelini, bio on pozitivan ili negativan, optimističan ili skeptičan, ne može i ne smije zasjeniti pogled na činjenice. Cilj ove knjige je omogućiti čitaocima da njihov pogled na EU i njenu vanjsku 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 jeste ono koje se odnosi na njenu sposobnost da govori jednim glasom, odnosno da na konkretan vanjskopolitički problem, 28 zemalja članica odgovori na jedinstven način. Brojni su primjeri iz međunarodne prakse koji govore o tome da je EU 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 ili nedavnog uskraćivanja gostoprimstva ruskim diplomatama zbog slučaja Skripal<sup>1</sup>, stoji fascinantna uspjeh u stabiliziranju i restrukturiranju zemalja centralne i istočne Europe u procesu proširenja, realizacija 30 uspješnih vojnih i civilnih operacija kriznog menadžmenta i sl. Ova se knjiga ne bavi opisom pojedinačnih slučajeva, ali će ponuditi relevantne informacije i kontekstualnu analizu sistema, koja će ovakva dešavanja učiniti razumljivim.

Vanjska politika EU iznimno je značajna za vanjskopolitičku analizu kao disciplinu i to iz više razloga. Prvi je, svakako, da se radi o najdubljoj transformaciji koncepta vanjske politike općenito. 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.

---

<sup>1</sup> Sjedinjene Američke Države i 14 zemalja članica EU u martu 2018. godine odlučile su proglasiti nepoželjnim veliki broj ruskih diplomata nakon trovanja bivšeg dvostrukog ruskog špijuna Sergeja Skripala i njegove kćerke u Velikoj Britaniji. U znak solidarnosti s Velikom Britanijom koja je za trovanje optužila Rusiju, protjerano je preko stotinu ruskih diplomata, ali polovina članica EU nije sudjelovala u akciji.

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 i, u najvećoj realno mogućoj mjeri, „komunitarizirati“ svoje vanjske politike. Europska 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. Polazeći od te činjenice, **Uvod u vanjsku politiku EU** bavi se upravo postnacionalnim, tj. postdržavnim momentom eurounijske vanjske politike. U fokusu su njeni potencijali, globalne implikacije i mogućnosti 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.

Drugi razlog je je historijski, koliko i empirijski – vanjska politika EU je, historijski gledano, bila vanjska politika i produkt je vanjskih politika država osnivača i članica, ali i vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država. Eurounijske integracije danas i dalje su, u svojoj suštini, vanjskopolitički projekt, a logika širenja vrlo ilustrativan primjer transformativne i strukturalne vanjske politike EU.

Suštinsko razumijevanje koncepta vanjske politike EU i činjenice da su rezultati vanjske politike EU, 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 - nedostatni, nekonzistentni i, u krajnjoj liniji, neadekvatni pokušajima da se Unija profilira kao ozbiljan i jedinstven vanjskopolitički faktor i pouzdan globalni akter.

Primjereno metodama vanjskopolitičke analize te sa fokusom na aktere, procese, efekte, razloge, rezultate i potencijalne dugoročne posljedice, metodološki pristup bit će znatno raznovrsniji i složeniji 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 želi se izbjeći puka faktografija i deskripcija, kontekstualizirani opis ili, pak, u našoj naučnoj sredini uobičajena preskripcija. Svaki od pomenutih pristupa ima svoju vrijednost i osvjetljava neke od detalja i aspekata koji su neophodni za sklapanje cjelovite slike o vanjskopolitičkom konstrukt EU, sa stanovišta njegovih postnacionalnih kvaliteta i karakteristika. Tekst koji je pred vama, međutim, ne bježi od tradicionalne analize koja uzima u obzir historijski razvoj, aktuelne probleme, uzroke i rezultate različitih političkih rješenja, ali složenost predmeta istraživanja zahtijeva prisustvo određenih elemenata strateške analize te fokusiranje na određeni broj odabranih/indikativnih vanjskopolitičkih aspekata. Slijedeći tu logiku, predstavljam vam multirazinsku analizu koja će obuhvatiti i institucionalno-birokratske ali i procesno-relacijske odrednice.

Tekst je organiziran u 8 poglavlja. Uz *ove uvodne napomene* kojima se pojašnjava širi značaj ovog pitanja, tu je i skraćeni pregled najznačajnijih teorija i njihovih kombinacija, u *drugom*, te ključ za razumijevanje ostatka teksta koji je izložen u *trećem poglavlju*. Upoznavanje s osnovnim karakteristikama vanjske politike EU, njenim specifičnostima i razlikama u odnosu na vanjsku politiku članica i drugih vanjskopolitičkih aktera, predstavlja glavne teme i pitanja koja su vezana i za širi kontekst eurounijskih integracija, ali koja se, istovremeno, manifestiraju i u konkretnim vanjskopolitičkim odlukama i potezima EU. Temeljne pretpostavke razumijevanja vanjske politike EU izložene u *trećem poglavlju*, crvena su nit ove knjige.

Pregled razvoja vanjske politike EU izložen u *četvrtom* poglavlju prati evoluciju vanjskopolitičke dimenzije eurounijskih integracija od samih njihovih početaka, sve do savremenog doba, postlisabonskog vanjskopolitičkog režima i aktuelnog mandata EU institucija. U *petom* poglavlju vrlo je detaljno predstavljen institucionalni okvir EU, odnosno, akteri koji su uključeni u kreiranje i odlučivanje u domenu vanjske politike EU, njihove uloge, u formalno-pravnom, ali i realnom kontekstu. Nasuprot ovoj institucionalnoj, *šesto* poglavlje tretira procesnu dimenziju i predstavlja logičan nastavak prethodnog. Detaljniji prikaz funkcioniranja podjele nadležnosti između različitih aktera, kreiranja i donošenja vanjskopolitičkih odluka, načina finansiranja njihove implementacije, ali i „ugrađenih sistemskih grešaka,“ koje se manifestiraju u različitim vrstama nekonzistentnosti, pojašnjava nam vitalnu dimenziju vanjske politike EU – proces koji omogućava ovom složenom sistemu s velikim brojem aktera da, ipak, funkcionira. *Sedmo* poglavlje tretira izuzetno značajno i vrlo složeno pitanje odnosa vanjske politike EU i vanjskih politika država članica. Naglasak je, vrlo intencionalno, stavljen na dvosmjernost ovog odnosa. Dok je neupitna činjenica da države članice vode glavnu riječ u domenu Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU, te da imaju značajan utjecaj na oblikovanje drugih vanjskopolitičkih dimenzija u kontekstu EU, ovdje je pojašnjena i povratna sprega, odnosno, utjecaj koji članstvo u EU i interakcija u eurunijskom kontekstu imaju na vanjske politike članica. Umjesto posebnih zaključnih razmatranja, a uvažavajući pravo i sposobnost čitalaca ove knjige da samostalno rezimiraju pročitano i formiraju sopstveno mišljenje, *posljednje* poglavlje pod naslovom „*Kamo dalje?*“ ne zatvara „slučaj“ već otvara nova pitanja.

Dok značajni vanjskopolitički događaji, čak i tektonskih razmjera, pretječu jedini druge, nemoguće je zatvoriti oči pred činjenicom da je budućnost vanjskopolitičke dimenzije EU duboko i organski povezana s budućnošću same Unije, njenim unutarnjim integracijskim i interrelacijskim potencijalom koji se može projicirati u njenom ponašanju i aktivnostima na međunarodnoj sceni.

Na kraju, dozvolite mi da izrazim nadu da će **Uvodu vanjsku politiku EU** pomoći svojim čitaocima da, upoznavši se s elementarnim postavkama i načinom funkcioniranja vanjskopolitičkog sistema EU, sami formiraju svoje, educirano i informirano, mišljenje te da očekivanja i eventualne aktivnosti prilagode realnom kontekstu.

**„EU je u jednakoj mjeri proizvod novog svjetskog projekta, koliko i akter koji želi upravljati promjenom, ili polje na kojem drugi akteri žele ostvariti sličnu funkciju.“** (Cini & Perez-Solorzano Borrigan, 2016, p. 2)

# 2

**„Itekako je primjetan rastući nivo teorijskih inovacija.“**

**(Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 2)**



# TEORIJE O VANJSKOJ POLITICI EU



Jedan od najvećih izazova savremene politološke misli u sferi međunarodnih odnosa jeste teorijsko određenje Europske unije, pa se time jednako bave i teorije međunarodnih odnosa i teorije integracijskih procesa. Ovaj „neidentificirani politički objekt“ kako ju je svojevremeno nazvao predsjednik Europske 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“ (W. Wallace, 1990), Europska unija postepeno razvija svoju vanjskopolitičku komponentu, pojavljujući se u mnogim oblastima kao značajan globalni akter.

Različite teorijske analize i njihovi sažeci mogu se naći kod mnogih autora u ovoj oblasti- Andreatta (Andreatta, 2011), Irondelle (Irondelle, Bickerton, & Menon, 2011), Kurowska i Breurer (Kurowska & Breuer, 2012), jednako kao i praktični analitički pristupi poput vanjskopolitičke analize (Larsen, 2009), analize diskursa (Gariup, 2009), mrežne analize (Merand, Hoffman & Irondelle, 2011), teorije vladavine – (theory of governmentality) (Merlingen, 2011) ili kritičkih teorija (Bailey, 2011), (Canterbury, 2010). Problem teorijskog određenja EU, očito, ne zaustavlja njenu evoluciju, ali (p)ostavlja značajne teorijske i praktične probleme pred one koji pokušavaju shvatiti na koji način se osobenost eurounijskog poretka odražava na konkretne politike, u ovom slučaju na vanjsku politiku Unije. Kako teorijski zahvatiti vanjsku politiku EU, ako ne znamo da li se radi o superdržavi ili tek o još jednoj međunarodnoj organizaciji koja razvija sopstvenu osobnost i njen vanjskopolitički izraz? Koje analitičke instrumente primijeniti na analizu vanjske politike

EU? Da li je adekvatno porediti vanjsku politiku EU s vanjskim politikama drugih država? Ako je EU entitet *sui generis*, da li je takva i njena vanjska politika?

Ovaj pregled pokušaja teorijskog zahvatanja EU neće biti iscrpan, jer konačni i sveobuhvatni odgovori i nisu potrebni. Skraćeni i pojednostavljeni teorijski prikaz u ovom kontekstu ima cilj da ilustrira kako nijedna 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, pa i na konkretne politike koje je EU razvijala vremenom. Nužno je imati u vidu da sve velike škole mišljenja imaju svoje podvrste, trendove i interpretacije, pa je njihov pregled, izložen u nastavku, selektivan i na nivou općih načela.

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. *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. Unija figurira kao projekat saradnje među državama kao racionalnim akterima, koje u kontekstu ekonomske međuovisnosti konstituiraju zajednički međudržavni 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 i *liberalni intergavernalizam* (*liberal intergovernmentalism*) 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 je puno značajnija 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 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.

*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, pogotovo nakon što su 2005. godine Francuska i Nizozemska na referendumima odbile prihvatiti Ugovor o ustavu EU. Ostaje činjenica da je uspostavljanje ravnoteže između teritorijalnih i funkcionalnih interesa jedan od ključnih problema svih federalnih sistema, a 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

---

<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.

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 nadi da će tokom vremena, ukoliko vlade počnu prenositi funkcionalne ovlasti na međunarodne agencije sa specifičnim mandatom, s ciljem rješavanja pitanja koja se moraju rješavati zajednički, principi teritorijalnosti i suvereniteta oslabiti. Tokom 60-ih i 70-ih godina *neofunkcionalisti* su uočili i tzv. „*spill-over* efekat“, tj. efekat prelijevanja koji je, zasnovan na međudržavnoj saradnji, pomagao stvaranju osjećaja eurounijskog identiteta. Iz toga je proizašlo i 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.

*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 uzusa. 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* predstavlja model međunarodne interakcije koji istražuje normativni utjecaj temeljnih institucionalnih struktura i vezu između normativnih promjena i interesa i identiteta država. Istovremeno, i same se institucije reproduciraju 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 je što njegova naglašena socijalna dimenzija ne zapostavlja značaj i snagu ideologija i vjerovanja u međunarodnoj politici.

Značajan dio savremene politološke literature je, ne bez razloga, posvećen teorijskom promišljanju EU, a ovdje su pomenuti tek neki od glavnih analitičkih pristupa. Kao što je već istaknuto, nijedna 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 nisu, međutim, nikakav nedostatak. Teorijski pluralizam upravo svjedoči o kompleksnosti fenomena vanjske politike EU. Također, svakodnevno se razvijaju i novi teorijski, konceptualni i empirijski pristupi koji prate razvoj i dešavanja u domenu vanjske politike EU. 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).

Ovome vrijedi dodati i da Keukeleire i Delreux (Keukeleire & Delreux, 2014, 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. Kvalitetne analize i istraživanja u oblasti vanjskopoličke analize općenito, ne smiju biti disciplinarno i intelektualno redukcionistički fokusirani.

Na kraju, vrijedi spomenuti i još jedan vrlo značajan izazov u teorijskom promišljanju EU 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, 2014, p. 332) i nezapadnih perspektiva. Ovaj akademski imperativ nije i ne treba da bude motiviran samo civilizacijskim razlozima, iako su i oni sasvim legitimni. 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 afektira na specifične načine.

**„Instucionalna zgusnutost i pluralitet pitanja i vanjskopoličkih izazova, više ne dozvoljava simplificirane pristupe vanjskoj politici EU.“**

(Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 264)

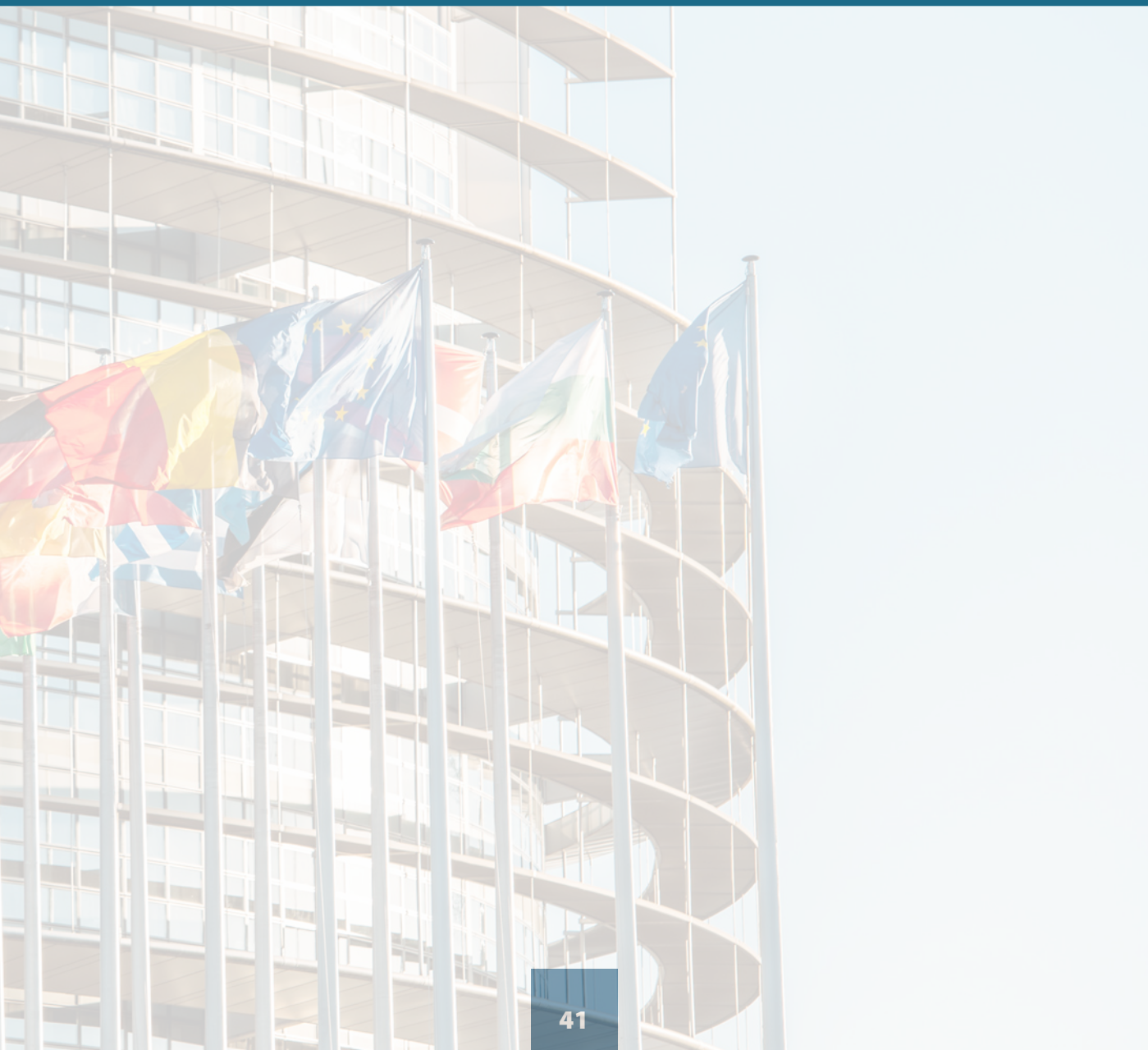
# 3

**„S ovakvim fokusom na strukture, ovaj oblik diplomatije ima znatno dugoročniju perspektivu i manju vidljivost u odnosu na tradicionalnu diplomatiju.“**

**(M. Smith, Keukeleire & Vanhoonacker, 2016, p. 6)**



# OSNOVNE KARAKTERISTIKE VANJSKE POLITIKE EU



**V**anjska politika EU, sa 28 zemalja članica, tijelima i institucijama koje predstavljaju i interese članica i interese same Unije, visokom predstavnicom za vanjsku politiku, Europskom službom za vanjsko djelovanje, delegacijama EU širom svijeta, te civilnim i vojnim misijama kriznog menadžmenta, veoma je kompleksan fenomen i njegovo proučavanje zahtijeva jednako kompleksan, fleksibilan i interdisciplinarni metodološki pristup. 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 manifestira se u njenim karakteristikama koje će biti detaljnije obrazložene u nastavku. Ona je:

1. **postnacionalna;**
2. **višestruka;**
3. **dualna;**
4. **multirazinska/multilokacijska i**
5. **strukturalna.**

### **1. Postnacionalna**

Vanjska politika EU nije supranacionalni domen, iako njeni određeni segmenti to mogu biti. U njeno su kreiranje i implementiranje simbiotski uključene i institucije EU i zemlje članice, no njeni ciljevi i prioriteti, na specifičan način odražavaju dogovorene interese Unije kao cjeline.

Odnos vanjske politike EU prema vanjskim politikama država članica nije ni prijeteći, ni konfrontirajući, a već je ustanovljeno da im vanjska politika EU nije ni nadređena. Taj odnos je, uglavnom, dvosmjern, komplementaran, nadopunjujući, a vanjska politika EU - pridodata postnacionalna dimenzija.

Većina objavljenih studija o vanjskoj politici EU, svjesno ili nesvjesno, poredi vanjskopolitičke kapacitete EU s onim koje posjeduju države. Štaviše, vanjskopolitički uspjeh EU mjeri se „sposobnošću da se na međunarodnoj sceni ponaša kao država“ (Rosamond, 2002) Ovaj dio literature uglavnom se fokusira na jaz između očekivanja i rezultata, te na poziciju EU 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 je globalizacija, a pogotovo ekonomska kriza 2008. godine, razotkrila realne domete država i konvencionalnih vanjskih politika, anahrono je očekivati da će se vanjska politike EU razvijati po ugledu na vanjske politike članica ili da ju je moguće analizirati na isti način. Štaviše, vanjska politike EU 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 upravo je odnos sa zemljama članicama, tj. interakcija unijske i vanjske politike članica. U tom kontekstu, vanjska politika EU 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 unijski i interesi konkretne članice, ne poklapaju. Tenzije mogu postojati i bez sukoba interesa, na čisto teorijskom planu. Da li je vanjska politika EU jača, ako su vanjske politike članica slabije? Da li vanjska politika EU može dati dodatnu snagu vanjskim politikama članica? Da li je vanjska politika EU 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, na samom početku, došlo do jednog od najosjetljivijih pitanja u vezi s njom.

## 2. Višestruka

Na samom početku nužno je napomenuti da ne postoji znak jednakosti između terminoloških odrednica Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU (ZVSP) i vanjska politika EU (VPEU). To proizlazi iz shvatanja da se 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 manifestira u znatno širem broju pitanja nego što ih pokriva ZVSP. Ukupnost vanjske politike EU uključuje i vanjske akcije i vanjske dimenzije unutarnjih politika (Keukeleire & Delreux, 2014, p. 11). Zajednička vanjska i sigurnosna politika koju je ustanovio Ugovor iz Maastrichta, a o kojoj će kasnije biti puno više riječi, ugaoni je kamen razvoja političke i diplomatske dimenzije EU. Kasnije nadogradnje, kroz Ugovor iz Amsterdama i Ugovor iz Lisabona, dodat će nove institucionalne i političke momente, no postnacionalni elementi, koje predstavljaju Visoka predstavnica i Europska 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 puni

zamah doživljava početkom 21. vijeka, predstavlja instrument kriznog menadžmenta i vanjskopolitički instrument EU koji objedinjuje različite elemente civilnog i vojnog djelovanja, u skladu s vanjskopolitičkim ciljevima EU. Kao i u slučaju ZVSP-a, operacionalizacija ZSOP-a je u rukama visoke predstavnice i EEAS-a, ali puna kontrola u rukama država-članica. Kako EU ne raspolaže sopstvenim kapacitetima za vojno ili civilno djelovanje, implementacija ovisi o dobrovoljnim kontribucijama članica ili oslanjanju na NATO, pogotovo u slučajevima koji iziskuju robusne vojne intervencije.

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 koje imaju elemente ili instrumente relevantne za vanjsku politiku – energija, okoliš, te 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 se mogu svrstati u ovu kategoriju.

**Tabela 3.1. ZVSP/ESOP, vanjske akcije i vanjske dimenzije unutrašnjih politika iz sporazuma**

<b>Ugovor o Evropskoj uniji (UEU)</b>	
<b>Naslov I</b>	Zajedničke odredbe
<b>Naslov II</b>	Odredbe o institucijama
<b>Naslov III</b>	Odredbe o pojačanoj saradnji
<b>Naslov IV</b>	Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebno odredbe za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku

<b>Naslov V</b>	
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
<b>Naslov VI</b>	Završne odredbe
<b>Ugovor o funkcioniranju europske unije (UFEU)</b>	
<b>Dio 1</b>	Principi
<b>Dio 2</b>	Bez diskriminacije i državljanstva
<b>Dio 3</b>	Unijske politike i unutrašnje djelovanje (uključujući i naredne naslove)
<b>Naslov I</b>	Unutrašnje tržište
<b>Naslov III</b>	Poljoprivreda i ribarstvo
<b>Naslov V</b>	Područje slobode, sigurnosti i pravde
<b>Naslov VIII</b>	Ekonomija i monetarna politika
<b>Naslov XIX</b>	Istraživanje i tehnološki razvoj i svemir
<b>Naslov XX</b>	Okoliš
<b>Naslov XXI</b>	Energija
<b>Dio 4</b>	Asocijacija prekomorskih zemalja i teritorija
<b>Dio 5</b>	Vanjsko djelovanje Unije
<b>Naslov I</b>	Opće odredbe za vanjsko djelovanje Unije
<b>Naslov II</b>	Zajednička komercijalna politika
<b>Naslov III</b>	Saradnja sa trećim zemljama i humanitarna pomoć
Poglavlje 1	Razvoj saradnje
Poglavlje 2	Ekonomska, finansijska i tehnička saradnja sa trećim zemljama
Poglavlje 3	Humanitarna pomoć
<b>Naslov IV</b>	Restriktivne mjere

<b>Naslov V</b>	Međunarodni sporazumi
<b>Naslov VI</b>	Veze Unije sa međunarodnim organizacijama i izaslanstvima Unije u trećim zemljama
<b>Naslov VII</b>	Klauzula o solidarnosti
<b>Dio 6</b>	Institucionalne i finansijske odredbe
<b>Dio 7</b>	Opće i završne odredbe

Izvor: (Keukeleire & Delreux, 2014, p. 15)

### 3. Dualna

Dualni karakter vanjske politike EU direktna je posljedica njene mnogostrukosti koja je prethodno pojašnjena. Primjena dvaju metoda proizlazi iz činjenice da su prethodno navedeni elementi vanjske politike EU (ZVSP, ZSOP, vanjske akcije i vanjske dimenzije unutarnjih politika), regulirani različitim ugovorima, te da se odluke o njima donose prema različitim metodama odlučivanja. Ugovor o EU tj. Ugovor iz Maastrichta (1992.) i Ugovor o funkcioniranju EU, čine osnov vanjske politike EU. Prema odredbama Ugovora iz Maastrichta, ZVSP je bila smještena u drugi stub unijske trostubne konstrukcije, gdje se primjenjivao princip intergavernalizma, tj. međuvladine saradnje, koji garantira jednoglasno odlučivanje u Vijeću ministara. Vanjska politika EU, koja je znatno širi i kompleksniji pojam od ZVSP-a, protezala se u stvarnosti horizontalno, kroz sva tri stuba EU i kroz interakciju između ovih različitih oblasti. Prvobitna trostubna konstrukcija EU iz 1992. godine imala je veliki utjecaj i na prirodu i na rezultate vanjske politike EU u cjelini. 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 nije narušena zbog ove dualnosti. Vanjska politika EU funkcionira kao svojevrsni kontinuum na čijem se jednom kraju odluke donose komunitarnim metodom, a na drugom kraju metodom međuvladine saradnje.

#### 4. Multirazinska / multilokacijska

Jedna od temeljnih karakteristika VPEU-a je 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 4. poglavlju.

Države članice zastupljene su i u institucijama EU i u politikama, dok samo postojanje EU i njenih politika nepovratno mijenja i politike koje se i dalje vode na nacionalnom 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 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. Vanjska politika EU 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, 2014, p. 17). Ovisno o konkretnom vanjskopolitičkom pitanju, problemu ili, čak, okviru djelovanja, u eurounijskom sistemu aktiviraju se različiti akteri, na različitim nivoima, s različitim vrstama legitimiteta i nadležnosti, obavezama i resursima. U kontekstu multirazinskog djelovanja, a s namjerom da se izbjegne utisak hijerarhiziranosti, može se koristiti terminološka odrednica – *multilokacijska* (H. Wallace, Wallace, & Pollack, 2005).

#### 5. Strukturalna vanjska politika EU

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). Strukturalna vanjska politika, dakle, fokusirana je na oblikovanje strukturalnih, dubinskih promjena i reformi na način kojim podržava, sputava ili ograničava postojeće strukturalne odnose. Dok se konvencionalna 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>1</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 Europi 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 Europi tokom procesa proširenja, a uspjehom se može smatrati i, za Bosnu i Hercegovinu, još uvijek aktuelan Proces stabilizacije i pridruživanja. Politika proširenja koja se odnosi na Zapadni Balkan još nosi veliki potencijal za strukturalne promjene. Treba, međutim, istaći da strukturalni vanjskopolitički napori ne donose uvijek željene rezultate. Unija, tako, nije imala nikakvog uspjeha s Europskom politikom prema susjedstvu. Štaviše, upravo će Ukrajina i Mediteran postati simboli potpune impotentnosti EU u novije vrijeme.

---

<sup>1</sup> Koncept javne diplomatije koji se zasniva na aktivnostima fokusiranim na osvajanje srca i mozgov - *“winning hearts and minds”*.

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 naponi za uspostavljanje struktura i procesa koji će dugoročno otkloniti opasnost od novih sukoba).

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 zemlje do zemlje 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 naponi, prije svega, ne mogu dati jasne rezultate u kratkom roku, već zahtijevaju mnogo više vremena, posvećenosti, strpljenja i vrlo obimna i raznovrsna sredstva. Ona, dakle, 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 naprimjer, odvija se znatno lakše ako i kad postoji percepcija njihove poželjnosti i legitimnosti. Rezultati ostvareni pod pritiskom ili na osnovu kratkoročnih interesa, rijetko imaju jednako dugoročno povoljne efekte. Iz tog razloga je za strukturalnu vanjsku politiku veoma značajno da strukture koje promovira budu relevantne ili na neki način bliske tradicijama, procesima ili interesima ciljne države, društva ili regiona, a da cijeli proces ne bude percipiran kao konfrontacijski ili prijeteći. Pozivanje na opće/globalno javno dobro, indirektno 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.

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 ukoliko se, s istim ciljevima, provode na različitim nivoima – strukturalna na unijskom, a konvencionalna na nacionalnom nivou. Uostalom, jedna od specifičnosti VPEU-a je potencijal da kreira i sprovodi strukturalnu vanjsku politiku, dok tu mogućnost ne dijele i sve njene članice. Tačnije, većina članica, evidentno, nema takve vanjskopolitičke kapacitete.

Izložene karakteristike vanjske politike EU predstavljaju osnov 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.

**„Postoje, međutim, mnogi različiti pogledi na to kakva je EU, zapravo vrsta političke životinje, kao i na prirodu i učinak njenih vanjskih odnosa“**

(Söderbaum & van Langenhove, 2006, p. 2)

# 4

**„Europske države jednog bi dana i mogle usvojiti potpuno integriranu vanjsku politiku s ciljem stvaranja istinske unije.“**

**(Gordon, 1998, p. 165–166)**

# RAZVOJ VANJSKE POLITIKE EU

<b>Vanjska politika prije Maastrichta</b> .....	<b>54</b>
<b>Ugovor iz Maastrichta i Zajednička vanjska i Sigurnosna politika EU</b> .....	<b>60</b>
<b>Začetak interregionalizma</b> .....	<b>64</b>
<b>Amsterdamska nadogradnja Maastrichta</b> .....	<b>66</b>
<b>Europska sigurnosna i odbrambena politika</b> .....	<b>67</b>
<b>Izazovi novog milenija</b> .....	<b>69</b>
<b>Prije i poslije Lisabona</b> .....	<b>72</b>
<b>Zaključna razmatranja</b> .....	<b>80</b>

**E**uropska unija kakvu je danas znamo, i njen vanjskopolitički sistem jednako, nisu nastali preko noći, već su se razvijali postepeno tokom sad već 61 godine dugog integracijskog procesa. Veza između procesa eurounijskih integracija općenito i razvoja vanjskopolitičke dimenzije je organska i duboka, ali nikako jednoznačna i jednostavna. Iako, uz teorijske preglede, ni historijski osvrti ne spadaju među omiljena poglavlja knjiga, u ovom slučaju historijska je perspektiva neizbježna. 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 te povezivanje s ukupnim međunarodnim kontekstom, učinit će integracijske korake, kako opće, tako i one vanjskopolitičke, puno jasnijim.

### **Vanjska politika prije EU**

Fizička obnova Europe 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 je EU plod velikog strukturalnog vanjskopolitičkog projekta.

Ključni momenat uspjeha svakako je opće razumijevanje da je izgradnja nove, mirne, stabilne i prosperitetne Europe 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 pripremilo 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 europskog kontinenta, što će biti ispravljeno tek pola vijeka kasnije, kad se i zemlje bivšeg Istočnog bloka priključe članstvu EU.

Schumanov plan<sup>1</sup> i stvaranje Europske zajednice za uglj i čelik, imali su direktan ekonomski efekat, ali s vrlo jasnim vanjskopolitičkim ciljem – sprečavanje obnavljanja ratnog sukoba. „Europska 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 Europljani preuzeti svoju odgovornost i u tom segmentu. Izbijanje Korejskog rata u junu 1950. godine dramatično će promijeniti percepcije i SAD-a i samih Europljana. Globalizacija američkog vojnog prisustva, evidentna komunistička prijetnja na istoku europskog kontinenta i konfrontacijska politika SAD-a, potaknut će Europljane da insistiraju na američkom prisustvu i vodstvu u sigurnosno-odbrambenim pitanjima, što će, opet, ostaviti trajne vanjskopolitičke posljedice.

---

<sup>1</sup> Schuman, Robert. *Declaration of May 9 1950.*

Podnoseći veliki politički, finansijski i materijalni teret odbrane Zapadne Europe, 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 europskih vanjskopolitičkih kapaciteta. Tokom narednih pet decenija, SAD će eksploatirati ovaj debalans u odnosima s Europom. 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 nagovijestiti neke promjene u odnosima transatlantskih partnera.

Američkoj dominaciji na odbrambenom i vanjskopolitičkom planu doprinijelo je i odbacivanje ideje o supranacionalnoj Europskoj odbrambenoj zajednici (EOZ)<sup>2</sup>. Formiranjem Zapadnoeuropske unije (ZEU)<sup>3</sup>, sigurnosno-odbrambene strukture dugoročno će ostati transatlantske, a ne europske, dok će se odluke donositi metodom međuvladine saradnje. Odbijanje članica da prihvate francuski plan (Fouchetov plan<sup>4</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 će uspostaviti i organizirati odnose s bivšim

<sup>2</sup> European Defence Community, eng – EDC;

<sup>3</sup> Western European Union, (eng.) – WEU;

<sup>4</sup> Nazvan po Christianu Fouchetu, francuskom ambasadoru u Danskoj i bliskom saradniku predsjednika Charlesa De Gaulea.



kolonijama zemalja članica pod okriljem Ugovora iz Yaoundea (tim će slijedom 1975. godine sa zemljama Afrike, Kariba i Pacifika<sup>5</sup> potpisati Ugovor u Lomeu, a 2000. godine u Cotonouu). U periodu 1966.-1967. godine EEZ će potvrditi svoj zaseban vanjskotrgovinski identitet sudjelovanjem Europske komisije u tzv. *Kennedy rundi* pregovora o Općem sporazumu o carinama i trgovini<sup>6</sup>. Upravo će vanjskotrgovinske kompetencije izgraditi međunarodni identitet EEZ-a koji će postepeno, ali sve više podrazumijevati i određene vanjskopolitičke implikacije.

Dalji razvoj događaja u samoj Europi, ali i na široj međunarodnoj sceni (detant, smrt 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 Luxembourgga<sup>7</sup> 1970. godine i pokretanjem „Europske političke saradnje – EPS“<sup>8</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 –

<sup>5</sup> ACP countries;

<sup>6</sup> General Agreement on Tariffs and Trade – GATT;

<sup>7</sup> Iako je Izvještaj dobio ime po mjestu usvajanja, Luxembourggu, 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>8</sup> European Political Cooperation, eng – EPC

neformalni sastanci ministara vanjskih poslova šesterke 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>9</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 nijedna članica neće zauzimati konačan stav, bez prethodnih konsultacija s partnerima“ (Izvještaj iz Kopenhagena, 1973). Na taj način, ipak, stoji konstatacija da su Izvještaji iz Luxembourgga (1970), Kopenhagena (1973) i Londona (1983) položili temelje buduće vanjskopolitičke saradnje i institucionalizacije između zapadnoeuropskih zemalja (M. E. 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 Europskom komisijom i informiranja Europskog parlamenta, koja će tokom 80-ih godina postati sve intenzivnija.

Europski sud pravde, međutim, nije imao osnova za djelovanje, jer je EPS bio „vanugovorni“ aranžman.

---

<sup>9</sup> Correspondant Européen, franc. – europska korespondencija.

Jedinstveni europski 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 Europskih zajednica, već u zasebnom poglavlju III koje se odnosi na odredbe Ugovora o europskoj saradnji u sferi vanjske politike.

Praksa je, međutim, 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. Europska politička saradnja, kao oblik „trans-vladine“ saradnje (Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 3) tako je koristila instrumente Europske 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>10</sup>, a sudjelovat će i u bliskoistočnim pregovorima, iako ne s toliko uspjeha.

Usprkos ograničenom djelovanju, EPS je jasno 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 – europsku nemoć da formulira efektivne politike kao odgovor na aktuelne krize (slučajevi Bliskog istoka, Poljske i Afganistana).

---

<sup>10</sup> Pregovori Istoka i Zapada u sklopu Konferencije o sigurnosti i saradnji u Europi (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE), što je preteča današnje Organizacije za sigurnost i saradnju u Europi (OSCE);

## 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 kvalitativnim 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 Europi, 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. Uspostavljanje ZVSP-a služilo je gotovo podjednako ostvarivanju unutarunijjskih, koliko i vanjskih ciljeva. Na unutarunijjskom 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 je 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:

**Tabela 4.1. Trostubna struktura EU 1993-2009.**



Izvor: (Bache, Bulmer, George, & Parker, 2016, p. 201)

- 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 su imale 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>11</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

<sup>11</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.

nisu predstavljale zajednički stav, pa je ostavljeno Vijeću da „utvrđuje zajednički stav uvijek kada smatra da je to neophodno“<sup>12</sup>.

Druga novina odnosila se na „zajedničke akcije“ koje se realiziraju „postepeno u oblastima u kojima države članice imaju značajne zajedničke interese“<sup>13</sup>. Ključ zajedničkih akcija u rukama je članica, ovisno o njihovoj percepciji zajedničkog interesa. U Maastrichtu je utvrđena i lista oblasti za koje je neophodno usvojiti zajedničku akciju<sup>14</sup>.

Početak primjene ZVSP-a odvijao se pod najgorim mogućim okolnostima – za vrijeme grčkog predsjedavanja Unijom (kompromitiranog zbog stava prema Makedoniji<sup>15</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 bilježiti će niskoprofilirane diplomatske aktivnosti poput Balladurovog plana<sup>16</sup> ili zajedničkog lobiranja za produženje Ugovora o neproliferaciji nuklearnog oružja 1995. godine. Jedan od kasnijih primjera ovakvih aktivnosti pod okriljem zajedničkih politika je i upravljanje EU administracije gradom Mostarom u sklopu implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma.

---

<sup>12</sup> Član J2, tačka 2 Ugovora o EU.

<sup>13</sup> Član J1, tačka 3 Ugovora o EU.

<sup>14</sup> 1) pitanja u vezi s CSCE-om; 2) problematika razoružanja i kontrola naoružanja u Europi; 3) pitanja u vezi sa proliferacijom nuklearnih materijala i 4) ekonomski aspekti sigurnosti s naglaskom na kontrolui transfera vojne tehnologije trećim zemljama i kontroli izvoza oružja.

<sup>15</sup> Grčko-makedonski spor oko imena još uvijek nije okončan, iako su bilateralni pregovori intenzivirani u prvoj polovini 2018. godine.

<sup>16</sup> Tadašnji francuski premijer Eric Balladur koji je inicirao plan Zajedničke akcije - Pakt stabilnosti, koji se bavio uspostavljanjem mehanizma za rješavanje otvorenih graničnih i pitanja manjina u Istočnoj i Centralnoj Europi.

## Začetak interregionalizma

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

Zaključci predsjedavanja sa Europskog vijeća održanog u Madridu, pod španskim predsjedavanjem 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. Zaključci predsjedavanja (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 53) tako su sadržavali sljedeće dokumente: Deklaraciju iz Barcelone usvojenu na prvoj Euromediterranskoj 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>17</sup>. U kontekstu ranije navedenih karakteristika strukturalne vanjske politike, moguće je identificirati i zalaganje za opće globalno dobro, interese drugih, tj. indirektno i dugoročno i dalekosežne sopstvene interese, kao još jednu odliku postnacionalne strukturalne vanjske politike. Ovome treba dodati i evidentne normativne i vrijednosne dimenzije vanjske politike EU, rijetko uočljive u konvencionalnoj vanjskoj politici koja se zasniva isključivo na sopstvenim interesima.

Dok je ZVSP zarobljena u drugom stubu mastrichtske konstrukcije stagnirala, vanjska politika EU 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.

---

<sup>17</sup> Principi razvijeni u kontekstu helsinških pregovora pod okriljem Konferencije o sigurnosti i saradnji u Europi (CSCE) u Helsinkiju, koji, između ostalih segmenata smještenih u tri „korpe“ podrazumijevaju i nenasilno rješavanje konflikata.

## Amsterdamska nadogradnja Maastrichta

Glavna novina koju je donio Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine je 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>18</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 Europi, bio je, prema biografiji, iskustvu, izgrađenoj međunarodnoj reputaciji i diplomatskoj umješnosti, idealan kandidat. Imenovanjem ličnosti iz najviših europskih, pa i svjetskih, političkih i diplomatskih krugova na ovu poziciju, Unija je poslala jasnu poruku koliko će specifičnu političku težinu u predstojećem periodu imati njen Visoki predstavnik za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, te vanjsku politiku općenito<sup>19</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 partnerstva i strategije, dometi ovog novog instrumenta bili su ograničeni.

<sup>18</sup> Još je američki državni sekretar Henry A. Kissinger pravio šale na račun nepostojanja europske vanjske politike, tražeći telefonski broj Europe.

<sup>19</sup> U tom će kontekstu izbor malo poznate britanske političarke baronese Catherine Ashton, na poziciju prve „ministricе vanjskih poslova EU“ 2009. godine, biti teško razumljiva odluka.

Stavljanje ZVSP-a pod okrilje Europskog 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 ZEU, jer će Unija dobiti pravo pristupa operativnim kapacitetima ZEU-a za obavljanje humanitarnih i spasilačkih zadataka, kao i mirovnih i borbenih zadataka u upravljanju krizama<sup>20</sup>. Pravo korištenja operativnih kapaciteta ZEU-a i sudjelovanja u misijama ZEU-a dobile su i one članice Unije koje nisu članice ZEU-a. Ovi će pomaci, međutim, uskoro biti bačeni u sjenu zahvaljujući novom projektu pod okriljem ZVSP-a – Europskoj sigurnosnoj i odbrambenoj politici, tj. ESOP-u (European Security and Defence Policy – ESDP).

## **Europska sigurnosna i odbrambena politika**

Intervencija NATO-a u BiH 1995. godine pod američkim vodstvom, ali pogotovo intervencija na Kosovu 1999. godine, podigle su nivo frustracije zbog europske vojne nemoći i ovisnost od SAD-a do granica nepodnošljivosti. Frustraciju su dijelile i američka i europska 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 europskih vojnih kapaciteta u kontekstu 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 europske vojne kapacitete. Takva odluka toplo je pozdravljena s obje strane Atlantika.

<sup>20</sup> Zadaci iz Petersberga utvrđeni 1992. godine danas su integralni dio Lisabonskog ugovora (Čl. 42.).

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>21</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, Europsko vijeće praktično je prepisalo tekst Deklaracije iz Saint Maloa i potvrdilo uspostavljanje Europske 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, a već početkom 2003. godine EU će od NATO-a preuzeti izuzetno značajnu vojnu misiju u Makedoniji.

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.

<sup>21</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 bilateralnom ali i unijskom nivou, kao i na zbližavanje stavova u pogledu vizije buduće saradnje.

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.

## Izazovi novog milenija

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 europskom 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. septembra, rezultirat će prvim neformalnim trilateralnim sastankom lidera Francuske, Njemačke i UK-a, koji je prethodio izvanrednom sastanku Europskog 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 Iraka 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>22</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 zapadnoeuropskoj sigurnosti. Tenzije će se javiti i na relaciji Zapad-Istok Europe, tj. između starih i potencijalnih novih članica<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Španija će nakon terorističkih napada u Madridu 2005. godine i dolaska socijalista na vlast, povući svoje trupe, a ubrzo potom isto će uraditi i Italija.

<sup>23</sup> Posebno je znakovita nediplomatska reakcija tadašnjeg francuskog predsjednika Jacquesa Chiraca na otvorene proameričke stavove istočnoeuropskih zemalja, ali i komentar tadašnjeg američkog ministra odbrane Donalda Rumsfelda o „staroj“ i „novoj“ Europi.

Dramatično stanje u odnosima između transatlantskih partnera, ali i unijskih partnera između sebe, ponovo će demonstrirati mnogobrojne manjkavosti europskog vanjskopolitičkog i sigurnosnog sistema. Takav će razvoj događaja, međutim, utjecati 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 europskih vojnih kapaciteta, a time i na potrebu dalje razrade ESOP-a. Istovremeno, postepeno, ali kontinuirano smanjivanje vojnog prisustva SAD-a na Balkanu, otvorit će nove prilike za EU – krajem 2004. godine mandat NATO stabilizacijskih snaga u BiH (SFOR), preuzele su EU snage u sklopu misije Althea<sup>24</sup>.

Unija se, tako, suočila s potrebom da revidira svoje vanjskopolitičke ciljeve kako bi mogla adekvatno odgovoriti na nove sigurnosne prijetnje i izazove, te formulirati pristupe imanentne njenoj geostrateškoj poziciji i ulozi u svijetu, a „gospodin ZVSP“, kako su nazivali visokog predstavnika za ZVSP - Javier Solanu, ponudio je Europskom vijeću donošenje Europske sigurnosne strategije (ESS)<sup>25</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

<sup>24</sup> Mandat EUFOR misije Althea produžen je posljednji put u novembru 2017. godine, Rezolucijom vijeća sigurnosti UN 2384 (2017) za još 12 mjeseci. Broj angažiranih vojnika smanjivan je tokom godina na oko 600, koliko ih ima danas. Multinacionalnu misiju čine vojnici iz 19 država, mahom članica EU. Druge države koje su kontribuirale trupe su Čile, Makedonija, Švicarska i Turska.

<sup>25</sup> European Security Strategy, (eng.) – ESS;

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 (što je još uvijek pod znakom pitanja).

„Proces proširenja, iako formalno odvojen od II stuba u kojem je ZVSP, 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 Europi. 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 podstakao je Uniju da proširi i intenzivira svoju vanjsku politiku i konkretne akcije prema novom i budućem susjedstvu (npr. Bjelorusija, Ukrajina, Moldavija). Europska politika susjedstva (EPS)<sup>26</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 novoprimitljene članice imale su izvjesnog utjecaja na razvoj pojedinih dimenzija vanjske politike – u formuliranju odnosa prema Rusiji, već spomenutim tenzijama u relaciji sa SAD-om, ali i u sferi odbrane (sve

---

<sup>26</sup> European Neighbourhood Policy, (eng.) – ENP;

su simultano postale i članice NATO-a), njihova je uloga svakako bila poticajna. Bilo je, međutim, 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 inkapacitiranost 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 debatira unutar ograničenog kruga zemalja.

### **Lisabon – prije i poslije**

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 Europe*, koja je okupljala predstavnike nacionalnih vlada i parlamenata, ali i predstavnike Europske komisije i Europskog parlamenta. Prijedlozi Konvencije, tj. predloženi Ugovor o ustavu EU predviđao je sljedeće promjene relevantne za vanjskopolitičko djelovanje:

- 1. uvođenje međunarodnog pravnog 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>27</sup>“, predsjednika Europskog vijeća<sup>28</sup>, te osnivanje Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD)<sup>29</sup>;**

<sup>27</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>28</sup> Osim predsjedavanja sastancima Europskog vijeća, predsjednik Europskog vijeća zadužen je za organiziranje rada Vijeća, ali i predstavljanje Unije na najvišem nivou u kontekstu ZVSP-a.

<sup>29</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 Europske agencije za odbranu (EAO)<sup>30</sup>.

Dramatično odbijanje prihvatanja Ugovora o EU na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj<sup>31</sup> 2005. godine, te 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>32</sup>.

Proširenje, kao najefikasniji vanjskopolitički instrument, ali i kao esencijalna komponenta strukturalne vanjske politike Unije, na taj način je prebačeno 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 formiraju Europsku agenciju za odbranu (European Defence Agency – EDA), 2004. godine.

Za vrijeme neformalnog sastanka Europskog 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 će stupiti Ugovor iz Lisabona. „Lisabonski ugovor predstavlja najnoviji i, moguće najsmjeliji, korak u procesu institucionalizacije“ (M. Smith et al., 2016, p. 4). No, Ugovor iz Lisabona će, ipak, u domenu vanjske politike, sačuvati neka od rješenja ponuđena ranijim dokumentom.

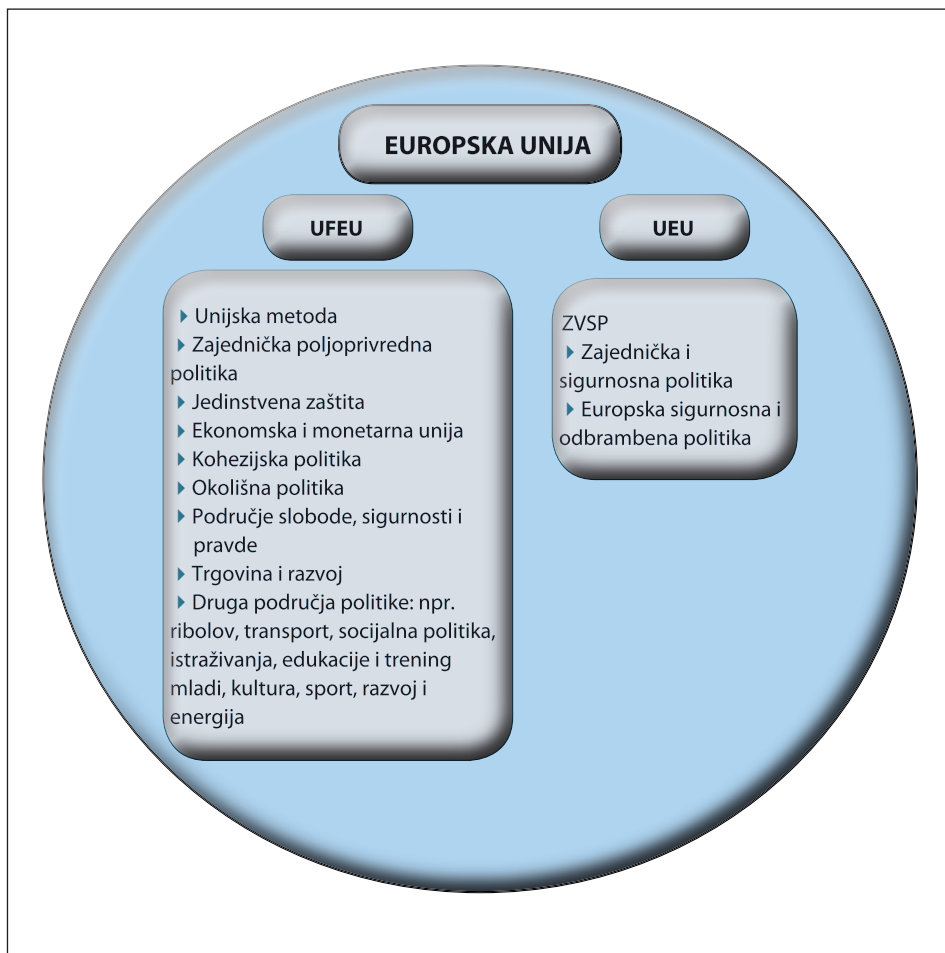
---

<sup>30</sup> European Defence Agency (EDA);

<sup>31</sup> Obje zemlje su dio originalne šestorke koja je osnovala EU i imaju jaku političku tradiciju prounijskih stavova, što je rezultatima referenduma dalo specifičnu političku težinu u širem unijskom kontekstu.

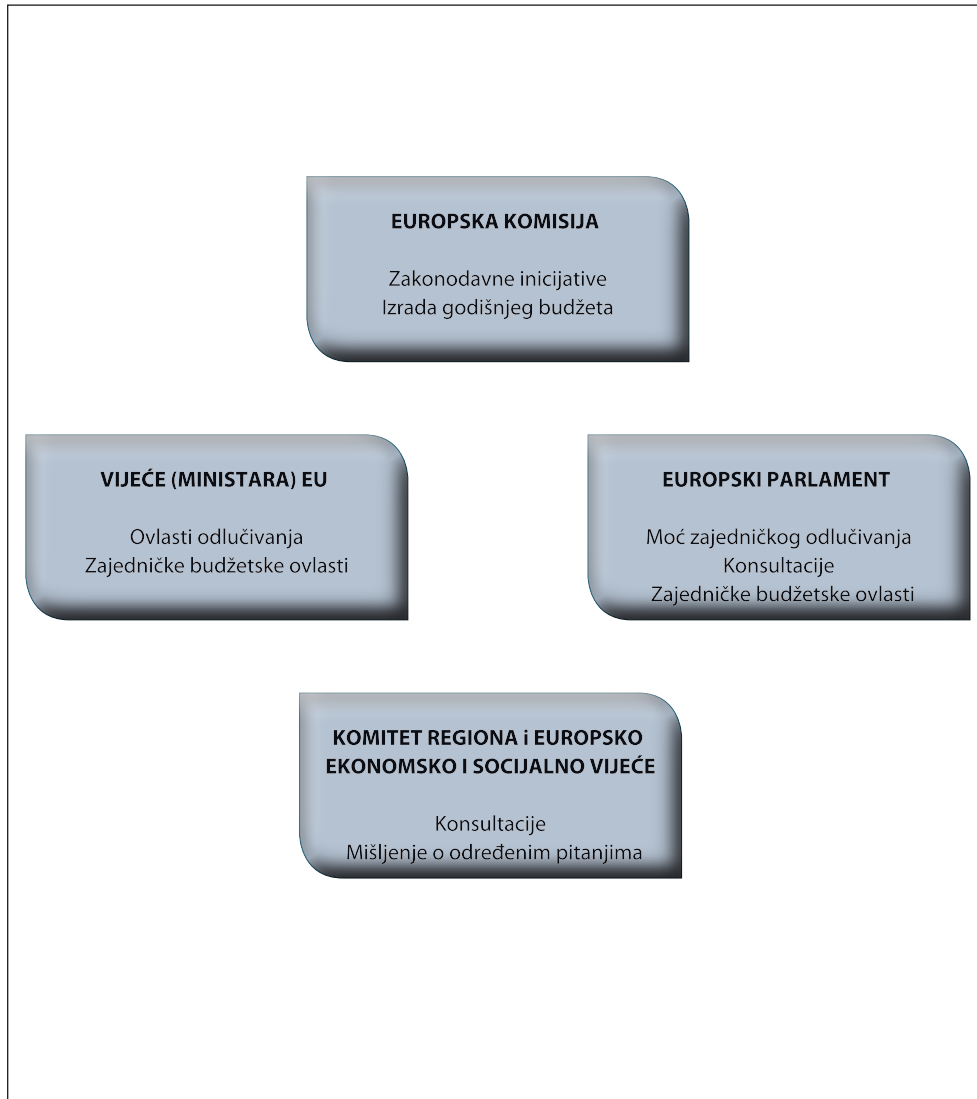
<sup>32</sup> Usprkos činjenici da je vrlo jasno otvorila perspektivu budućeg unijskog članstva ovih zemalja na Samitu u Solunu 2003. godine.

**Tabela 4.2. Postlisabonska konstrukcija EU**



Izvor: (Bache et al., 2016, p. 202)

**Tabela 4.3. Proces donošenja odluka u institucijama EU  
(distribucija moći nakon Lisabona)**



Izvor: (Bache et al., 2016, p. 204)

## Postlisabonska unija

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). Metodi odlučivanja, međutim, ostat će dualni, pa će domen ZVSP-a ostati predmet intergavernalizma, a vanjske akcije i vanjske dimenzije unijskih politika predmetom komunitarnog metoda.

Također, vrlo značajan korak je i dodjeljivanje pune prave osobnosti EU, što je ranije imala samo Europska zajednica (Član 47 Ugovora o EU).

Drugi sloj inovacija imao je za cilj da adresira tradicionalni nedostatak kontinuiteta, koherentnosti i 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 Europske komisije za vanjske odnose. Istovremeno je dogovoreno da Visoki predstavnik bude i potpredsjednik Europske 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, je, dakle, dobio 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 porširenom mandatu Visokog predstavnika za ViSP, osnovana je i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD/EEAS), a postojeća mreža delegacija Europske komisije širom svijeta, preimenovana i prestrukturirana u Delegacije EU,

te „priključene“ EEAS-u i pretpotčinjene Visokom predstavniku. Visoki predstavnik je, time, 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 Europskog vijeća.

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

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, 2014, p. 58).

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, 01. 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 Javieru Solane za Visokog predstavnika za ZVSP, na pozicije predsjednika Europskog vijeća i Visokog predstavnika za ViSP, države članice postavit će dvije ličnosti bez ikakve međunarodne reputacije – bivšeg belgijskog premijera Hermana van Rompuya i britansku političarku s kratkim iskustvom u Europskom komisiji na poziciji komesarke za trgovinu - Catherine Ashton.

Živopisni Van Rompuy je iskoristio svoja značajna iskustva u finansijama kako bi izašao nakraj sa šefovima država i vlada koji su zastupljeni u Europskom vijeću. Lady Ashton, međutim, nije imala ni slično iskustvo ni ekspertizu niti je uspjela izgraditi svoje mjesto na europskoj 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, smanjeno 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 krizom u Ukrajini. U maju 2011. godine predstavljena je nova i ambicioznija Europska politika prema susjedstvu pod naslovom „Novi odgovor na promjene u susjedstvu“, koja je donijela nova obećanja, ali i nova sredstva – 1,2 milijarde eura. Ipak, bilo je i uspjeha. Posredovanje u dogovoru Beograda i Prištine 2013. godine (Bache, Bulmer, George, & Parker, 2016, p. 191), kao i „P5+1“<sup>33</sup> pregovori s Iranom koji su, također, 2013. godine rezultirali privremenim sporazumom o iranskom nuklearnom programu (Geneva). Te je godine, 01. 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 i da je 2012. godine Europskoj uniji dodijeljena Nobelova nagrada za mir. Iako je i ovaj laureat izazvao brojne reakcije i protivljenja, najburnije su, pak, reakcije bile u samoj Europi. 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), Europskoj uniji ova je prestižna nagrada dodijeljena upravo zbog uloge u promoviranju mira, demokracije, pomirenja i ljudskih prava u Europi.

<sup>33</sup>„P5+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 europske i tri neeuropske sile uključene u proces od 2006. godine.

Iako je aktualna Visoka predstavnica za ViSP - Federika Mogherini preuzela dužnost u oktobru 2014. godine, za ozbiljne analize je rano, jer njen mandat još uvijek traje. Negativni trendovi i nepovoljne političke okolnosti koje su pratile inicijalnu implementaciju Lisabonskog ugovora su se, međutim, nastavili, pa i eskalirali. Unija je tokom 2015. teško pogođena imigrantskom krizom 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 se postepeno podiže sa strane krajnje desnice i njena se netrpeljivost obrušava i na i 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 najveće izazove do sada.

Jedan od odgovora ponuđen je vrlo brzo nakon britanskog referenduma, već na sastanku Europskog vijeća u junu 2016. godine. Visoka predstavnica Mogherini prezentirala je Globalnu strategiju EU za vanjsku i sigurnosnu politiku (EU Global Strategy – EUGS), sa simboličnim naslovom - „Zajednička vizija, zajednička akcija: jača Europa“. Strategija je definirala pet prioritarnih oblasti djelovanja – sigurnost Unije, otpornost država i društava (resilience), 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, Europska komisija je u februaru 2018. godine predstavila i novu EU strategiju za proširenje. Imajući u vidu historiju vanjskopolitičke dimenzije EU „koja obiluje lažnim počecima i neispunjenim obećanjima“, Lehne savjetuje oprez (Lehne, 2017) pri analizi ovih napora.

## Zaključana razmatranja

Na osnovu ovog kratkog pregleda historijata vanjske politike EU, 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. godine, europski 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 Europske 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 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, i to ne nabolje. Razvoj događaja na međunarodnoj sceni, ali i izazovi na unutarnjoj EU sceni ne samo da otežavaju realizaciju ambicioznih strukturalnih vanjskopolitičkih ciljeva koje EU promovira u svojim strategijama, već prijete temeljima i integracijskim postignućima ostvarenim u proteklih šest decenija.

Razvoj vanjske politike Europske 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. Historijat vanjske politike Unije svjedoči da je njen razvoj, pogotovo u formalno-pravnom smislu, najčešće bio reaktivnog karaktera, dok se proaktivna dimenzija posebno isticala u postnacionalnom, strukturalnom smislu, čiji su efekti dubinski, dalekosežni i dugoročni.

**„Ipak, od njenog zaživljavanja 1993. godine, EU je ostala kompleksan, čak haotičan – evolutivni miks supranacionalnosti, intergavernalizma i diferenciranih formi integracija.“** (Phinnemore, 2016, p. 28)

# 5

**„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, 2014, p. 93).**

# INSTITUCIONALNI OKVIR – GLAVNI AKTERI VANJSKE POLITIKE EU

<b>Europsko vijeće</b> .....	<b>86</b>
<b>Vanjskopolitičko vijeće</b> .....	<b>91</b>
<b>Podstruktura Vijeća – Pripremna tijela</b> .....	<b>96</b>
<b>Predsjedavanje Vijećem EU</b> .....	<b>104</b>
<b>Visoka predstavnica za vanjsku i sigurnosnu politiku EU</b> .....	<b>109</b>
<b>Europska služba za vanjsko djelovanje i Delegacije EU</b> .....	<b>114</b>
<b>Europska komisija</b> .....	<b>120</b>
<b>Europski parlament</b> .....	<b>129</b>
<b>Europski sud pravde</b> .....	<b>134</b>
<b>Ostali akteri vanjske politike EU</b> .....	<b>135</b>
<b>Zaključna razmatranja</b> .....	<b>137</b>

**A**utori Keukeleire i MacNaughtanova (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 66) opisali su institucionalni mehanizam Unije kao „jedinstven po imenu, dvojan po režimu 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) – institucije EU, svaka u različitoj ulozi i sa specifičnim nadležnostima, te 28 država članica.

Institucionalni okvir VPEU-a, međutim, nije samo drugačiji u kvantitativnom, već svakako i u kvalitativnom smislu. Poznavanje institucionalnog okvira i učesnika vanjskopolitičkog procesa svakako je neophodno, a, s obzirom na namjeru ove knjige da pojasni vanjskopolitički sistem Unije, i neizbježno. Među aktere vanjske politike EU neizostavno spadaju i države članice, no njihov će složeni i dvosmjerni odnos s vanjskom politikom EU biti razmatran u okviru posebnog poglavlja.

Prije nego u nastavku budu predstavljeni akteri pojedinačno, nužno je 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.). i bez obzira na prisustvo formalno izbrisane trostubne konstrukcije u metodima odlučivanja, on

čini jedinstvenu cjelinu. 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 je pred Vama predstavlja, pojedinačno, glavne institucije EU u kontekstu njihovih uloga u oblikovanju i odlučivanju o vanjskopolitičkim pitanjima EU.

**Tabela 5.1. Međuvladine institucije EU**

<p><b>Europsko vijeće</b> Samiti šefova država i vlada</p>
<p><b>Vijeće ministara</b> Sastoji se od predstavnika svake države na ministarskom nivou, predstavljaju vlade država članica. Sastaju se u 10 različitih saziva.</p>
<p><b>Komitet stalnih predstavnika (COREPER)</b> Komitet stalnih predstavnika čine stalni predstavnici (ambasadori i zamjenici ambasadora) iz država članica EU - sastaju kao COREPER I i COREPER II. Oni pripremaju dnevni za sastanak ministara.</p>
<p><b>Podstruktura Vijeća – Pripremna tijela</b> COREPER se samostalno sprema za mali broj specializirani komiteta, kao što je poljoprivreda i trgovinska politika. Na nižem nivou postoji više od 150 komiteta i radnih grupa za specijalizirana pitanja.</p>

**Predsjedavanje**

Šestomjesečno rotirajuće predsjedavanje Vijećem (ministara) EU koje obavljaju države članice.

**Sekretrarijat**

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

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

**Europsko vijeće**

Iako je sazivanje samita šefova država i vlada članica prisutno u praksi od samih začetaka eurounijskog integracijskog procesa, Europsko vijeće (European Council)<sup>1</sup> uvedeno je u ugovore tek Jedinostvenim europskim aktom iz 1986. godine, a formalno je postalo jedna od glavnih institucija EU tek s Ugovorom iz Lisabona. Europsko vijeće (EV) je ključni organ Unije koji utvrđuje opće, strateške smjernice vanjske politike EU. Čine ga šefovi država i vlada članica, predsjednik Europske komisije i Visoka predstavnica za ViSP. Nakon usvajanja Lisabonskog ugovora, ovim tijelom predsjedava stalni predsjednik Europskog vijeća, koji ima i najvišu funkciju predstavljanja Unije u oblasti ZVSP-a. Napuštena je praksa da je zemlja predsjedavanja zadužena za diplomatsku i političku organizaciju samita, kao i za troškove održavanja koji se sada pokrivaju iz budžeta EU.

Predsjednika bira samo Europsko vijeće, na mandat od 2,5 godine koji može biti obnovljen jednom. Predsjednik EV-a ne može biti neko od aktualnih šefova država ili vlada, već se bira iz redova bivših i to kvalificiranom većinom. Prvi stalni predsjednik je bio bivši belgijski premijer Herman van Rompuy, a trenutno je to, u svom drugom mandatu, Poljak - Donald Tusk. Zadatak predsjednika je da osigura atmosferu kompromisa kako bi proces pregovora i dogovaranja unutar EV-a glatko tekao. Izbor ličnosti nižeg međunarodnog političkog profila

<sup>1</sup> Europsko vijeće ne smije se miješati s drugim tijelom EU – Vijećem (ministara) EU, niti s drugom međunarodnom organizacijom pod nazivom Vijeće Europe (Council of Europe).

odražava namjeru da se ne dovodi u pitanje autoritet aktuelnih šefova država i vlada (v. Bache, Bulmer, George, & Parker, 2016, p. 254).

Također, napuštena je i predlisabonska praksa da šefove država i vlada prate njihovi ministri vanjskih poslova, a smatra se da uključenost Visoke predstavnice za ViSP u rad Europskog vijeća odražava značaj koji vanjska i sigurnosna politika imaju za EU i za angažman EV-a na strateškom planu.

Europsko vijeće sastaje se četiri puta godišnje u Briselu. Dosadašnja praksa zasjedanja Europskog 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 Europskog vijeća.

Međutim, treba naglasiti da Europsko 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. Izvještaji se, obično, prave i 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 ministarstva vanjskih poslova). 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>2</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>3</sup> i prosljeđuje Vijeću ministara<sup>4</sup> koje utvrđuje tekst koji će biti dostavljen članovima EV-a<sup>5</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.

<sup>2</sup> Inicijativu mogu pokrenuti i šefovi država/vlada članica, najčešće posredstvom svojih diplomatskih savjetnika.

<sup>3</sup> Sastaje se prvog dana zasjedanja Europskog vijeća.

<sup>4</sup> Sastaje se za vrijeme ručka prvog dana zasjedanja EV, istovremeno kad traje i ručak za članove EV.

<sup>5</sup> Tekst deklaracije obično se dostavlja savjetnicima šefova država i vlada radi eventualnih izmjena i vraćanja teksta na doradu Vijeću ministara.



Zaključci predsjedavajućeg (sada 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 predsjedava Unijom i Generalnog sekretarijata Vijeća, na kojem se sastavlja tekst zaključaka, a zaključci se onda, 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 treba da imaju saglasnost svojih šefova država/vlada, a moguće je i da šefovi država i vlada i 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 i odluka, te prioriteta za buduće odluke u EU politikama.

Sastanci EV-a su diplomatski 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. No, 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 unutarunjskim 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, Visoke predstavnice za ViSP i/ili samih članica.

## Vanjskopolitičko vijeće (EU)

Vanjskopolitičko vijeće<sup>6</sup>, prije Lisabona poznato kao Vijeće ministara za opće i vanjske poslove (Vijeće)<sup>7</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, i u političkom, i u formalno-pravnom smislu. Ono se bavi pitanjima vanjske trgovine, razvoja, humanitarne pomoći, međunarodnih sporazuma, te ZVSP-a i ZSOP-a. Vijeće ministara EU, se, inače, može konfigurirati po različitim sektorima (nakon Lisabona prakticira se ukupno 10 konfiguracija Vijeća<sup>8</sup>, a specifikum VPV-a je da njime predsjedava Visoka predstavnica za ViSP, umjesto ministra vanjskih poslova države predsjedavanja. Jedini izuzetak je diskusija o trgovinskoj politici, kojom onda, kao i u drugim sazivima Vijeća, predsjedava ministar države predsjedavanja. 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 sprovođenju vanjske politike EU. Ministri se sastaju u Briselu, osim aprila, juna i oktobra, kad se sastanci održavaju u Luxembourggu, prema aranžmanu o lociranju zajedničkih institucija iz 60-ih godina.

<sup>6</sup> Foreign Affairs Council (FAC);

<sup>7</sup> General Affairs and External Relations Council (GAERC);

<sup>8</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;

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 politikama koje su pripadale prvom, te 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 ESOP-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. Vijeće, također, 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, Europskim parlamentom i Europskim 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>9</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>10</sup>. Sto za sastanak predstavnika 28 država članica i predstavnike EU je tako 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>11</sup>; sve manje prisustvo ministara na sastancima i gubljenje interesa za sudjelovanje u radu, tj. „kriza legitimiteta inputa“ (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 73).**

---

<sup>9</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>10</sup> Iz svake od 28 članica u sali se nalazi ministar vanjskih poslova, predstavnik u Coreperu i COPS-u, jedan ili dvojica visokorangiranih diplomata ili savjetnika, Visoka predstavica za ViSP i sigurnosnu politiku, i osoblje EEAS-a i EK-a.

<sup>11</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.

Neki od navedenih problema prevazilaze se zahvaljujući instrumentima neformalne diplomatije poput ranije spomenutih Gymnich-sastanaka<sup>12</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 Visoka predstavica 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 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. Janjević (Janjević, 2007, p. 212) tako navodi da su „kompromis iz Joanine,

<sup>12</sup> Gymnich je zamak kod Bona u Njemačkoj gdje je 1974. godine održan prvi neformalni sastanak ministara vanjskih poslova članica EEZ.

tj. odluka o proširenju Unije na Austriju, Finsku i Švedsku iz 1994. godine i odluka o VIII Europskom fondu za razvoj iz 1995. godine prethodno dogovorene na Gymnich-sastancima.

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 Europskog 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. Činjenicu da, u najvećoj mogućoj mjeri, rad Europskog vijeća i Vanjskopolitičkog vijeća oblikuju diplomati i birokrati, nije moguće zanemariti, 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 (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, Europsko vijeće i Vijeće ministara EU sa svojih 10 saziva čine tzv. „sistemska vijeća“ ili „sistem vijeća“ (Jeffrey 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.

## Podstruktura vijeća/pripremna tijela

Čitav niz diplomatskih, birokratskih i vojnih aktera koji sudjeluju u pripremnim i aktivnostima podrške održavanju ritma mjesečnih sastanaka Vanjskopoličkog 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>13</sup>, odnosno Komitet stalnih predstavnika najviše je pripremno tijelo Vijeća i okuplja stalne predstavnike članica pri EU, tj. šefove delegacija pri EU ambadorskog nivoa i predstavnike Europske 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 ribarstvo; zapošljavanje, socijalna politika, zdravlje; konkurencija i industrija; okoliš i klimatske promjene; transport, telekomunikacije, energija; obrazovanje, kultura, mladi). Coreper I je 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 kohezione fondove, razvoj i ugovore o asocijaciji, proširenje, te institucionalna i horizontalna pitanja tj. preostala četiri saziva Vijeća. Dva formata Corepera su funkcionalno neovisni, iako su ambasadori, formalno i hijerarhijski unutar stalnih nacionalnih misija pri EU, nadređeni svojim zamjenicima, a imaju i viši status u očima svojih prestonica.

<sup>13</sup> Le Comité des représentants permanentes (franc.) - COREPER;



Članovi Corepera prisustvuju sastancima Vijeća, a dežuraju u prostorijama nacionalnih delegacija za vrijeme sastanaka Europskog vijeća.

Stalni predstavnici, njihovi zamjenici, kao i ostali članovi stalnih misija, žive u Briselu za vrijeme višegodišnjeg mandata i s obzirom na različite dužine mandata i tempo izmjene nacionalnih vlada, često nadžive svoje političke šefove tj. ministre ili ih promjene 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, prestonice, 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 (J. Lewis, 200):

- 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 je, svakako, veoma važan, jer članovi ovog tijela istovremeno predstavljaju i nacionalne interese, ali dijele i odgovornost za donošenje zajedničkih odluka. U tom smislu, i Coreper reflektira činjenicu da sistem vijeća ne služi samo zaštiti nacionalnih interesa, već je i kolektivni proces odlučivanja. Štaviše, Coreper se može opisati i kao „procesni menadžer u sistemu Vijeća“ (Jeffrey Lewis, 2016, p. 144). Njegova je posebna prednost što je pozicioniran, vertikalno između ministarskog i ekspertskeg nivoa, dok horizontalno ima višesektoralna zaduženja.

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. Priprema dnevnog reda (Član 151) UEU za sastanke Vanjskopoličkog vijeća, jednako kao i Vijeća za opće poslove, ECOFIN-a i Vijeća za pravosudne i unutarnje poslove, osnovni je zadatak Corepera II. 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 unijskih 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 je 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>14</sup> ključno je pripremno tijelo u podstrukturi Vijeća, pogotovo kad se radi o ZVSP-u. Čine ga stalni predstavnici država članica u rangu ambasadora, predstavnici Europske komisije, EU vojnog komiteta (EUMC) i Komiteta za civilne aspekte upravljanja krizama (CIVCOM), a njime predsjedava neko od eurpodiplomata (funkcionera EEAS-a) po izboru visoke predstavnice. 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.

---

<sup>14</sup> Political and Security Committee (eng) – PSC; Comité politique et de sécurité (franc.) - COPS;

Mandat COPS-a je 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 (Član 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 (S. Duke, 2005).

Inače, COPS je nasljednik Komiteta za političke poslove koji je okupljao političke direktore iz MVP-a članica, a koji je već značajno transformiran 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 „*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).

**Radne grupe 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 domenu vanjske politike trenutno su aktivne 32 radne grupe<sup>15</sup> (Vijeće, 2012), koje se redovno sastaju u Briselu kako bi raspravljale o razvoju događaja u pojedinim regionima, zemljama ili tematskim oblastima. 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. U praksi, međutim, 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.

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 otopljanja političke klime (Jeffrey Lewis, 2016, p. 145).

<sup>15</sup> Radne grupe kojima predsjedavaju predstavnici EEAS-a su sljedeće: 1. RG za Europu i Istočnu Aziju (COEST); 2. RG za region Zapadnog Balkana (COWEB); 3. RG za Bliski istok i Golfski zaliv (MOG); 4. RG za Mašrik, Magreb i Afriku (MAMA); 5. RG za Aziju i Okeaniju (COASI); 6. RG za Latinsku Ameriku (COLAT). 7. RG za transatlantske odnose (COTRA); 8. RG za OSCE i Vijeće Europe (COSCE); 9. RG za Ujedinjene nacije (CONUN); 10. RG za ljudska prava (COHOM); 11. RG za neproliferaciju (CONOP); 12. RG za izvoz konvencionalnog naoružanja (COARM); 13. RG za globalno razoružanje i kontrolu naoružanja (CODUN); 14. Političko-vojna grupa (PMG); 15. Nicolaidis grupa. Predstavnik države koja predsjedava Unijom vodi sljedeće grupe: 1. Grupa vanjskopolitičkih savjetnika; 2. RG za administrativna pitanja i protokol ZVSP; 3. RG za konzularne poslove; 4. RG za robu dvostruke namjene; 5. RG za europsku politiku naoružanja; 6. RG za EFTA; 7. RG za trgovinu; 8. RG za opći sistem preferencijala; 9. RG za pripremu međunarodnih razvojnih konferencija; 10. RG za humanitarnu i pomoć u hrani; 11. RG za međunarodno javno pravo; 12. RG za pravo mora; 13. Ad hoc RG za MEPP (COMEP); 14. RG za Afriku, Karibe i Pacifik; RG za pitanja terorizma; 15. RG za primjenu posebnih mjera u borbi protiv terorizma; 16. Antici – grupa; 17. Mertens-grupa.

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).

Svaki od navedenih mehanizama 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 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 je 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 podstrukturi koja povezuje članice s eurounijskim nivoom.

## **Predsjedavanje države članice Vijećem (Unijom)**

Iako se predsjedavanje EU-om prvobitno odnosilo na zadatke organiziranja i predsjedavanja sastancima, vanjskopolitička uloga predsjedavanja postepeno se nadograđivala još od vremena Europske 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. Jedinствeni europski 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“ (Član 30, tačka 10 b). Ugovorom iz Maastrichta (Član J tačka 5) i kasnijim doradama u Ugovoru iz Amsterdama (Član 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 Europskog 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, očito, 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 nerijetko je 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 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>16</sup>, to nije nužno značilo ostvarivanje kontinuiteta unijske politike prema određenom regionu/zemlji ili pitanju.

<sup>16</sup> U periodu 1995-1996., predsjedavanja Francuske, Španije i Italije forsirala su euromediteranski proces, ali je Irska izborom svojih prioriteta predsjedavanja potpuno i na duže vrijeme prekinula trend bavljenja tim regionom.

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 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. Članice su, ipak, 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, bivale su napregnute znatno više od 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 potcrtao 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. Predstavnici 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 je dodatno institucionaliziran Ugovorom iz Lisabona, uvođenjem tzv. Trio-programa tj. koncepta kreiranja 18-mjesečnog političkog programa koji onda realiziraju tri zemlje predsjedavanja. Od 1. januara 2007. godine na snazi je Odluka Vijeća o redoslijedu predsjedavanja koja važi do polovine 2020. godine. Promjena u redoslijedu predsjedavanja napravljena je odmah nakon odluke o Brexitu – Ujedinjeno Kraljevstvo je izbrisano iz rasporeda, a Hrvatska je, kao nova članica, dobila priliku za predsjedavanje pola godine ranije.

**Tabela 5.2. Lista predsjedavanja Vijećem (ministara) EU 2014-2020.**

<b>Država članica</b>	<b>Vremenski period</b>
Grčka	Januar – Juni 2014
Italija	Juli – Decembra 2014
Latvija	Januar – Juni 2015
Luksemburg	Juli – Decembar 2015
Holandija	Januar – Juni 2016
Slovačka	Juli – Decembar 2016
Malta	Januar – Juni 2017
Estonija	Juli – Decembar 2017
Bugarska	Januar - Juni 2018
Austrija	Juli - Decembar 2018
Rumunija	Januar – Juni 2019
Finska	Juli – Decembar 2019
Hrvatska	Januar – Juni 2020
Njemačka	Juli – Decembar 2020

Izvor: (Consilium, 2018)<sup>17</sup>

<sup>17</sup> <http://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/presidency-council-eu/>

## **Visoka predstavnica za vanjsku i sigurnosnu politiku**

U kontekstu razvoja vanjske politike već je bilo riječi o jednoj od najznačajnijih promjena koje su se desila u sistemu Vijeća, ali i u kontekstu vanjskopolitičke 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 Europsko vijeće kvalificiranom većinom na mandat od pet godina. Prva Visoka predstavnica za ViSP bila je Britanka Catherine Ashton, a 2014. svoj je petogodišnji mandat započela Italijanka Federica Mogherini.

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 udahnuili 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“<sup>18</sup> 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.

<sup>18</sup> Mr. CFSP (eng.)

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. Europske službe za vanjsko djelovanje<sup>19</sup>. U eurounijskim krugovima smatralo se da će ova funkcija biti konačni odgovor na Kissingerovo davno pitanje o telefonskom broju Europe (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 s ciljem osnaživanja vanjskopolitičke dimenzije EU.

Visoki predstavnik za ViSP, dakle, ima sljedeće obaveze:

- ▶ **predsjedava sastancima Vanjskopolitičkog vijeća jednom mjesečno;**
- ▶ **prisustvuje samitima Europskog vijeća;**
- ▶ **obavlja dužnost potpredsjednika Europske 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.

---

<sup>19</sup> European External Action Service (EEAS)

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, 2014a, p. 78).

Na osnovu prethodno navedenih činjenica o mandatu Visoke predstavnice, jasno je da u obavljanju svojih zadataka ona, zapravo, 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 (Članovi 30. i 42 (2) UEU, konsultiranju i informiranju Europskog parlamenta (član 36. UEU) i sudjelovanju u radu Europskog vijeća (Član 15 (2) UEU);**
- ▶ **implementiranje – podrazumijeva provođenje odluka koje su usvojili VPV i EV u domenu ZVSP-a (Članovi 26 (3) i 27 (1) UEU); koordiniranje ministara vanjskih poslova članica (Član 32. UEU); koordiniranje civilnih i vojnih aspekata ZSOP misija u saradnji s COPS-om (Član 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)<sup>20</sup>.**

---

<sup>20</sup> S obzirom na to da Visoka predstavnica za ViSP dijeli ovu funkciju s predsjednikom Europskog vijeća, njegova je obaveza da predstavlja EU u domenu ZVSP-a na nivou šefova država i vlada, dok ona koordinira aktivnosti država članica u tim organizacijama i na konferencijama (Član 34. UEU).

- ▶ **osiguranje konzistentnosti – odvija se kroz saradnju s Vijećem i Komisijom u različitim oblastima vanjskog djelovanja (Član 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 predstavnicama. 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 VPEU-a), opća ocjena njenog mandata ostala je negativna. I dok su se navodili njeni lični propusti ili nedostaci, većina kritičara zaboravila je na složeni institucionalni *hardware* u kojem Visoka predstavnica 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 i 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, 2014a, p. 81) pripisuju utjecaju države iz koje dolazi. 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 je vrlo striktno 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. Šef kabineta zadužen je i za sastanke Europskog vijeća, dok zamjenik šefa kabineta koordinira mjesečne sastanke Vanjskopolitičkog vijeća. Ostali članovi su savjetnici, regionalni eksperti i službenici za odnose s medijima. S ciljem bolje koordinacije različitih segmenata vanjske politike u sklopu Komisije, osnovana je Grupa za vanjske akcije koja sastanke održava jednom mjesečno. Grupom koju čine komesari zaduženi za relevantne resore, predsjedava Visoka predstavnica.

Kako mandat Mogherinijeve još uvijek traje, jasno je da je neozbiljno iznositi bilo kakve ocjene u vezi s njegovim tokom i doprinosom razvoju vanjskopolitičke dimenzije EU, no njene su aktivnosti vrlo otvoreno fokusirane na jačanje koherentnosti i kredibiliteta vanjskopolitičkog nastupa EU, a ne opsluživanje država članica (Jeffrey Lewis, 2016, p. 147).

## EEAS i delegacije EU

Uz sve povjerene zadatke i ovlasti, Visoka predstavnica za ViSP i njen Kabinet imaju dodatnu podršku diplomatsko-administrativnog aparata koji je, prema članu 27. (3) UEU nazvan Europska služba za vanjsko djelovanje. Isti član precizira da će EEAS sarađivati sa diplomacijama država članica, te 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 starta je bilo jasno da će EEAS biti hibridna institucija koja će, kao i nadređena joj Visoka predstavnica, kombinirati supranacionalnost i intergavernalizam.

Uspostava EEAS bio je uistinu zahtjevan i delikatan zadatak oko kojeg bi se pomučili i znatno vještiji i iskusni funkcioneri od Ashtonove. Stvaranje „*quasi* diplomatskog kora“ (Simon 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. Također, David O'Sullivan, bivši šef DG RELEX-a i šef operacija EEAS je nedugo nakon imenovanja upozorio i na drugu vrstu problema - ozbiljne organizacione izazove. „U smislu organizacione kulture, spajanje tri različite komponente EEAS-a ne razlikuje se puno od spajanja različitih korporacija; s tim dolazi izazov uspostavljanja zajedničkog identiteta“ (O'Sullivan, 2011). Spajanje osoblja iz različitih institucija, s različitom institucionalnom kulturom, okvirima i lojalnostima, dodatno je zakomplicirano i nekooperativnim ponašanjem pojedinih država članica.

Za vrijeme Solane, zadatak podrške njegovim aktivnostima imao je Sekretarijat koji je uključivao i Jedinicu za planiranje i sistem ranog upozoravanja<sup>21</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,

<sup>21</sup> Policy Planning and Early Warning Unit;

uglavnom, preuzimanjem osoblja iz drugih institucija<sup>22</sup>. Do useljenja u „Trokut“ zgradu 2012. godine, EEAS je 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 Europske komisije. Dotadašnje Delegacije Europske komisije preimenovane su i prestrukturirane u Delegacije EU, te pretpotčinjene Visokoj predstavnici. Šefove delegacija bira Visoka predstavnica, 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);**
- ▶ **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, dakle, :

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

---

<sup>22</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.

EU danas ima 141 delegaciju, 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 Europe, UNESCO-u, Organizaciji za hranu i poljoprivredu i Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Prema broju predstavništava, diplomatska mreža EU spada među najveće u svijetu<sup>23</sup>.

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 Visoke predstavnice i ima posebnu poziciju u hijerarhiji EEAS. Tu strukturu čine:

- ▶ **Vojno osoblje EU (EUMS)<sup>24</sup> - čiji je zadatak da osigura stručnu potporu za provođenje vojnih operacija kriznog menadžmenta. Vojno osoblje radi pod vodstvom Vojnog komiteta EU (EUMC)<sup>25</sup> i zaduženo je za rano upozoravanje, evaluaciju i strateško planiranje za misije ZSOP-a;**
- ▶ **Civilno planiranje i sposobnost provođenja (CPCC)<sup>26</sup> - zaduženo je za planiranje, razmjешtanje, provođenje i reviziju civilnih misija kriznog upravljanja u sklopu ZSOP-a.**
- ▶ **Direktorat za upravljanje krizama i planiranje (CMPD)<sup>27</sup> – vodi poslove političko-strateškog planiranja i koordinacije civilnih misija i vojnih operacija u sklopu ZSOP-a.**

<sup>23</sup> Prema istraživanju Instituta Lowy iz 2017. godine (Global Diplomacy Indeks 2017), najveće diplomatske mreže, prema broju predstavništava, imaju stalne članice Vijeća sigurnosti UN-a. SAD, s najvećom diplomatskom mrežom, imaju 166 ambasada/visokih komisija, a Japan i Rusija, npr., 144 i 143 predstavništva.

<sup>24</sup> EU Military Staff; (eng.)

<sup>25</sup> EU Military Committee; (eng.) 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>26</sup> Civilian Planning and Conduct Capability; (eng.)

<sup>27</sup> Crisis Management and Planning Directorate; (eng.)

Visoka predstavnica, 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).

Ova funkcija formalno je uspostavljena Ugovorom iz Amsterdama (Član 18. tačka 5), iako su specijalni izaslanici imenovani i ranije<sup>28</sup>. Za imenovanje Specijalnih predstavnika bilo je zaduženo Vijeće za opće i vanjske poslove EU u formi zajedničke akcije, COPS im je osiguravao strateško i političko usmjerenje, Visoki predstavnik im je bio formalno i operativno nadređen, a njihove su se misije finansirale 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. Od 2002. godine, pa sve do ljeta 2011. godine, naprimjer, Visoki predstavnici međunarodne zajednice u BiH, koji mandat crpe iz Dejtonskog mirovnog sporazuma, ujedno su bili i Specijalni predstavnici EU. 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.

<sup>28</sup> 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. I 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.

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 Europske 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 – Visoku predstavnicu za ViSP, koja personalno objedinjuje funkcije u Vijeću i Europskoj Komisiji.

Ashtonova je imenovala 11 specijalnih predstavnika, od kojih je jedan bio i za Bosnu i Hercegovinu<sup>29</sup>. Mogherini ih, trenutno, ima osam – za Bosnu i Hercegovinu<sup>30</sup>, Centralnu Aziju, Rog Afrike, Kosovo, Bliskoistočni mirovni proces, Sahel, Južni Kavkaz i Gruziju, te jednog „tematskog“ - za ljudska prava.

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 Europske komisije (Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 84). Dok je EEAS, naprimjer, odgovoran

<sup>29</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.

<sup>30</sup> Lars-Gunnar Wigemark imenovan je za Specijalnog predstavnika u BiH u martu 2015. godine. Njegov mandat posvećen je jedinstvenoj, miroljubivoj, prosperitetnoj Bosni i Hercegovini kao budućoj članici EU. Također, EU vrlo aktivno sudjeluje u primjeni Okvirnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonski mirovni sporazum), jer su u BiH još uvijek prisutne snage EU (EUFOR misija Althea). Wigemark je, istovremeno, i šef Delegacije EU u BiH.

za strateško planiranje i programiranje većine finansijskih instrumenata, Komisija je zadužena za njihovu pripremu i implementaciju. Podjela između osoblja EEAS-a i Komisije, primjetna je i u Delegacijama EU, jer iako je šef Delegacije nadređen svima, osoblje Komisije više odgovara svojim Generalnim direktoratima u Briselu, a i znatno je brojnije od onog koje se bavi pitanjima vezanim za ZVSP i ZSOP. U EU Delegacijama, 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 je diplomatima, naime, sasvim jasno da EEAS nije obični sekretarijat koji vodi računa o tehničkim aspektima procesa, ali im je vrlo nelagodno kad EEAS i Visoka predstavnica pokazuju višak energije ili se ponašaju kao „29 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 Visokoj predstavnici odobravaju samo ulogu moderatora u procesu odlučivanja, vrlo je delikatan zadatak. Ipak, treba cijeniti da je proširena uloga Visoke predstavnice 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>31</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).**

---

<sup>31</sup> Agenda – setting (eng.)

## Europska komisija

Europska komisija jedinstveno je tijelo unutar EU i ima niz vrlo značajnih uloga u političkom sistemu EU, i u zakonodavnom i u izvršnom aspektu. 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 direktoratima (općim upravama)<sup>32</sup>. U vanjskoj politici EU uloga Komisije je, također, jedinstvena. S jedne strane ima značajnu ulogu u definiranju, zaštiti, promoviranju i predstavljanju zajedničkih interesa u domenu vanjske akcije i vanjskih dimenzija unutarnjih politika, dok je s druge strane, njeno sudjelovanje u ZVSP-u i ZSOP-u vrlo ograničeno.

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 se čelu našao bivši nizozemski ministar vanjskih poslova Hans Van Den Broek. Cameron (Cameron 2007:53) ocjenjuje 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.

---

<sup>32</sup> Directorate General (eng.) – DG skr.



Korak naprijed ostvaren je za vrijeme mandata predsjednika EK-a, Romana Prodi<sup>33</sup> i komesara Chrisa Patten<sup>34</sup>, kojem je Prodi prepustio predsjedavanje RELEX<sup>34</sup> grupom komesara. Ova funkcionalna reorganizacija dala je rezultate u smislu ostvarivanja veće koherentnosti Komisije u ZVSP-u.

U prvom mandatu Manuela Barrosoa<sup>35</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 europsku politiku za susjedstvo, vanjsku trgovinu, razvoj i humanitarnu pomoć, te proširenje. Njihovom radu pomagalo je pet generalnih direktorata 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 Visoka predstavnica za ViSP ujedno i članica tj. potpredsjednica EK-a, a mnogi su generalni direktorati i osoblje, kao i sve nekadašnje Delegacije EK-a, prešli u sastav EEAS-a. Dijkstra (Dijkstra, 2014) smatra da su ove promjene, zapravo, smanjile ovlasti EK u vanjskoj politici i dodatno je udaljile od procesa odlučivanja u ZVSP i ZSOP, dok Puetter (Puetter, 2014) posebno ističe činjenicu da su članice radije prihvatile formiranje nove institucije, nego širenje ovlasti EK-a. 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 Visokom predstavnicom. Iako je Visoka predstavnica članica EK-a, i to kao potpredsjednica, ovakvo je rješenje otvorilo put i novim institucionalnim ratovima, ali i problemima u osiguranju konzistentnosti.

<sup>33</sup> Mandat bivšeg italijanskog premijera na čelu EK trajao je u periodu 1999-2004. godine.

<sup>34</sup> Grupa komesara čiji su portfelji vezani za vanjsku politiku.

<sup>35</sup> Bivši portugalski premijer i ministar vanjskih poslova José Manuel Barroso bio je predsjednik Europske komisije punih deset godina tj., u dva mandata. Prvi mandat 2004-2009. i drugi mandat 2010-2014. godine.

Kad je riječ o vanjskim akcijama i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika, EK je tu ostala u okvirima svojih nadležnosti, sa sudjelovanjem u svim fazama odlučivanja i ekskluzivnim pravom pokretanja inicijative prema Vijeću i Europskom 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 *communiqués*, 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 to 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 Ugovorom, a za koja je nadležna na unutarunijском planu<sup>36</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 ga vijeće može dati samo na inicijativu Komisije. Vijeće formira poseban komitet s kojim Komisija komunicira i konsultira se za vrijeme pregovaračkog mandata.

Uz činjenicu da je glavni pregovarač, 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 (Članovi 314. i 317. UFEU) Komisiji daju posebno moćan instrument. Na jednoj strani ona je zadužena i 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.

<sup>36</sup> Radi se o tzv. ERTA-principu (AERT) koji je ustanovljen u sudskoj praksi Suda pravde i koji kaže da je EU ima vanjsku nadležnost za sve za što ima i unutrašnju nadležnost (*in foro interno, in foro externo*).

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 strukturalnim aspektima (Keukeleire & Delreux, 2014, p. 74). Cameron (Cameron, 2007, p. 90) je mišljenja da su brojni strateški dokumenti (*Prevenција sukoba, Multilateralizam kao izbor, Europska politika prema susjedstvu i Zelena knjiga o europskoj 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.

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>37</sup> i prestrukturiranje DG DEV<sup>38</sup>, čije je osoblje prešlo u EEAS, te preimenovanja Delegacija EK-a u Delegacije EU, uz prelazak kompletnog osoblja u EEAS.

---

<sup>37</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>38</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.

Generalni direktorati Komisije podijeljeni su u četiri grupe – politički direktorati, direktorati vanjskih odnosa, direktorati općih službi<sup>39</sup> i direktorati internih službi<sup>40</sup>. U nastavku će biti predstavljeni neki od generalnih direktorata Komisije koji su sadržajno najviše povezani s vanjskom politikom EU.

**DG za trgovinu**<sup>41</sup> ima veoma jaku poziciju unutar Komisije s obzirom na to da se trgovina nalazi u srcu supranacionalnog aspekta eurounijskih integracija, u nekadašnjem prvom stubu maastrichtske konstrukcije, te da sama Unija predstavlja najjači trgovinski blok na svijetu. Zaštita i promocija trgovinskih interesa Unije i globalna liberalizacija trgovine osnovni su zadaci ovog DG-a koji pokriva sve, od proizvoda i usluga, do intelektualnog vlasništva i investicija. U mnogim slučajevima, međutim, trgovinski se interesi Unije ne poklapaju s njenim vanjskopolitičkim ili razvojnim interesima, što stvara posebne probleme. Uvjetovanje trgovinskih aranžmana i ugovora određenim političkim ustupcima, vremenom je postalo sastavni dio aktivnosti ovog DG-a.

**DG za razvoj i saradnju**<sup>42</sup> - **EuropeAid (DEVCO)** 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>43</sup> i ranijeg DG DEV, a aktuelni oblik je dobio 2015. godine. Osnovni zadatak ovog DG-a je programiranje i implementacija instrumenata vanjske pomoći koja

<sup>39</sup> Ovi direktorati nisu politički tj., ne sudjeluju u oblikovanju politika, već pružaju usluge direktoratom koji su uključeni u taj proces. Čine ga: Europski antikorupcijski ured (OLAF), Eursotat, Komunikacije, Ured za publikacije i Generalni sekretarijat.

<sup>40</sup> Ni ovi direktorati nisu politički, već pružaju usluge političkim direktoratom i to, uglavnom, administrativne prirode. U ove direktorate spadaju: DG za budžet, Ured europskih političkih savjetnika (BEP); Informatika, Infrastuktura i logistika (Brisel – OIB i Luxembourg OIL), Interna revizorska služba (IAS), prevođenje, pravna služba, personal i administracija, i prevodilačka služba (DGT) koja je najveća na svijetu.

<sup>41</sup> DG Trade – (eng.)

<sup>42</sup> DG Development and Cooperation - (eng.); (DEVCO) skr.

<sup>43</sup> EuropeAID Cooperation Office;

**Tabela 5.3. Generalni direktorati i službe Komisije od januara 2014. godine**

Politike	Vanjski poslovi	Opći direktorati	Ključne službe
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ DG Poljoprivreda i ruralni razvoj (AGR)</li> <li>▶ DG Klimatske akcije</li> <li>▶ (CLMA)</li> <li>▶ Komunikacijska mreža, sadržaj i tehnologije (CNECT)</li> <li>▶ DG Takmičenje</li> <li>▶ (COMP)</li> <li>▶ Ekonomski i finasijski odnosi</li> <li>▶ (ECFIN)</li> <li>▶ DG Obrazovanje i kultura (EAC)</li> <li>▶ DG Zapošljavanje, socijalni odnosi i inkluzija (EMPL)</li> <li>▶ DG Energija (ENER)</li> <li>▶ DG Firme i industrija (ENTR)</li> <li>▶ DG Okoliš (ENV)</li> <li>▶ DG Zdravstvo i pacijenti (SANCO)</li> <li>▶ DG Unutrašnji odnosi (HOME)</li> <li>▶ DG Unutrašnje tržište i usluge (MARKT)</li> <li>▶ DG Pravda (JUST)</li> <li>▶ DG Morski odnosi i ribolov (MARE)</li> <li>▶ DG Mobilnost i saobraćaj (MOVE)</li> <li>▶ DG za regionalnu i urbanu politiku (REGIO)</li> <li>▶ DG za istraživanje i inovacije (RTD)</li> <li>▶ DG za porez i carinsku uniju (TAXAUD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ DG Razvoj i saradnja</li> <li>▶ EuropeAid (DEVCO)</li> <li>▶ DG Susjedstvo i Proširenje (NEAR)</li> <li>▶ DG Humanitarni ciljevi i civilna zaštita (ECHO)</li> <li>▶ DG Trgovina (TRADE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ DG Budžet (BUDG)</li> <li>▶ DG Komunikacije (COMM)</li> <li>▶ DG Ljudski resursi i sigurnost (HR)</li> <li>▶ DG Infomatika (DIGT)</li> <li>▶ DG Prevođenje (SCIC)</li> <li>▶ DG Prevodilačka služba (DGT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Generalni sekretar (SG)</li> <li>▶ Pravna služba (SJ)</li> <li>▶ Biro za evropske političke savjetnike (BEPA)</li> <li>▶ Europski antikorupcijski ured (OLAF)</li> <li>▶ Europski lični selektivni ured (EPSO)</li> <li>▶ Eurostat (ESTAT)</li> <li>▶ Infrastruktura i logistika—Brisel (ÖIB)</li> <li>▶ Infrastruktura i logistika—Luksemburg (OIL)</li> <li>▶ Interna revizorska služba (IAS)</li> <li>▶ Zajednički istraživački centar (JRC)</li> <li>▶ Ured za administraciju i plaćanje individualnih prava (PMO)</li> <li>▶ Izdavački ured (OP)</li> <li>▶ Služba za vanjske političke instrumente (FPIS)</li> </ul>

Izvor: (Bache et al., 2016, p. 223)

dolazi iz budžeta EU (70%) i Europskih razvojnih fondova<sup>44</sup>(30%), što je izuzetno značajna uloga, jer je EU, u cjelini, jedan od najvećih svjetskih donatora humanitarne i razvojne pomoći. Iako se nadležnosti. Komisije se u ovoj oblasti preklapaju s nadležnostima članica, djelovanje DEVCO 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 za susjedstvo i pregovore o proširenju** – NEAR, imao je specifičnu težinu i značaj u periodu koji je prethodio tzv. velikom proširenju 2004. godine, pa i u periodu pred proširenje na Bugarsku i Rumuniju 2007. godine. Njegov rad danas se odnosi na zemlje Zapadnog Balkana<sup>45</sup> i Tursku, što Uniju i njen vanjskopolitički kredibilitet stavlja pred nove izazove. Unutarunijsko propitivanje procesa proširenja općenito, rezolutno protivljenje pojedinih članica priključenju Turske, te politička nestabilnost i spor napredak ka integracijama na Zapadnom Balkanu, veliki su test ne samo za uspješnost politike proširenje, već i za vanjsku politiku EU u cjelini. DG NEAR blisko surađuje s EEAS-om.

U mandatu Komisije koju vodi Jean Paul Juncker (2014-2019.), DG za proširenje i DG za susjedstvo su spojeni u ovaj jedan DG. Potez objedinjavanja generalnog direktorata za države koje imaju perspektivu članstva u EU s onima koje tu perspektivu nemaju naišao je na žestoke kritike, no Juncker je potez pravdao štednjom i činjenicom da su države koje su dio procesa proširenja, nisu imale realnu mogućnost realizacije članstva do kraja njegovog mandata.

<sup>44</sup> European Development Funds – (eng.); 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.

<sup>45</sup> Srbija, Crna Gora, Albanija, Makedonija, Bosna i Hercegovina, te Kosovo.

U kontekstu politike prema susjedstvu, DG NEAR podržava reforme i demokratsku konsolidaciju, te perspektivu prosperiteta, stabilnosti i sigurnosti u susjedstvu EU. Proširenje je, međutim, proces prijema novih članica na osnovu njihovog stepena prihvatanja kriterija i normi EU, pa DG NEAR na bilateralnoj osnovi vodi pregovore s državama kandidatkinjama za članstvo, prati i ocjenjuje stepen usklađenosti i daje svoje mišljenje i preopruke. Za najveći dio finansijske i tehničke pomoći za oba sturkturalna procesa, zadužen je upravo DG NEAR. Inače, ovaj DG ima oko 1.650 zaposlenih, što uključuje i osoblje u Briselu i osoblje u delegacijama EU.

**DG za humanitarnu pomoć i zaštitu civila (ECHO)**, koji se do 2005. godine zvao Ured za humanitarnu pomoć Europske zajednice, upravlja humanitarnom pomoći i koordinira aktivnostima koje su odgovor na krizne situacije širom svijeta. S godišnjim budžetom koji prelazi jednu milijardu eura, Unija je najveći donator humanitarne pomoći na svijetu. Projekti za koje je zadužen ECHO odnose se na preko 90 zemalja i zahvataju više od 120 miliona ljudi. Ne treba posebno naglašavati koliki utjecaj ova činjenica ima na vanjskopolitičke pozicije Unije u globalnom kontekstu.

**Služba za vanjskopolitičke instrumente<sup>46</sup> - FPIS**, osnovana je nakon formiranja EEAS-a i zadužena je za vanjskopolitička pitanja koja su u nadležnosti Komisije, u oblastima koje nisu transferirane u EEAS, a ne spadaju ni u nadležnost DG DEVCO. To se uglavnom odnosi na projekte koji finansiraju odgovore na krizne situacije, promatračke misije na izborima, javnu diplomatiju, upravljanje civilnim operacijama u domenu ZSOP-a. Naziva se još i službom Komisije u EEAS-u (Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 74), jer je dio Komisije koji je i fizički smješten u zgradi EEAS-u.

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,

---

<sup>46</sup> Foreign Policy Instruments Service – (eng.)

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 je 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 ova pitanja nije riješilo, već dodatno zakompliciralo i u političkom i u praktičnom smislu, tako da će ukupni učinak vanjske politike EU u velikoj mjeri ovisiti o međusobnom odnosu ove dvije institucije u budućnosti (Furness, 2013).



## Europski parlament

Na prvi pogled, utjecaj Europskog parlamenta na vanjsku politiku EU sličan je utjecaju i poziciji zakonodavnih tijela u većini članica, dakle, ograničen (Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 85). No, tokom proteklih decenija, EP je uspio izgraditi značajniju poziciju i u vanjskopolitičkom procesu (Chelotti, 2016, p. 19). Dio utjecaja EP duguje svojim budžetskim nadležnostima, kao i nadležnostima za odobravanje međunarodnih ugovora, koja je lisabonskim rješenjima i dodatno proširena.

**Tabela 5.4. Parlamentarne funkcije u vanjskopolitičkom sistemu**

<b>Parlament kao kontrola i nadzor</b>
<b>Parlamentarci kao donositelji odluka i zakonodavci</b>
<b>Parlamentarci kao parlamentarni diplomati</b>

Izvor: EU (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. Visoka predstavnica 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 Visokoj predstavnici. Dva puta godišnje održava se debata o ZVSP-u u EP-u. Također, lisabonska dualna funkcija Visoke predstavnice i potpredsjednice EK-a podrazumijeva da se Visoki predstavnik/ca bira na jednak način kao i ostali članovi Komisije, što znači da izbor nakon detaljnog saslušanja u EP-u potvrđuju europarlamentarci.

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.

**Tabela 5.5. Komiteti i potkomiteti Europskog parlamenta od februara 2014 godine**

Komitet za poljoprivredu i ruralni razvoj
Komitet za budžet
Komitet za kontrolu budžeta
Komitet za ljudske slobode, pravdu i unutrašnje poslove
Komitet za ustavna pitanja
Komitet za kulturu i obrazovanje
Komitet za razvoj
Ekonomski i monetarni komitet
Komitet za okoliš, javno zdravstvo i kontrolu hrane
Komitet za ribolov
Vanjskopolitički komitet
- podkomitet sigurnost i odbrana
- podkomitet za ljudska prava
Komitet za industriju, istraživanje i energiju
Komitet za unutrašnje tržište i potrošačku zaštitu
Komitet za međunarodnu trgovinu
Komitet za pravne poslove
Komitet za peticije
Regionalni razvojni komitet
Komitet transport i turizam
Komitet za ženska prava i jednakost spolova

Izvor: (Bache et al., 2016, p. 271)

Uz veliki broj komiteta i potkomiteta koji su indirektno u vezi sa 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. Treba znati i da svi sporazumi o asocijaciji, kao i sporazumi o partnerstvu i saradnji podrazumijevaju i praksu interparlamentarnog dijaloga.

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 je utjecaj posebno značajan u promoviranju pitanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava. 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 uloge zakonodavca (zajedničko odlučivanje, koodlučivanje) o pitanjima reguliranja statusa osoba 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 je tada, u dokument koji se zove *Deklaracija o političkoj odgovornosti* unijela dodatne elemente koji se odnose na informiranje i konsultiranje EP-a, 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 saslušaava 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).

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 sporazuma 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 sporazuma „koji se isključivo odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku“.

U praksi, EP ima pravo ulaganja veta na sporazume o asocijaciji i saradnji s trećim zemljama/regionima, ali i na značajne izmjene u sporazumima. Pravo stavljanja veta podrazumijeva da EP ima zadnju riječ. 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 je što se njime ne postiže ništa osim blokiranja sporazuma. EP ne sudjeluje u pregovorima, ne utječe na njegov sadržaj ni na pregovaračke pozicije Komisije (iako zahvaljujući interinstitucionalnim aranžmanima članovi EP mogu zahtijevati da u delegacijama za pregovore sudjeluju kao promatrači).

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.

Postoji još čitav niz nedoumica u vezi sa pozicijom EP-a u vanjskoj politici EU. Osnovna prepreka intenzivnijem angažiranju EP-a u ZVSP-u je shvatanje da taj segment mora zadržati karakteristike međuvladine saradnje i da legitimitet i prioritet za djelovanje u toj oblasti imaju parlamenti članica, a ne EP.

I kad je riječ o pitanjima legitimiteta i demokratske kontrole u domenu ZVSP-a, ponavlja se ista argumentacija – ministri vanjskih poslova koji donose odluke u Vijeću odgovorni su svojim nacionalnim parlamentima, a ne EP-u. Činjenica je, međutim, da ovakvi stavovi očito ne uvažavaju realnost u kojoj su i ministri vanjskih poslova, a pogotovo parlamenti članica, udaljeni od eurounijskog procesa i stručno inkapacitirani da prate dešavanja u domenu vanjske politike EU.

## Europski sud pravde<sup>47</sup>

Europski sud pravde<sup>48</sup>, jedna je od najstarijih institucija EU (osnovan je 1951. godine), 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 vrlo 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, Sud 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, 2014, 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 vanjskih akcijama i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika. Ranije je spomenut slučaj ERTA, zahvaljujući kojem je ustanovljen princip koji kaže da je EU ima vanjsku nadležnost za sve za što ima i unutrašnju nadležnost (*in foro interno, in foro externo*).

Jedina oblast, međutim, u kojoj Sud nema nadležnost je ZVSP/ ZSOP, što samo potvrđuje posebnu poziciju i politički superdelikatnu 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

<sup>47</sup> European Court of Justice - (eng.); ECJ skr.

<sup>48</sup> Ugovorom iz Lisabona regulirano je da se Sud pravde EU sastoji od Europskog suda pravde, Općeg Suda i specijaliziranih sudova.

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 ovlasti 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 legalnosti odluka Vijeća kojima se izriču sankcije protiv fizičkih ili pravnih lica – prema Članu 275. UFEU.**

### **Ostali akteri**

Iako je lista glavnih aktera u vanjskoj politici i ovako duga, veoma 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, 2014a, 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: Europska agencija za odbranu<sup>49</sup> (EDA), Satelitski centar EU<sup>50</sup> (EUSC), Institut za sigurnosne studije EU<sup>51</sup> (EUISS), ali i Frontex<sup>52</sup>, Eurojust<sup>53</sup> i Europol<sup>54</sup>.**
- 2. Akteri koji finansiraju projekte van EU – poput Europske banke za investicije<sup>55</sup> (EIB) i Europske banke za obnovu i razvoj<sup>56</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. Njihovo djelovanje ima različite ciljeve i načine, ali mnogi su od njih postali integralni dio briselske flore i faune zahvaljujući**

<sup>49</sup> European Defence Agency – (eng.) Glavni je akter u industrijskoj i tehnološkoj dimenziji ZSOP-a, sa zadatkom da podrži Vijeće i države članice u jačanju odbrambenih kapaciteta.

<sup>50</sup> European Union Satellite Centre – (eng.) Centar se bavi korištenjem i produkcijom informacija dobijenih satelitskim promatranjem Zemlje.

<sup>51</sup> European Union Institute for Security Studies – (eng.) 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 predstavnicima za ViSP.

<sup>52</sup> Frontières extérieures – (franc.) Europska 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>53</sup> Eurojust je agencija koja podržava pravosudnu koordinaciju i saradnju nacionalnih tijela u brobi protiv terorizma i organiziranog kriminala koji utječu na više država članica.

<sup>54</sup> European Police Office – (eng.) Radi se o kriminalističkoj obavještajnoj agenciji EU čiji je cilj da poveća efikasnost i saradnju između policijskih organa država članica.

<sup>55</sup> European Investment Bank – (eng.) 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>56</sup> European Bank for Reconstruction and Development – (eng.) To je prva banka za pomoć tranzicije država Centralne i Istočne Europe na tržišnu privredu. Najveći dio sredstava usmjerava se na kredite za privatizaciju.



**svojoj informiranosti, ekspertizi, pa je razmjena informacija i konsultiranje s njima uobičajeni dio aktivnosti svih EU institucija<sup>57</sup>.**

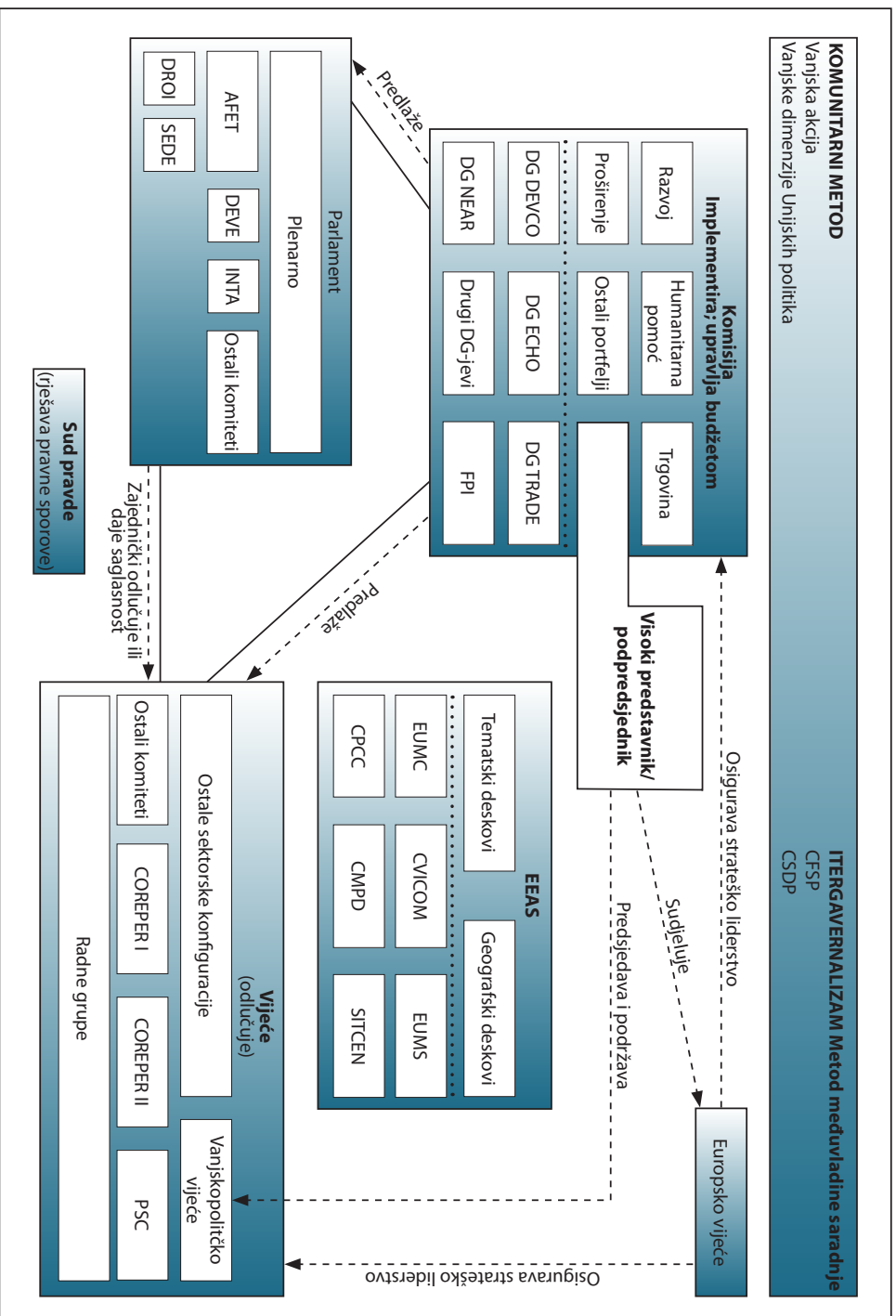
## **Zaključna razmatranja**

Vanjskopolitički *hardware* EU postoji i djeluje kao složen multirazinski sistem koji karakterizira intenzivna interakcija između njegovih brojnih podstruktura. Najveći problem, zapravo, i 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 Visoke predstavnice 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.

<sup>57</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.

**Tabela 5.6. Institucionalni okvir vanjskopolitičkog odlučivanja u EU**



Izvor: (Keukeleire&Delreux, 2014, p. 92)

**„ Kad se pogleda unazad, pozicioniranje institucionalnog centra vanjske politike EU na nivou ministara vanjskih poslova, i nije bila najbolja ideja“ (Lehne, 2017).**

# 6

**„Prva stvar koju treba razumjeti je da Europska unija nastavlja da donosi političke odluke na čitav niz vrlo složenih načina, i da je primjetna razlika između načina na koji donosi *historijske i one sedmične odluke* (Drachenberg & Brianson, 2016, p. 211)**

# KREIRANJE I ODLUČIVANJE U VANJSKOJ POLITICI EU

<b>Nadležnosti</b> .....	<b>143</b>
<b>Odlučivanje</b> .....	<b>148</b>
<i>Strateško odlučivanje</i> .....	148
<i>Odlučivanje o sporazumima</i> .....	148
<i>Odlučivanje u sklopu ZVSP-a</i> .....	153
<b>Kreiranje vanjske politike EU</b> .....	<b>158</b>
<i>Osnovne karakteristike procesa</i> .....	158
<i>Dinamički aspekti procesa</i> .....	160
<b>Vrste nekonzistentnosti</b> .....	<b>162</b>
<b>Finansiranje vanjske politike EU</b> .....	<b>166</b>
<i>Finansijski okvir 2014-2020.</i> .....	167
<i>Budžet ZVSP-a</i> .....	172

**G**ranice i okviri u kojima djeluju eurounijski vanjskopolički akteri, određeni su Ugovorima koji propisuju i specifične kompetencije i redoslijed u procesu odlučivanja. Čak i samo površan osvrt na broj aktera ukazuje na kompleksnost procesa, a njihov broj je tek jedan od faktora. Kad se u obzir uzmu još i ovlasti aktera, načini odlučivanja, načini glasanja, kao i mogućnosti i kapaciteti za djelovanje, kreiranje vanjske politike EU čini se nemogućom misijom. U prethodnom dijelu predstavljena je horizontalna dimenzija vanjske politike EU tj., njeni akteri. U ovom dijelu bit će predstavljena vertikalna dimenzija – proces kreiranja politike, što, u konačnici, treba da otkrije one mehanizme i dinamiku koji omogućavaju postojanje vanjske politike EU i kontinuirano prevazilaženje mnogobrojnih i višedimenzionalnih institucionalnih i proceduralnih prepreka. Uz analizu poteškoća u osiguravanju konzistentnosti i koherencije između različitih načina odlučivanja i različitih institucija, bit će spomenut i još jedan vrlo bitan, a često zanemaren faktor oblikovanja i implementiranja VPEU – njeno finansiranje.

Razumijevanje podjele nadležnosti između različitih institucija EU, ali i između različitih nivoa – eurounijskog i nacionalnog, ključno je za suočavanje s kompleksnošću vanjske politike EU. Kako se može zaključiti na osnovu prethodnih poglavlja, oblast vanjske politike EU razvijala se postepeno tokom proteklih decenija, a s njom su se razvijale i mijenjale nadležnosti aktera u tom procesu.

**Nadležnosti****Tabela 6.1. EU katalog nadležnosti – rezime članova 3-6 UFEU, ZVSP – član 2 UEU**

Područja isključivih nadležnosti	Područja podijeljene nadležnosti	Područja politike saradnje - podržavajuće	Zajednička vanjska i sigurnosna politika
Carinska unija	Unutarnje tržište	Zaštita i poboljšanje zdravlja čovjeka	Unija ima nadležnosti da definira i implemenitra zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, uključujući progresivan okvir za zajedničku odbrambenu politiku.
Nadležna pravila za unutrašnje tržište	Aspekti socijalne politike	Industrija	
Monetarna politika za države eurozone	Ekonomija, socijalna i teritorijalna kohezija	Kultura	
Očuvanje morskih resursa u sklopu zajedničke ribolovne politike	Poljoprivreda i ribarstvo (osim očuvanja mora)	Turizam	
Zajednička trgovinska politika	Okoliš	Obrazovanje, stručno osposobljavanje, mladi i sport	
Međunarodni ugovori u oblastima u kojima EU ima isključivu nadležnost	Zaštita potrošača	Civilna zaštita	
	Transport	Administrativna saradnja	
	Trans – europske mreže		
	Energija		
	Područje slobode, sigurnosti i pravde		
	Aspekti javnog zdravstva		
	Istraživanje, tehnološki razvoj i svemir		
	Razvoj i humanitarna pomoć		

Izvor: (Bache et al., 2016, p. 224)

Prema principu prenosa nadležnosti, koji je u temelju svih ingerencija EU, ona se mora ponašati u granicama tih nadležnosti koje su na nju posredstvom ugovora prenijele članice, a kako bi mogla ostvariti ciljeve koji su obrazloženi u ugovorima. Drugim riječima, sve ono što nije izričito preneseno na eurounijski nivo, ostaje u rukama članica, dok su ovlasti koje su prenesene na EU u funkciji onoga što je zacrtano Ugovorima.

Ovo je ključ za razumijevanje prirode, ali i mogućnosti i ograničenja vanjske politike EU. Unija, tako, nema opće zakonski osnove za djelovanje prema vani, iako različite odredbe ugovora ukazuju na njene nadležnosti za djelovanje prema vanjskim akterima. Ipak, sasvim je pogrešna pretpostavka da i očekivanje da EU ima isključivu i sveobuhvatnu sopstvenu vanjsku politiku. Budući da su njene ovlasti u ovom domenu ograničene, realnije bi bilo očekivati da se EU neće angažirati na ovom, kao ni na planu odbrane. No, očekivanja javnosti, medija, stručnjaka, pa i samih političara od EU i njene vanjske politike i dalje su veoma velika.

S obzirom na to da zadire u suverenitet članica, podjela ovlasti između EU i njenih članica vrlo je osjetljivo i hronično otvoreno pitanje. Sve do Lisabonskog ugovora nije postojala formalizirana podjela ovlasti između EU i nacionalnog nivoa. Konkretno ovlasti i jednog i drugog nivoa ovisile su o tome o kojoj se politici, odnosno, pitanju radi. Na osnovu odredbi Lisabonskog Ugovora, može se govoriti o tri kategorije nadležnosti:

- ▶ **isključivim**
- ▶ **podijeljenim i**
- ▶ **podržavajućim.**

U domenu **isključivih** ovlasti (Član 3. UFEU), EU ima apsolutnu legislativnu moć. Zajednička trgovinska politika, inače veoma bitan aspekt vanjske politike, spada u domen isključivih ovlasti Unije. U istom domenu je i monetarna politika.



Europski sud pravde utvrdio je kroz svoju jurisprudenciju i prethodno spominjani slučaj ERTA<sup>1</sup> princip paralelizma unutrašnjih i vanjskih ovlasti, što je znatno ojačalo vanjske kapacitete Komisije.

Iako nije bilo eksplicitno navedeno u Ugovorima, Komisija tj., EU je ovakvim tumačenjem dobila pravo da i na vanjskom planu odlučuje i pregovara o istim oblastima u kojima na unutrašnjem planu ima isključive ovlasti. Ove se nadležnosti često nazivaju *impliciranim nadležnostima*, što ukazuje na razliku u odnosu na isključive.

U domenima u kojima nadležnosti imaju i EU i njene članice, odnosno u domenima **podijeljenih** ovlasti, članice manifestiraju svoje nadležnosti prema principu preempcije (Član 4. UFEU). I Komisija i članice imaju legislativnu moć u ovim oblastima, s tim što članice mogu egzercirati svoje ovlasti samo u onim aspektima koje je Komisija ostavila nereguliranim. U ovu kategoriju spada čitav niz različitih pitanja od kojih su mnoga veoma važna za vanjsku politiku, poput zaštite okoliša, unutrašnjeg tržišta i poljoprivrede. I u ovoj oblasti primjenjuje se ERTA-princip, ali, logično, samo na onaj dio koji je EU već regulirala.

U ostalim oblastima, primjenjuje se princip podržavajućih nadležnosti, u kojima EU nema nadležnosti, osim da podrži, koordinira ili pridoda napore određenim aktivnostima članica (Član 6. UFEU). I u ovoj kategoriji nalazi se nekoliko politika vrlo značajnih za vanjsku politiku, kao što su razvojna saradnja, humanitarna pomoć, istraživanja i tehnologija. U nekima od njih Komisija može samo podržavati, koordinirati ili upotpunjavati aktivnosti članica, i to ukoliko to ne narušava nadležnosti članica. Podjelu nadležnosti posebno komplicira mogućnost da neke od ovih oblasti predstavljaju segmente ugovornih odnosa koje Komisija uspostavlja s trećim stranama, poput oblasti kulture ili obrazovanja.

Iako je prethodno navedena podjela nadležnosti nedovoljno jasna, treba istaći da je njihova distribucija u praksi još kompleksnija.

---

<sup>1</sup> AETR - (franc.) Slučaj 22/70 od 31. marta 1971. god.

U sklopu jedne politike može se naći nekoliko različitih varijacija i gradacija koje pripadaju ovlastima Komisije, ali i onih koje pripadaju nadležnostima članica. Kad je riječ o obimnijim političkim inicijativama, podrazumijeva se da će njihovi različiti aspekti imati različita pravna utemeljenja, što opet, mnogostruko komplicira proces kreiranja politike.

Politička praksa, ipak, ne podrazumijeva apsolutno rigidnu primjenu podjele nadležnosti. Član 308. Ugovora o EZ uveo je klauzulu fleksibilnosti prema kojoj Komisija može preuzeti inicijativu u svim oblastima koje nisu eksplicitno navedene u Ugovorima. Klauzula fleksibilnosti već je primijenjena nekoliko puta i to kad se radilo o podršci programima poput PHARE<sup>2</sup>, TACIS i MEDA, konkretnim državama (BiH) i horizontalnim programima (promoviranje demokracije i ljudskih prava u trećim zemljama koje ne spadaju u kategoriju zemalja u razvoju).

Kad je riječ o nadležnostima u ZVSP-u, one ne pripadaju prethodno navedenim kategorijama, već su definirane Članom 24. UEU. Države članice, naime, nikad nisu prihvatile ideju da se napravi lista vanjskopolitičkih pitanja koja bi mogla biti u isključivoj ili dijeljenoj nadležnosti EU, između ostalog i zbog činjenice da bi donošenje odluka na nivou Unije moglo omesti ili čak zabraniti njihove aktivnosti. Iako odluke donesene u sklopu ZVSP-a obavezuju članice da usklade svoja vanjskopolitička ponašanja i aktivnosti, interpretiranje paralelnih ovlasti u nekadašnjem maastrichtskom drugom stubu, gdje je na snazi drugačiji institucionalni i pravni poredak, ipak je drugačije.

Raspoloživost i izbor pravnog temelja veoma je bitno pitanje, ne samo zato što određuje domete djelovanja EU, već i zbog implikacija koje ima u smislu aktera, procesa odlučivanja i glasanja, finansiranja, ali i zbog mogućnosti obraćanja Sudu pravde. Ovim se, također, može objasniti i zašto se specifične političke aktivnosti i njihovi pravni temelji ne usvajaju na osnovu potreba konkretnog vanjskopolitičkog pitanja, već u funkciji mogućih reperkusija na interinstitucionalnu ravnotežu moći.

---

<sup>2</sup> PHARE je bio namijenjen državama Centralne i Istočne Europe, TACIS bivšim sovjetskim republikama, a MEDA državama Mediterana.

Članice, naprimjer, mogu odlučiti da se pozovu na određeni član Ugovora, jer im to onda omogućava finansiranje iz budžeta Zajednice i zaobilaznje Europskog parlamenta, a ne zbog toga što je to najefikasniji način tretiranja tog konkretnog pitanja.

Činjenica da podjela nadležnosti nije sasvim striktna, kao i da se određena vanjskopolitička pitanja mogu tretirati iz različitih perspektiva, proizvodi nekonzistentnosti i unutarnje sukobe oko nadležnosti između aktera. Ovo se pogotovo odnosi na čitav niz oblasti koje spadaju u tzv. „sive zone“ između EU i ZVSP-a (Simon Duke, 2006). Keukeleire i MacNaughtanova (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 102) kao primjer „interinstitucionalnog rata“ navode zahtjev<sup>3</sup> Komisije Europskom sudu pravde za poništenje odluke Vijeća koja se odnosila na podršku inicijativi Zapadnoafričke regionalne organizacije ECOWAS<sup>4</sup> za suzbijanje upotrebe malog i lakog naoružanja. Osnov žalbe je mišljenje Komisije da ta inicijativa spada u domen razvoja. Drugi primjer je optužba<sup>5</sup> EP-a da je Komisija prekoračila svoje ovlasti korištenjem novca iz Razvojnog fonda za podršku borbi protiv terorizma na Filipinima. Posebno je indikativno da su se akteri u ovim slučajevima obratili ESP-u, koji nije bio nadležan za ZVSP.

---

<sup>3</sup> Slučaj C-91/05);

<sup>4</sup> Ekonomska zajednica zemalja Zapadne Afrike (eng.) Economic Community of West African States);

<sup>5</sup> Slučaj C-403/05;

## Odlučivanje

U nastavku ovog poglavlja slijedi upoznavanje s bitnim aspektima odlučivanja u vanjskoj politici – formalnim procedurama i širim procesom kreiranja politika. Poznavanje oba aspekta izuzetno su značajna za razumijevanje prirode, mogućnosti i ograničenja vanjske politike EU, kao i načina na koji funkcionira kompleksna mreža intrainstitucionalnih, interinstitucionalnih i međudržavnih odnosa u ovom kontekstu.

### Strateško odlučivanje

Kratko podsjećanje za početak. Kako je pojašnjeno u poglavlju u kojem su predstavljeni glavni akteri, Europsko vijeće ima posebnu odgovornost za strateške interese i ciljeve EU i to ne samo u domenu ZVSP-a, već i širem vanjskopolitičkom kontekstu. Kod takvih odluka, Europsko vijeće se izjašnjava jednoglasno, na prijedlog Vijeća koji može biti usvojen na način preciziran u ugovorima za svaku oblast, a odluke se provode u skladu s procedurama koje su, također, propisane ugovorima. U članu 22. UEU posebno se ističe da Visoka predstavnica i Komisija mogu podnijeti zajedničke prijedloge Vijeću. Ovaj član jasno ukazuje na mogućnost da se različite metode odlučivanja uklope u odlučivanje Europskog vijeća, te da se nakon toga opet implementiraju kroz različite načine odlučivanja. To, također, otvara mogućnost da se za implementaciju odluka koriste i instrumenti članica i same Unije.

### Odlučivanje o sporazumima

Proces donošenja odluka u nekadašnjem prvom stubu, koji podrazumijeva vanjske akcije i vanjske dimenzije unutrašnjih politika karakterizira izvjesna doza homogenosti koja se povezuje s tzv. *komunitarnim metodom* (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 102) Nosioци procesa su konstante, a varijablu predstavlja ravnoteža snaga između institucija koja se mijenja ovisno o oblastima u sklopu kojih se donose odluke.

Procedure odlučivanja razlikuju se po oblastima, tj. ovisno o konkretnoj politici o kojoj se odlučuje, a najčešće se primjenjuje obična zakonodavna procedura.

Prema ovoj proceduri, Europski parlament i Vijeće donose odluku na prijedlog Komisije i to se Vijeće izjašnjava tzv. kvalificiranom većinom<sup>6</sup>. Ovo je najčešća metoda glasanja u Vijeću i 80% zakonodavstva EU se donosi na ovaj način.

Kada se Vijeće izjašnjava o prijedlogu Komisije ili Visoke predstavnice, kvalificirana većina je postignuta ako su ispunjena dva uvjeta:

- 1. kada je 55% država članica glasalo „za“, odnosno 16 od 28 članica;**
- 2. kada prijedlog podržava manje članica, ali onih koje zajedno imaju 65% ukupnog stanovništva EU.**

Takozvanu „blokirajuću manjinu“ sačinjavaju najmanje 4 države članice Vijeća s više od 35% stanovništva EU. Kada u glasanju ne sudjeluju sve države članice, zbog mogućnosti isključivanja iz sudjelovanja u pojedinim politikama<sup>7</sup>, odluka se donosi ako je „za“ 55% članova Vijeća koji sudjeluju u odlučivanju, a predstavljaju najmanje 65% stanovništva država članica koje sudjeluju u politici.

Kada Vijeće glasa o prijedlogu koji ne dolazi od Komisije ili Visoke predstavnice, odluka se donosi kad:

- 1. najmanje 72% članova Vijeća glasa „za“;**
- 2. oni predstavljaju najmanje 65% stanovništva EU.**

---

<sup>6</sup> Qualified Majority Vote – (eng.), QMV – skr.;

<sup>7</sup> Iako se zakonodavstvo i politike EU odnose na svih 28 država članica, pojedine države članice su „ispregovarale“, izvjesne izuzetke, tzv. „opt-outs“, koji im omogućavaju da ne sudjeluju u pojedinim politikama. Trenutno četiri države koriste „opt-out“ pogodnost i to Velika Britanija u četiri politike (Schengen, EMU, Povelja o osnovnim pravima EU, Prostor slobode, sigurnosti i pravde), Danska u tri (EMU, odbrana, Prostor slobode, sigurnosti i pravde), Irska u dvije (Schengen i Prostor slobode, sigurnosti i pravde), te Poljska u jednoj politici (Povelja o osnovnim pravima EU).

Suzdržanost, što nije isto kao i nesudjelovanje u glasanju, kod glasanja kvalificiranom većinom se računa kao glas „protiv“. Na ovakav način se odlučuje u trgovinskoj politici (Član 207. UFEU), saradnji u razvoju (Član 209. UFEU), te ekonomskoj, finansijskoj i tehničkoj saradnji s trećim zemljama (Član 212. UFEU).

Vođenje pregovora i zaključivanje sporazuma s trećim zemljama u ovim oblastima, međutim, posebno je komplicirano sa stanovišta podjele nadležnosti, što će biti pojašnjeno u nastavku.

Kad se radi o sporazumima o trgovini, Komisija predlaže, a Vijeće odobrava otvaranje pregovora (Članovi 207. i 208. UEU). Komisija, u stalnoj koordinaciji s posebno imenovanim Komitetom Vijeća za trgovinsku politiku (predlisabonski naziv je „Komitet prema članu 133.“) vodi pregovore u skladu s mandatom koji joj daje Vijeće. Po zaključenju pregovora, na prijedlog Komisije, Vijeće donosi odluku o zaključivanju i potpisivanju sporazuma i to kvalificiranom većinom. Iako je za zaključivanje sporazuma neophodna saglasnost Europskog parlamenta, ova institucija ne odobrava početak pregovora, niti u njima sudjeluje, iako treba biti informirana o njihovom toku.

Ista procedura primjenjuje se kod sporazuma koji se odnose na oblasti razvojne, ekonomske, finansijske i tehničke saradnje (članovi 211., 212., 218. UFEU) UEZ). Ukoliko se ne radi o specifičnoj oblasti koja zahtijeva konsenzus, Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom. Kad se radi o sporazumima kojima se uspostavlja specifičan institucionalni okvir, koji podrazumijevaju značajna budžetska sredstva ili koji zahtijevaju amandmane na članove donesene u proceduri zajedničkog odlučivanja, Vijeće ih ne može sklopiti bez prethodnog pristanka EP-a.

Kod sporazuma o asocijaciji (Članovi 217. i 218. UFEU) procedura je, također, veoma slična kao u prethodnim slučajevima, s tim što Vijeće odluku donosi jednoglasno. Sporazum ne može biti zaključen bez prethodnog pristanka EP-a.

Kad se radi o nekim drugim oblastima, poput zaštite okoliša ili istraživanja, Komisija ima pravo sklapanja ugovora s trećim stranama, a pravno utemeljenje se određuje na osnovu konkretne oblasti i već spomenutog Člana 218 UFEU o procedurama odlučivanja kod sklapanja međunarodnih sporazuma.

U praksi se, međutim, sklapaju i sporazumi koji imaju nekoliko pravnih osnova. Sporazum o trgovini, naprimjer, može sadržavati i elemente koji se odnose na zaštitu okoliša, dok se ugovori o asocijaciji, s obzirom na svoju sveobuhvatnost, nužno referiraju na nekoliko različitih članova Ugovora. Upravo se iz tog razloga procedure odlučivanja o različitim sporazumima veoma razlikuju, te se njihov konačan oblik određuje primjenom vrlo složenih eksplicitnih ili implicitnih pravila, nerijetko i presudama ESP-a (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 104).

S obzirom na to da su isključive nadležnosti EU veoma ograničene, najveći broj sporazuma odnosi se, upravo na oblasti koje su u mješovitoj nadležnosti i EU i članica (podijeljene nadležnosti). Procedura odlučivanja slična je prethodno opisanom, uz dodatak da dijelovi ugovora koji spadaju u nadležnost članica moraju biti ratificirani u svakoj od članica, i to u skladu s odredbama nacionalnog zakonodavstva. Kako bi preduprijedili probleme s ratifikacijom u članicama, članovi Vijeća, bez obzira na mogućnost donošenja odluka kvalificiranom većinom, najčešće pribjegavaju donošenju jednoglasnih odluka. Također, kod pregovora o mješovitim sporazumima, praksa je da uz Komisiju, koja obavlja glavni posao pregovora i predstavlja EU, u ime članica prisustvuje i predstavnik države koja predsjedava EU-om.

Kad je riječ o uvođenju sankcija, bilo da se radi o prekidu ili reduciranju ekonomskih odnosa (Član 215 UFEU), odlučivanje se direktno povezuje sa ZVSP-om i to na način da se sankcije izriču tek nakon donošenja odgovarajuće odluke u kontekstu ZVSP-a. Dakle, ukoliko zajednička pozicija ili akcija usvojena pod okriljem ZVSP-a podrazumijeva neku vrstu ekonomskih sankcija, Vijeće, na zajednički prijedlog Komisije i Visoke predstavnice, donosi odluku kvalificiranom većinom.

Ovim je članom, praktično, narušeno isključivo pravo inicijative koje Komisija uživa, jer joj je pretpostavljeno postojanje odgovarajuće odluke donesene u kontekstu ZVSP-a.

Drugi specifičan slučaj je odlučivanje o pitanju donošenja mjera u slučajevima gdje Ugovor ne obezbjeđuje kapacitet za djelovanje (Član 352 TFEU). Na prijedlog Komisije, a nakon konsultacija s EP-om, Vijeće jednoglasno može donijeti odluku o poduzimanju „odgovarajućih mjera“ čime je Uniji otvorena vrlo značajna mogućnost vanjskopolitičkog djelovanja.

**Tabela 6.2. Odlučivanje u oblasti vanjskih akcija**

	Komisija	Vijeće	Europski parlament	Na temelju ugovora
<b>Trgovinska politika</b>	Prijedlog	KVV	Zajedničke odluke	Član 207 UFEU
<b>Razvojna saradnja</b>	Prijedlog	KVV	Zajedničke odluke	Član 209 UFEU
<b>Saradnja sa trećim zemljama</b>	Prijedlog	KVV	Zajedničke odluke	Član 212 UFEU
<b>Trgovinski ugovori Međunarodni ugovori (razvoj i saradnja) Sporazumi o pridruživanju</b>	Preporuke za otvaranje pregovora, prijedlog za potpisivanje i završavanje sporazuma	KVV (sa izuzetkom) KVV (sa izuzetkom) Jednoglasno	Saglasnost Saglasnost Saglasnost	Članovi 207, 218 UFEU Članovi 211, 212, 218 UFEU Članovi 217, 218, UFEU
<b>Prekid ili smanjenje ekonomskih i finansijskih odnosa</b>	Prijedlog (na bazi ZVSP odluke), u saradnji sa Visokim predstavnikom	KVV	Nema pravila	Član 215 UFEU
<b>Akcije kada ugovori ne daju ovlasti</b>	Prijedlog	Jednoglasno	Saglasnost	Član 352 UFEU

Izvor: (Keukeleire&Delreux, 2014, p. 100)



## Odlučivanje u sklopu ZVSP-a

U nekadašnjem maastrichtskom drugom stubu EU, pri procesu odlučivanja primjenjuje se metod međuvladine saradnje, a odluke donosi Vijeće i to jednoglasno, tj. konsenzusom. Član 30. UEU određuje da države članice, Visoka predstavica ili Visoka predstavica i Komisija imaju pravo inicijative i podnošenja prijedloga Vijeću.

Ugovor predviđa nekoliko načina odlučivanja pod okriljem ZVSP-a, ali je svima zajednička činjenica da je moć odlučivanja koncentrirana u Europskom vijeću i VPV (Članovi 26., 27. i 31 UEU). Vrijedi znati da su neke odredbe Ugovora „mrtvo slovo na papiru“ jer se ne primjenjuju u praksi. Radi se, prvenstveno o glasanju kvalificiranom većinom, zajedničkim strategijama i mehanizmu ojačanje saradnje.

Osnovne procedure odlučivanja su sljedeće:

- ▶ o strateškim interesima i pravcima, ciljevima i općim smjernicama za ZVSP, uključujući i pitanja u vezi s odbranom, odlučuje Europsko Vijeće i to jednoglasno;
- ▶ odluke neophodne za definiranje i implementiranje ZVSP-a (uključujući i odluke o zajedničkim akcijama i pozicijama), donosi Vijeće na osnovu općih smjernica koje daje Europsko vijeće. Osnovno pravilo je da Vijeće odlučuje jednoglasno, s tim što eventualno uzdržavanje od glasanja ne sprečava donošenje odluke.

Logikom derogiranja, odluke se mogu donijeti kvalificiranom većinom u tri slučaja:

- 1. kad se usvaja odluka koja definira akciju ili poziciju Unije na osnovu prethodne odluke Europskog vijeća u vezi sa strateškim interesima i ciljevima, ili na prijedlog Visoke predstavnice, a nakon posebnog zahtjeva Europskog vijeća;**
- 2. Kad se usvaja odluka kojom se implementira prethodna odluka koja definira akciju ili poziciju Unije;**
- 3. prilikom imenovanja specijalnog predstavnika.**

U većini slučajeva primjenjuju se obična pravila u vezi s kvalificiranom većinom, osim kad Vijeće odlučuje na osnovu prijedloga koji nije uputila Visoka predstavnica i tada se traži super kvalificirana većina (72% članica ili 65% stanovništva).

- ▶ Kad je riječ o međunarodnim sporazumima s jednom ili više država iz domena ZVSP-a (član 37. UEU i član 218. UFEU), Visoka predstavnica upućuje prijedlog Vijeću, koje daje saglasnost za otvaranje pregovora i imenuje pregovarača u ime Unije ili šefa pregovaračkog time. Vijeće zaključuje sporazum na prijedlog glavnog pregovarača, bez involviranja Europskog parlamenta. Vijeće odluku donosi jednoglasno, osim ukoliko ugovor ne zahtijeva implementiranje zajedničkih akcija i pozicija gdje je moguće odlučivati i kvalificirano većinom.
- ▶ Vijeće prostom većinom odlučuje o proceduralnim pitanjima.

Odgovornost odlučivanja tako je podijeljena između Europskog vijeća i Vijeća. No, kad se radi o procedurama glasanja unutar Vijeća (Član 31 UEU), situacija je još kompleksnija. Uz jednoglasnost kao osnovni princip i logiku derogiranja na kvalificiranu većinu, u obzir treba uzeti

i konstruktivnu apstinenciju i ograničenja glasanja kvalificiranom većinom. Kako je već ranije rečeno, uzdržavanje od glasanja neke od članica ne sprječava usvajanje odluke. Ukoliko, međutim, članica kvalificira svoju apstinenciju formalnom deklaracijom, ona nije obavezna primjenjivati tu odluku koja obavezuje cijelu Uniju, iako će se „u duhu zajedničke solidarnosti“ suzdržati od svih akcija koje bi mogle biti u suprotnosti s tom odlukom ili podrivati aktivnosti Unije. Odluka se ne može usvojiti ukoliko se jedna trećina članica odluči na ovakvu vrstu apstinencije. Što se tiče dodatnih ograničenja na mogućnost usvajanja odluka kvalificiranom većinom, ona su prvenstveno vezana za pitanja koja se tiču vojske i odbrane.

Također, ako se prilikom glasanja kvalificiranom većinom jedna od članica odluči usprotiviti donošenju odluke „iz važnih i utemeljenih nacionalnih razloga“, Vijeće neće glasati. U takvim slučajevima se očekuje da Visoka predstavnica za ViSP nađe rješenje, a ako to nije moguće, stvar se prosljeđuje Europskom vijeću koje odlučuje konsenzusom.

Na osnovu prethodno navedenog jasno je koliko je domen ZVSP-a i ZSOP-a smješten u čvrst okvir. Dodatna ograničenja na mogućnosti usvajanja odluka kvalificiranom većinom omogućavaju članicama da mogu blokirati donošenje bilo koje odluke bez obzira na izvjesna proširenja spektra pitanja koja se mogu usvojiti kvalificiranom većinom. Upravo je iz ovog razloga nizom novih rješenja, od Amsterdama i Nice, do Lisabona, omogućeno uvođenje dodatnog proceduralnog instrumenta koji bi olakšao donošenje odluka u situacijama u kojim EU ne može djelovati jedinstveno (Stubbs, 2002). Radi se o mehanizmu tzv. ojačane saradnje (Član 20 UEU) koju može ustanoviti devet ili više članica i koje onda mogu koristiti institucije, procedure i mehanizme koje im omogućavaju Ugovori. Ojačana saradnja može se primjenjivati i u domenu ZSOP-a (Keukeleire & Delreux, 2014, p. 106), pod uvjetom da doprinosi ciljevima Unije i da je otvorena za pristupanje svim ostalim članicama u bilo kojem trenutku. Na osnovu ovog mehanizma, članci EU su u junu 2017. godine odlučili pokrenuti stalnu strukturiranu

saradnju s ciljem jačanja europske sigurnosne i odbrambene dimenzije, a Vijeće je u decembru iste godine donijelo odluku o uspostavljanju stalne strukturirane saradnje (PESCO<sup>8</sup>) kojoj je pristupilo 25 država (bez UK, Danske i Malte).

Vanjskopolitička praksa, međutim, pokazuje da se ovi mehanizmi, ipak, ne primjenjuju, a da je odlučivanje konsenzusom, bez obzira na mogućnosti, ipak norma kad je riječ o ZVSP-u. Kako se Vijeće rijetko izjašnjava o pitanjima iz domena ZVSP-a, ni odredbe o konstruktivnoj apstinenciji nisu od većeg značaja.

Praksa odlučivanja u kontekstu ZVSP-a, međutim, poznaje i sasvim drugačiji primjer – proceduru koja nije navedena Ugovorom, već je spomenuta u Članu 12. internih Pravila procedure Vijeća, a koja ima veoma značajnu ulogu i primjenu u praksi. Radi se, naime, o pojednostavljenoj pismenoj proceduri poznatoj i kao „tiha procedura“. Vijeće koristi ovu proceduru prema kojoj se prijedlog smatra usvojenim ukoliko do određenog vremenskog perioda nijedna od članica nije stavila svoje primjedbe. Tiha procedura koje se realizira posredstvom COREU mreže (*tiha COREU procedura*) koja ograničava vrijeme za reakcije članica na 24 ili 48 sati, Uniji omogućava da poduzme čak i hitne mjere ili korake od manjeg značaja, a bez sazivanja sastanaka. Ovakva praksa može biti vrlo korisna u slučajevima kad bi do izražaja došlo neslaganje članica koje bi, eventualno moglo blokirati donošenje odgovarajuće odluke o djelovanju. Tihom procedurom članicama se omogućava da, ukoliko se ne radi o pitanju od najvišeg nacionalnog interesa, popuste iz razloga solidarnosti s drugima u Uniji, a da pred domaćom javnošću sačuvaju imidž iznošenjem kritika i primjedbi na odluku na prvom sljedećem sastanku Vijeća. Primjenom jednostavnog, a vrlo bitnog diplomatskog principa „čuvanja obraza“, tj., javnog i međunarodnog imidža, Unija je ovom procedurom svojim članicama omogućila da, bez blokiranja odluka na eurounijskom nivou, javno iskažu svoje izdvojene stavove i sačuvaju privid nepokolebljivosti.

---

<sup>8</sup> Permanent Structured Cooperation – (eng.); PESCO – skr.

Česta primjena tihe procedure odraz je i tendencije da se, u što je moguće većoj mjeri, izbjegne formalno izjašnjavanje. Visoka predstavica za ViSP u kontekstu Vanjskopoličkog vijeća, a predstavnici države predsjedavanja u drugim konfiguracijama Vijeća, zaduženi su za svojevrsno „opipavanje pulsa“ članica za vrijeme sastanaka (ali i između njih), kako bi mogli prepoznati trenutak u kojem se pojedine članice, bez obzira na primjedbe i protivljenje, neće opredijeliti za formalno izjašnjavanje protiv neke odluke. U tim trenucima Visoka predstavica ima obavezu da formulira zaključke i objavi učesnicima da je konsenzus postignut, te da se odluka može smatrati usvojenom. Izbjegavanje formalnog glasanja, ponovo, omogućava članicama da izražavaju svoje neslaganje bez blokiranja odluke.

Kad se uzme u obzir tendencija izbjegavanja formalnog izjašnjavanja, broj pitanja koja se nalaze na dnevnom redu, ali i činjenica da mnoge članice nisu zainteresirane za veliki broj vanjskopoličkih pitanja koja se nalaze na agendi, konstatacija da se u vanjska politika EU, pogotovo ZVSP-dimenzija, zasniva na najmanjem zajedničkom sadržiocu otpada. No, ako je to tako, došli smo do pitanja koje zadire u suštinu ZVSP-a ali i vanjske politike EU u cjelini – na osnovu čega, onda, EU kreira svoju vanjsku politiku?

## Kreiranje VPEU

U prethodnom dijelu u kojem je elaboriran i analiziran proces odlučivanja, predstavljeni su načini na koje EU donosi vanjskopolitičke odluke. Ukratko: teško i veoma komplicirano. Da bi se došlo do odgovora kako EU, usprkos svim navedenim poteškoćama, komplikacijama i blokadama kojima je opterećen mehanizam donošenja odluka, ipak, uspijeva izgraditi određene politike, u nastavku će fokus biti pomjeren s procesa političkog odlučivanja, i stavljen na proces kreiranja politika.

### Osnovne karakteristike procesa

Vanjska politika EU, kako je već na početku utvrđeno, nije vezana samo za ZVSP. Iako se režimi odlučivanja u različitim vanjskopolitičkim dimenzijama razlikuju, EU ne gleda na svijet iz perspektive jednog od tih režima, već u cjelini, što se odražava i u njenom širem shvatanju sopstvene vanjske politike. Kad se EU i njene članice angažiraju u vezi sa nekom konkretnom krizom ili zemljom pojedinačno, razmišljanje o tome kako se neophodne aktivnosti uklapaju ili ne uklapaju u režime odlučivanja, nisu prioritet. Ni Vijeće ne razmišlja o tome kojem segmentu pripadaju pojedini instrumenti ili mjere. Iako se formalno VPEU izjednačava, tj., svodi na ZVSP, dimenzija vanjskih akcija raspolaže sa znatno većim brojem značajnih instrumenata i budžetskih linija, dok Komisija uživa relativnu autonomiju i fleksibilnost u implementiranju politika, pa je značaj vanjskih akcija i vanjskih dimenzija unutrašnjih politika za totalitet vanjske politike EU znatno veći nego što na to ukazuje formalna struktura.

Vanjska politika EU ne manifestira se samo kroz vanjskopolitičke odluke koje EU donosi, već i u sistematskoj saradnji između članica, njihovoj aktivnoj podršci i usvajanju i provođenju komplementarnih politika i mjera.

O tome govori i Član 25. UEU prema kojem je „jačanje sistematske saradnje između članica u provođenju politike“ jedna od ključnih manifestacija vanjske politike EU. Član 24. UEU koji kaže da članice treba da aktivno podrže vanjsku i sigurnosnu politiku Unije, dotiče se još jednog bitnog segmenta vanjske politike EU – podrške članica. Aktivna podrška, pogotovo od članica koje mogu učiniti mnogo po nekom konkretnom pitanju, nerijetko je ključ uspjeha konkretne aktivnosti EU. Izostanak podrške neke od članica, također, može ostaviti katastrofalne posljedice na rezultate EU u toj konkretnoj aktivnosti, ali i na njen kredibilitet. Saradnja i koordinacija veoma su bitne komponente politika vanjskih akcija i vanjskih dimenzija unutrašnjih politika. Odredbe o razvojnoj saradnji vrlo eksplicitno insistiraju na koordinaciji politika između Komisije i članica, međusobnim konsultacijama u vezi s programima i mogućnostima poduzimanja zajedničkih aktivnosti (Član 210 UFEU).

Kako je pojašnjeno već na samom početku, vanjska politika EU je multirazinska i multilokacijska. Dio je vanjskopolitičkog procesa EU koji se simultano odvija na više nivoa. U taj proces spadaju i procesi kreiranja vanjskih politika članica, a koji opet podrazumijevaju čitav niz nacionalnih vanjskopolitičkih aktera, procesa, procedura i njihovih međusobnih odnosa, koordinacije, raspodjele odgovornosti i finansijskih mogućnosti.

Vanjsku politiku EU treba gledati i u širem, globalnom kontekstu u kojem se ona susreće s drugim međunarodnim organizacijama i regionima koji mogu biti manje ili više integrirani. Fokusiranjem na proces odlučivanja unutar same EU gubi se čitav širi kontekst u kojem EU djeluje i u kojem se proces odlučivanja odvija. A upravo iz tog konteksta dolaze i poticaji i inicijative i izazovi, ali i konkretni akteri koji doprinose razvoju vanjske politike EU, a nerijetko i njenoj implementaciji. Unija, u implementaciji pojedinih politika ili mjera, vrlo često saraduje i koordinira svoje aktivnosti s drugim međunarodnim organizacijama. U ovakvom multirazinskom i multilokacijskom kontekstu, ponekad je veoma teško uspostaviti granice između nacionalnog, unijskog, vanjskog, kao i političkog, ekonomskog, diplomatskog, sigurnosnog ili odbrambenog aspekta (Keukeleire & Delreux, 2014, p. 105).

## Dinamički aspekti procesa

Kad se uzmu u obzir prethodno obrazloženi složeni procesi odlučivanja, imperativ jednoglasnosti koji dominira u sferi ZVSP-a i ZSOP-a, te broj aktera u Vijeću, kreiranje vanjske politike EU čini se nemogućom misijom. Pa, ipak, dinamički trendovi u vođenju vanjske politike EU, koji se mijenjaju vremenom, nisu komplementarni, a u praksi čak mogu biti i suprotstavljeni, popunjavaju sadržajem hibridni konstrukt koji zovemo vanjskom politikom EU. I dok su Keukeleire i MacNaughtanova (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 112) prvobitno identificirali tri dinamička trenda zahvaljujući kojima je Unija gradila svoje vanjskopolitičke aktivnosti – dinamiku Zajednice (*komunitarizacija*); dinamiku Sekretarijata Vijeća (*komonizacija*<sup>9</sup>) i dinamiku radnih grupa (*segmentacija*), recentnije izdanje (Keukeleire & Delreux, 2014, p. 106) svjedoči o promjenama koje su se desile u međuvremenu, tj., nakon zaživljavanja lisabonskih vanjskopolitičkih aranžmana. Aktuelni kontekst počiva na dinamici koju diktiraju Komisija, EEAS i neformalna „podjela rada“ između članica.

Dinamika koju diktira Komisija obilježena je njenom značajnom ulogom u vanjskim akcijama i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politike, te relativno autonomnom pozicijom. Također, Komisija u svojim rukama ima vrlo značajan instrumentarij – budžet, međunarodne sporazume i partnerstva, kao i horizontalne vanjskopolitičke inicijative poput ljudskih prava, demokratizacije, prevencije sukoba ili izgradnje institucija. Ovaj trend se prije Lisabona nazivao komunitarizacijom, referirajući se na ulogu Zajednice, tačnije, prvog stuba maastrichtskog konstrukta.

Dinamika kojom upravlja EEAS odraz je postepenog kvalitativnog i kvantitativnog jačanja aktera ZVSP-a (Visoka predstavica, EEAS specijalni predstavnici, Delegacije EU, akteri ZSOP-a). Ovi akteri značajno doprinose i promoviraju zajednički eurpunjski interes i politiku. To je upravo trend koji je prethodno nazivan komonizacijom.

<sup>9</sup> Od riječi *common* (eng.) -zajednički



Dinamika koja proizlazi iz neformalne „podjele rada“ između država članica tj., različitog interesnog i dobrovoljnog grupiranja država, ranije nazivana segmentacija, ima dvostruki efekat. Na jednoj strani pruža značajne poticajne impulse kreiranju konkretnih vanjskopolitičkih aktivnosti, a na drugoj, otvara priliku za angažiranjem njihovih vanjskopolitičkih kapaciteta u realizaciji tih aktivnosti, što znatno povećava vanjskopolitičke domete EU. Sve izraženija uloga neformalnih grupa, kontakt-grupa ili preuzimanje vodstva pojedinih članica u određenim aktivnostima, odraz je i znatno šireg procesa specijalizacije i svojevrsne „podjele rada“ između članica. Vanjska politika EU tako se parcijalno segmentira na osnovu specijaliziranih mreža koje čine pojedine članice zajedno s Visokom predstavnicom, EEAS-om i/ili Komisijom. Ovakve radne ili kontakt-grupe, ovisno o konkretnom vanjskopolitičkom pitanju, mogu okupljati i manje ili članice srednje veličine, a ne nužno samo neke od najvećih i najjačih. Kao i pitanja oko kojih se formiraju i njihova priroda i odnos s unijskim akterima može varirati. Neke su *ad hoc* formirane ili privremenog karaktera, druge relativno trajne i inkorporirane u EU strukturu. Način rada, također, varira u rasponu od potpuno neformalnog do visoko formaliziranog.

Razumijevanje dinamičkih aspekata ukupnog vanjskopolitičkog procesa unutar EU omogućava i znatno drugačiju i realniju sliku od one koja se može steći na osnovu analize formalnog okvira u kojem dominira princip konsenzusa. Identificiranje ovih trendova posebno je značajno i za pobijanje teze o najmanjem zajedničkom sadržiocu kao temelju vanjske politike EU. Njihovo simultano, ponekad čak i suprotstavljeno djelovanje, doprinosi razvoju mehanizama za prevazilaženje<sup>10</sup> problema i blokada izazvanih neslaganjem članica, ili njihovom nezainteresovanošću (Keukeleire & Delreux, 2014, p. 107).

---

<sup>10</sup> „coping mechanism“ – (eng.)

## Vrste nekonzistentnosti

Krajnje kompleksan sistem ovlasti, institucija, različitih procedura odlučivanja i kreiranja politika, kao i finansijskih mehanizama, očekivano proizvodi velike probleme u kontekstu konzistentnosti VPEU-a. Nedostatak konzistentnosti utječe na sposobnost EU da na međunarodnom planu *govori jednim glasom*, što, opet, narušava kredibilitet Unije kao međunarodnog aktera i otežava realiziranje konkretnih vanjskopolitičkih ciljeva. Uostalom, „nedostatak konzistentnosti ne može se posmatrati kao jednodimenzionalan, već višedimenzionalan problem“ (Nutall, 2005, p. 91). U tom smislu, moguće je identificirati četiri vrste nekonzistentnosti - horizontalnu, institucionalnu, vertikalnu i međudržavnu nekonzistentnost.

1. **Horizontalna nekonzistentnost** odnosi se na nedostatak konzistentnosti između politika koje se formuliraju na različitim mjestima unutar Unije, pogotovo u različitim dimenzijama, dakle između ZVSP-a/ZSOP-a, vanjskih akcija i vanjskih dimenzija unutrašnjih politika. Može se pojaviti i unutar iste dimenzije, naprimjer, između politika koje se razvijaju u kontekstu ZVSP-a i ZSOP-a ili između različitih vanjskih dimenzija politika EU.
2. **Institucionalna nekonzistentnost** javlja se u kontekstu različitih institucija uključenih u vanjsku politiku EU. Obično se javlja između Vijeća i njegovih podstruktura na jednoj, Komisije na drugoj strani, te EEAS na trećoj strani. Može se javiti i intrainstitucionalno, kada različite grupe koje kreiraju vanjskopolitički pristup imaju različite ciljeve, kada rade pod različitim mandatima ili radnim filozofijama (naprimjer između DG za trgovinu i DG DEVCO unutar Komisije).
3. Pod **vertikalnom nekonzistentnošću** podrazumijeva se nekonzistentnost koja se javlja između politika dogovorenih na nivou Unije i politika koje vode članice. Vanjskopolitički kapaciteti EU su ograničeni i oslanjaju se na spremnost članica da ne

narušavaju dogovorene stavove i aktivno, diplomatski i operativno, podržavaju te stavove. Najveći mogući značaj, svakako, imaju stavovi najjačih članica (u ekonomskom, političkom ili specifično političkom domenu) koji mogu biti presudni za realizaciju konkretnih vanjskopolitičkih ciljeva EU.

- 4. Nekonzistentnost između država** vrlo je ozbiljan oblik neslaganja između različitih nacionalnih politika, bez obzira na postojanje ili nepostojanje politike na unijskom nivou. Ovakvi slučajevi, nažalost, nisu rijetki i vrlo su medijski eksponirani i eksploatirani. Možda su i najpoznatiji primjeri hroničnog razilaženja UK s Francuskom i Njemačkom, „stare“ i „nove“ Europe u slučaju Iraka, razilaženja između UK, Francuske i Italije na jednoj, i Njemačke na drugoj strani u slučaju Libije, te migracijske krize, koja još uvijek traje. Razlike se mogu ispoljavati i manjim intenzitetom, kao u slučaju priznavanja odnosno nepriznavanja Kosova<sup>11</sup>. Iako nije prekršen dogovor na nivou EU, koji je i teško očekivati kad su stavovi veoma polarizirani, ovakva razilaženja u stavovima nanose veliku štetu kredibilitetu Unije i njenim mogućnostima djelovanja u konkretnim situacijama, ali i njenoj općoj objediniteljskoj funkciji u odnosu na vanjske politike članica.
- 5. Nekonzistentnost između EU i ciljne zemlje** javlja se kao posebno značajan faktor uspjeha neke politike i aktivnosti, jer ukoliko mjere nisu primjerene stvarnosti na terenu, neuspjeh je sasvim izvjestan. Princip usklađenosti, koji je posebno značajan u domenu razvoja, manifestira se i na širem vanjskopolitičkom planu. Učinkovitost vanjske politike EU znatno je veća ukoliko od starta uzima u obzir postojeće prioritete, potrebe i kontekst ciljnih zemalja, te kada svoje mjere može prilagoditi postojećim politikama i institucionalnim okvirima u tim zemljama

<sup>11</sup> S obzirom na to da nije postignut konsenzus među članicama o *en bloc* priznanju Kosova, odlučeno je da svaka od članica odluku o priznanju donese individualno. Danas, 22 od 28 članica EU priznaju Kosovo kao nezavisnu državu. Članice EU koje nisu priznale nezavisnost Kosova su: Kipar, Grčka, Rumunija, Slovačka i Španija.

Ne može se reći da od samog početka nije bilo jasno da će osiguranje konzistentnosti između različitih nivoa, institucija i procedura biti veliki problem. Pitanje konzistentnosti tretirano je i u Ugovoru. Opći okvir za rješavanje problema nekonzistentnosti predstavlja Član 21 (3) UEU:

„Unija treba da osigura konzistentnost između različitih oblasti svojih vanjskih aktivnosti, kao i između njih i drugih politika. Vijeće i Komisija, uz pomoć Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, će osigurati konzistentnost i saradivati će u realizaciji tog cilja“.

U članu 26 (2) UEU, pod okriljem odredbi o ZVSP-u, precizira se da će:

„Vijeće i Visoki predstavnik za ViSP osigurati jedinstvo, konzistentnost i efektivnost aktivnosti Unije“. Član 7. UFEU daje dodatno osiguranje da će „Unija osigurati konzistentnost između svojih politika i aktivnosti, uzimajući sve svoje ciljeve u obzir i u skladu s principom prenosa nadležnosti“.

Navedenim odredbama, međutim, ne samo da nisu ustanovljeni odgovarajući mehanizmi njihove provedbe, već su praktično legalizirani svojevrsni interinstitucionalni ratovi, pogotovo između glavnih aktera.

Uklanjanje ili čak samo ublažavanje efekata multidimenzionalnih nekonzistentnosti nije nimalo jednostavno, budući da pokušaji rješavanja jednog aspekta mogu dodatno pogoršati situaciju u nekom drugom aspektu. Uvođenjem novih institucija, dualnog mandata Visoke predstavnice za ViSP i EEAS, interinstitucionalna nekonzistentnost postala je sastavni dio EU sistema. Štaviše, nije uspostavljen nikakav mehanizam koji bi omogućio konzistentnost između, naprimjer, ZSOP operacija u nekoj zemlji i aktivnosti Komisije na planu korištenja predpristupnih instrumenata stabiliziranja. Kompleksnoj strukturi i prirodi vanjskopolitičkog konstrukta EU imanentna je nekoherentnost, a svaki ozbiljan pokušaj rješavanja problema nekonzistentnosti nemoguć je bez integriranja različitih vanjskih dimenzija unijskih politika.

Vanjska politika veoma je složena oblast u kojoj je teško razlučiti neke od njenih elemenata i razložiti ih na osnovne komponente. EU u svom vanjskopolitičkom domenu pokušala je napraviti upravo to. Razumijevanje distribucije nadležnosti između različitih institucija u vanjskopolitičkom sistemu EU nije važno samo zbog mogućnosti praćenja procesa koji imaju (ili nemaju) konkretne vanjskopolitičke rezultate, već i zbog shvatanja šireg kruga pitanja u vezi s Unijom. Ova pitanja uključuju stalne borbe između različitih unijskih aktera, ali i borbe između unijskog i različitih nacionalnih nivoa.

## Finansiranje VPEU-a

Veoma složenom sistemu nadležnosti, procedura i političkih procesa u kojem se oblikuje vanjska politika EU, imanentan je i jednako složen sistem nadležnosti, procedura i političkih procesa u kojima se osigurava finansiranje vanjskopolitičkih aktivnosti Unije. Iako se radi o posebno značajnom elementu za razumijevanje ključnih (i ograničavajućih) faktora vanjskopolitičkih kapaciteta EU, finansijski aranžmani neopravdano su rijetko uključeni u vanjskopolitičku analizu EU. U nastavku ćemo upravo kroz prizmu finansiranja pogledati prirodu, obim i prioritete vanjske politike EU.

Supstancijalni problemi u vezi s finansiranjem VPEU-a mogu se, velikim dijelom, objasniti interinstitucionalnim i tenzijama između oblasti vanjske politike. U nekim slučajevima članice žele da vanjskopolitičke aktivnosti EU budu finansijski podržane iz budžeta EU. No, istovremeno, žele zadržati kontrolu i ZVSP-a ostaviti van domašaja Komisije i Europskog parlamenta. S druge strane, i Komisija i EP koriste svoje budžetske nadležnosti koje imaju van ZVSP, kako bi posredno, ipak, ostvarili utjecaj i na ZVSP-u. U ovakvom kontekstu, pri odlučivanju o finansiranju vanjske politike znatno se više pažnje posvećuje odnosima moći između aktera, nego osiguravanju efikasnosti.

Takva je dinamika odnosa posebno došla do izražaja prilikom osnivanja EEAS-a, kada je EP iskoristio svoje budžetske nadležnosti da bi ostvario utjecaj na aktera na kojeg, inače, nema nikakvog utjecaja. I tadašnji je predsjednik Europske komisije Barosso, iako u prilici da drugačije posloži odnose unutar EK, odlučio da značajne budžetske linije, poput instrumenata za proširenje, susjedstvo i razvoj, zadrži u rukama drugih komesara, a ne Visoke predstavnice za ViSP. Situacija se ciklično ponavlja i u svakoj rundi pregovora oko Višegodišnjeg finansijskog okvira, budući da je budžet EU sedmogodišnji.

Slično kao što vanjska politika ima znatno veći domet od dometa samih institucija EU, tako se ni finansijska konstrukcija vanjske politike ne sklapa samo na osnovu budžeta EU. I sistem finansiranja je multilokacijski i multirazinski, jer sredstva ne dolaze samo iz budžeta EU, već i iz budžeta članica, zatim kroz različite aranžmane van budžeta EU (poput Evropskog razvojnog fonda za zemlje AKP ili Atenskog mehanizma za ZSOP-operacije koje imaju vojnu dimenziju) i kroz finansiranje od drugih međunarodnih organizacija ili, pak, njihovim finansiranjem (UN, Svjetska banka ili čak i neke NVO-e).

### **Finansijski okvir 2014-2020.**

U aktuelnom finansijskom okviru za period 2014-2020., finansiranje vanjskih aktivnosti EU obuhvaćeno je poglavljem 4 koje se zove *Globalna Europa*. Za ovaj finansijski paket predviđeno je ukupno 58,7 milijardi eura tj., 6,1% ukupnog Budžeta EU. Iako je porast izdvajanja za vanjske aktivnosti izuzetno mali, svega 3,3%<sup>12</sup> u odnosu na prethodni budžetski period, treba imati na umu da se radi o prvom restriktivnom budžetu EU u historiji, koji je u totalu smanjen za nekih 10% u odnosu na prethodni period.

---

<sup>12</sup> Skok ove stavke budžeta u periodu 2007-2013., u odnosu na period 2000-2006., iznosio je 8%. Treba, također, imati u vidu da su vanjskopolitičke ambicije i obaveze u periodu 2007-2013. bile znatno veće i podrazumijevale nove inicijative poput Evropske politike susjedstva, formiranja i zaživljavanja Evropske službe za vanjske poslove, porasta broja operacija u sklopu ESOP-a, kao i imenovanje većeg broja specijalnih predstavnika EU.

**Tabela 6.3. Višegodišnji finansijski okvir 2014-2020. – Naslov 4  
„Globalna Europa“ (u milionima eura)**

Finansijski instrumenti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014 - 20
Predpristupni instrument (IPA)	1,511	1,511	1,511	1,511	1,511	1,511	1,510	10,576
Instrument za europsko susjedstvo (ENI)	1,991	1,873	1,888	1,918	1,953	2,013	2,047	13,683
Instrument za saradnju u razvoju (DCI)	2,176	2,280	2,388	2,491	2,601	2,714	2,740	17,390
Partnerski instrument (PI)	107	110	114	119	125	132	136	844
Europski instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR)	169	169	169	169	169	169	169	1,183
Instrument za stabilnost (IfS)	296	296	296	297	297	297	297	2,075
Instrument za saradnju u nuklearnoj sigurnosti	29	29	29	29	29	29	28	200
Humanitarna pomoć	853	849	845	840	835	835	821	5,878
Mikrofinasijska pomoć	72	72	72	72	72	72	70	501
EVHAC	12	14	16	20	23	23	23	130
Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP)	296	296	296	297	297	297	297	2,075
Finansijski instrument za civilnu zaštitu (CPFI)	18	18	18	18	18	18	18	128
Jamstveni fond za vanjske aktivnosti	55	222	247	177	155	136	71	1,063
Agencije	20	20	20	20	20	20	20	137
Ostalo	114	114	160	114	114	114	112	841
Budžetske rezerve	135	211	211	286	336	386	436	2,000
<b>Ukupno</b>	<b>7,854</b>	<b>8,083</b>	<b>8,281</b>	<b>8,375</b>	<b>8,553</b>	<b>8,764</b>	<b>8,794</b>	<b>58,704</b>

Izvor: (Europska komisija, 2013)



Finansijske osnove strukturalne vanjske politike EU predstavljaju tri geografska i tematska instrumenta na koje spada 40 od ukupno 58,7 milijardi eura, tj., 76, 52% ukupnog budžeta u ovoj stavki. Radi se o sljedećim instrumentima:

**Predpristupni instrument (IPA)**<sup>13</sup>, na što i sam naziv upućuje, namijenjen je zemljama u procesu priključenja, tj. kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU. IPA pruža sveobuhvatnu ekonomsku i finansijsku pomoć i pomaže zemljama da ispune političke i ekonomske uvjete za priključenje. Na prostoru Zapadnog Balkana, IPA finansira i projekte koji doprinose izgradnji povjerenja, stabilizaciji, regionalnoj saradnji i izgradnji institucija. U ovom budžetskom ciklusu za potrebe IPA<sup>14</sup> odvojeno je 10,5 milijardi eura. Inače, IPA je zamijenila prethodne regionalne instrumente, poput CARDS-a ili još ranije OBNOVA-e, koji su bili prisutni u prethodnim budžetskim okvirima.

**Instrument za europsko susjedstvo (ENI)**<sup>15</sup> je posvećen zemljama koje Unija smatra susjedima i koje su pokrivene Europskom politikom susjedstva. Tu se radi o relativno velikom broju zemalja koje imaju jako malo toga zajedničkog i koje nisu geografski homogene. U ovu kategoriju spadaju bivše sovjetske republike, Južni Kavkaz, Mediteran, ali i partnerstvo s Rusijom. Unija finansijski podržava projekte koji proizlaze iz bilateralnih ugovora koje je potpisala s ovim zemljama, posebno se fokusirajući na podršku implementaciji akcionih planova Europske politike susjedstva. ENI vrijedi 13,6 milijardi eura. Prethodno, ovaj instrument se zvao Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo (ENPI)<sup>16</sup> i objedinjavao je dva instrumenta koji su bili aktuelni do 2006. godine – TACIS (koji se odnosio na Zajednicu nezavisnih država) i MEDA (region Mediterana).

---

<sup>13</sup> Instrument for Pre-Accession, (eng.)

<sup>14</sup> IPA je uvedena u periodu 2006–2013.

<sup>15</sup> European Neighbourhood Instrument – (eng.)

<sup>16</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument – (eng.)

**Instrument za saradnju u razvoju (DCI)**<sup>17</sup> se odnosi na zemlje u razvoju, te regione i teritorije koji se ne mogu kvalificirati za pomoć EU kroz prethodna dva instrumenta, a nisu obuhvaćeni ni Sporazumom iz Cotonoua. On podržava saradnju u razvoju, ekonomsku i finansijsku saradnju s glavnim ciljem smanjivanja stope siromaštva kroz promociju održivog razvoja, demokracije, dobrog upravljanja i podrške ljudskim pravima. Uz bilateralnu i regionalnu saradnju, ovaj instrument podržava i tematske programe koji su vezani za globalna javna dobra i izazove, poput klimatskih promjena, energije, migracija, sigurnosti hrane, te podršku nevladinim organizacijama. DCI je zamijenio 15 dugoročnih regionalnih i tematskih instrumenata poput onih namijenjenih nerazvijenim zemljama u Aziji i Južnoj Americi, razvojne saradnje s Južnom Afrikom, operacijama rehabilitacije i rekonstrukcije u zemljama u razvoju ili borbi protiv bolesti poput AIDS-a i malarije.

U ovom kontekstu, treba naglasiti da se prema Ugovoru iz Cotonoua, saradnja sa zemljama AKP odvijala posredstvom Evropskog razvojnog fonda (EDF)<sup>18</sup> koji ne spada u budžet EU. Fond se popunjava na osnovu posebnih priloga članica. U desetom EDF-u za period 2007-2013. prikupljeno je 22,7 milijardi eura, što je bilo više od sredstava IPA-e i ENPI-a zajedno, te znatno više od DCI-a koji pokriva cijeli svijet. U aktuelnom budžetskom okviru (2014-20.) predviđen je iznos od 29,1 milijardu eura, što je, ponovo, veće od iznosa IPA i ENI zajedno. Iako bi uključivanje EDF-a u budžet EU, doprinijelo koherentnosti vanjskih akcija EU, države članice su, međutim, odbacile mogućnost uključivanja DCI-a u budžet, jer bi time izgubile kontrolu nad finansijama.

Glavni tematski finansijski instrumenti predviđeni budžetskim okvirom za period 2014-2020. čine gotovo jednu trećinu budžeta EU. Osmišljeni su s namjerom da Uniji omoguće da pruži adekvatan odgovor u kriznim situacijama i situacijama koje zahtijevaju politički, humanitarni ili finansijski angažman.

---

<sup>17</sup> Development Cooperation Instrument – (eng.)

<sup>18</sup> European Development Fund – (eng.)

Neki od njih su Instrument za humanitarnu pomoć<sup>19</sup>, Europski instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR)<sup>20</sup>, Instrument za stabilnost (IfS)<sup>21</sup>, Instrument za saradnju u nuklearnoj sigurnosti<sup>22</sup> i sl. EIDHR i IfS su posebno povezani, čak se negdje i preklapaju, sa ZVSP-om.

Problemi u implementaciji različitih finansijskih instrumenata su brojni, a tiču se i proceduralne strane, izbora partnera, te same suštine tj., njihove svrishodnosti. Striktnost, kompliciranost i trajanje finansijskog planiranja, kao i glomazne i zahtjevne procedure u implementaciji, onemogućavaju fleksibilnost i tempiranje kakvo zahtijevaju vanjskopolitičke akcije, pogotovo one reaktivne. Složenost administrativnih i računovodstvenih procedura, također, utječe i na izbor partnera, jer se implementacija takvih složenih aranžmana može povjeriti samo etabliranim međunarodnim, konsultantskim ili nevladinim organizacijama, što potiče određenu vrstu klijentelizma. Takva je situacija posebno primjetna u državama trećeg svijeta gdje slabo razvijeni civilni sektor, praktično, nema ni priliku surađivati s EU, a EU, sa svoje strane, nema relevantnijih i kredibilnijih partnera (Thepaut, 2011). Takozvana *tehnička pomoć* koja se pruža trećim zemljama, zapravo je plaćanje eksperata ili konsultantskih kompanija koje su uglavnom Zapadne provenijencije, čime se novac namijenjen za konkretne ciljeve i promjene, troši na aktivnosti čiji su rezultati nejasni i teško mjerljivi, a *de facto* prebacuje na račune u velikim međunarodnim bankama. „Konsultantska vanjska politika“, „vanjska politika zamjenom“, „vanjska politika subvencija ili finansiranja“ (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 110), kako se nerijetko kvalificira pristup EU i drugih strukturalnih aktera, jeste legitiman novi oblik vanjskopolitičkog djelovanja, no njegova je suštinska učinkovitost vrlo upitna.

Uz prethodno navedeno, treba imati u vidu i da EU nema ni finansijske rezerve ni fleksibilnost u procedurama koja bi joj omogućila efikasno djelovanje u izvanrednim situacijama.

<sup>19</sup> Humanitarian Aid Instrument – (eng.)

<sup>20</sup> European Instrument for Democracy and Human Rights – (eng.)

<sup>21</sup> Instrument for Stability – (eng.)

<sup>22</sup> Instrument for Nuclear Seafety Cooperation – (eng.)

## Budžet ZVSP-a

Ovisno o tome da li su civilnog ili vojnog karaktera, aktivnosti iz domena ZVSP-a i ZSOP-a finansiraju se na osnovu dva različita mehanizma (član 41. UEU). Civilne aktivnosti, ZVSP-a i civilni dio ZSOP-a, po pravilu, finansiraju se iz budžeta ZVSP-a, s izuzetkom plata angažiranog osoblja, budući da njihove troškove snose članice koje su ih sekundirale. U aktuelnom budžetu, za ZVSP je predviđeno nešto više od dvije milijarde eura, što je 3,5% izdvajanja za Poglavlje 4 *Globalna Europa* i 0,2% ukupnog budžeta. U prethodnom budžetskom periodu (2007-13.) za potrebe ZVSP-a je, također, bilo izdvojeno, svega 0,2 ukupnog budžeta EU. Prosječna godišnja alokacija u ovom periodu iznosi 333,6 miliona eura godišnje.

Iz budžetske stavke ZVSP-a finansiraju se sljedeće aktivnosti:

### **1. Zajednički troškovi civilnih misija (Gruzija<sup>23</sup>, Kosovo<sup>24</sup>, Afganistan<sup>25</sup>) i aktivnosti civilnog kriznog menadžmenta (Kongo<sup>26</sup>, Palestina<sup>27</sup>, Rog Afrike<sup>28</sup>, Sahel – Niger<sup>29</sup>, Sahel – Mali<sup>30</sup>, Libija<sup>31</sup> i Ukrajina<sup>32</sup>);**

<sup>23</sup> EU Monitoring misija u Gruziji (EUMM Georgia – eng.) prati implementaciju mirovnog sporazuma između Rusije i Gruzije koji je postignut 2008. godine.

<sup>24</sup> EULEX Kosovo je najveća ikad pokrenuta misija u sklopu ZSOP. U skladu je s Rezolucijom VSUN 1244 o Kosovu. Podrazumijeva podršku kosovskim policijskim i pravosudnim organima .

<sup>25</sup> EUPOL Afganistan pokrenut je 2007. godine.

<sup>26</sup> EUSEC RD Congo - pomoć reformi sigurnosnog sektora u Kongu pokrenuta je 2005. godine.

<sup>27</sup> EUBAM u Rafahu je EU misija pogranične pomoći u Rafahu, koja je započeta 2005. godine, a druga misija na palestinskim teritorijama je policijska misija EUPOL COPPS koja je započeta godinu kasnije.

<sup>28</sup> EUCAP Nestor je misija podrške izgradnji pomorskih kapaciteta na području Roga Afrike koja obuhvata Džibuti, Keniju, Somaliju, Sejšele i Tanzaniju. Ova misija pokrenuta je 2012. godine.

<sup>29</sup> EUCAP Sahel Niger pokrenuta je 2012. godine u Nigeriji s ciljem podrške izgradnji sigurnosnih kapaciteta za borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala.

<sup>30</sup> EUCAP Sahel Mali je misija koja pruža podršku održavanju unutrašnjeg mira u Maliju i ustanovljena je 2014. godine.

<sup>31</sup> EUBAM Libija je misija podrške čuvanju granice koja se realizira od 2014. godine.

<sup>32</sup> EUAM Ukrajina je savjetodavna misija EU za reformu civilnog sigurnosnog sektora. Pokrenuta je 2014. godine.

**2. Specijalni predstavnici EU (devet);****3. Neproliferacija i prevencija trgovine nuklearnim, hemijskim i biološkim, kao i oružjem za masovno uništenje, konvencionalnim, malim i lakim naoružanjem;****4. Delegacije EU (139);**

Vrlo ograničen budžet ZVSP-a rezultat je paradoksalnih stavova pojedinih članica u vezi sa ZVSP-om generalno. Pojedine članice ljubomorno i predano čuvaju ZVSP u domenu međuvladine saradnje i to odbivši da osiguraju odgovarajući iznos sredstva koji bi ZVSP-u omogućio kredibilno i ozbiljno djelovanje. Jedno od mogućih obrazloženja vezano je za činjenicu da se budžet za ZVSP razmatra pod okriljem općih budžetskih procedura na nivou EU. U takvoj situaciji, glavne političke odluke u civilnim aspektima ZVSP-a i ZSOP-a donosi Vijeće, dok se o finansijskoj dimenziji odlučuje na relaciji Komisija i EP. Vijeće, praktično, mora postići odgovor s EP-om kako bi se uopće usvojio finansijski okvir i godišnji budžet EU. Ukoliko sredstva predviđena usvojenim budžetom nisu dovoljna za finansiranje aktivnosti o kojima Vijeće odlučuje, što je već hroničan problem, dodatna sredstva mogu se dobiti iz drugih stavki budžeta Zajednice, ali tek nakon što EP odobri takav prijedlog Komisije.

Ova procedura ne samo da je prekomplicirana i preduga, već sistematski doprinosi interinstitucionalnim sukobima. S obzirom na to da EP koristi ovakve situacije kako bi ostvario utjecaj na ZVSP, što članice žele izbjeći u svakom mogućem slučaju, Vijeće se obično opredjeljuje za neke *ad hoc* načine finansiranja aktivnosti ili se odlučuje preduzeti aktivnosti sa sviješću da nema dovoljno sredstava za njihovo provođenje. Insuficijentna finansijska konstrukcija još je jedan od ograničavajućih faktora za ZVSP, jer prekomplicirana i predugačka procedura onemogućavaju brzo i fleksibilno djelovanje neophodno u kriznim situacijama.

Drugi se finansijski mehanizam primjenjuje na operacije pod okriljem ZSOP-a koje imaju vojnu ili odbrambenu dimenziju. Njih, naime, u potpunosti finansiraju članice, s tim što glavni teret finansiranja snose zemlje koje sudjeluju u vojnim operacijama. Članice plaćaju troškove sopstvenog sudjelovanja u misiji koja se uspostavlja pod okriljem ZSOP-a, a manjim dijelom snose i dio općih troškova prema tzv. „Atena-mehanizmu“ (Scannel, 2004). Ovaj mehanizam ne čini dio budžeta EU i potpada pod ovlasti Specijalnog komiteta koji čine predstavnici članica.

Iako je ovaj način finansiranja znatno lakši i brži (pod uvjetom da postoji dogovor članica o konkretnoj akciji), glavni nedostatak je njegova *ad hoc* priroda, tj. činjenica da se taj konkretan aranžman primjenjuje u toj konkretnoj situaciji, te da se ne može primijeniti na neku drugu situaciju. Drugi i još veći problem za Uniju je pronalaženje dovoljnog broja članica koje su zainteresirane i spremne da sudjeluju u takvoj operaciji.

### **Zaključna razmatranja**

Vanjska politika, općenito, veoma je složena oblast u kojoj je teško razlučiti neke od njenih elemenata i razložiti ih na osnovne komponente. Europska unija je u svom vanjskopolitičkom domenu pokušala napraviti upravo to. Razumijevanje podjele nadležnosti između različitih institucija u vanjskopolitičkom sistemu EU nije važno samo zbog mogućnosti praćenja procesa koji imaju (ili nemaju) konkretne vanjskopolitičke rezultate, već i zbog shvatanja šireg kruga pitanja u vezi s Unijom. Ova pitanja uključuju stalne tenzije između unijskih aktera, ali i između unijskog i nacionalnog nivoa.

Elaboriranje vanjskopolitičkog procesa s njegove formalne strane daje jasan uvid u njegovu potpunu i beznadežnu nefunkcionalnost. No, kako je pokazalo ovo poglavlje, različiti vanjskopolitički akteri u praksi su razvili metode koje im omogućavaju da neke od sistemskih poteškoća prevaziđu i, makar ponekad, djeluju. Na osnovu uvida u

proces odlučivanja i kreiranja vanjske politike EU može se zaključiti i da je zbog složenosti i nefunkcionalnosti formalno-pravnog aspekta vanjskopolitičkog konstrukta, vanjskopolitička praksa EU evoluirala i poprimila sasvim drugačije oblike od onih koje se predvidjeli Ugovori.

**„Jednom kad je pitanje prihvaćeno kao legitiman dio agende EU, pokreće se kompleksan politički i birokratski proces, koji uključuje čitav niz aktera“** (Bache et al., 2016, p. 334)

**„Države članice EU ostaju suverene konstitutivne jedinice postsuverenog entiteta, koji je sam po sebi sposoban da transformira sistem“**

(Hadfield, Manners, & Whitman, 2017, p. 11)

<b>Razlike između članica</b> .....	<b>180</b>
<i>Moć i kapaciteti</i> .....	180
<i>Interesi</i> .....	183
<i>Pogledi na svijet, uloge i vanjskopolitički identiteti</i> .....	185
<i>Strateška kultura i politička volja</i> .....	187
<i>Ostali domaći faktori</i> .....	190
<b>Prilagodbe članstvu</b> .....	<b>195</b>
<i>Historijska iskustva</i> .....	196
<i>Ekonomski razvoj</i> .....	197
<i>Redefiniranje statusa</i> .....	198



# ODNOS VANJSKE POLITIKE EU I VANJSKIH POLITIKA ČLANICA

<b>Socijalizacija vanjskopolitičkih elita</b> .....	<b>199</b>
<b>Diplomatsko-birokratska dimenzija</b> .....	<b>203</b>
<i>Autonomija i hijerarhija</i> .....	203
<i>Koordinacija vanjske politike</i> .....	205
<i>Diplomatsko-birokratske tradicije</i> .....	206
<b>Interpretacije eurounijskog konteksta</b> .....	<b>207</b>
<i>Ekstenzivni vanjski odnosi</i> .....	208
<i>Vanjski odnosi u kontekstu EU</i> .....	208
<i>Međunarodni vanjski odnosi</i> .....	209
<i>Briselizacija</i> .....	210
<i>Intergvernalizam tj. forsiranje međuvladine saradnje</i> .....	210
<i>Renacionalizacija vanjskih politika</i> .....	211
<b>Vanjske politike van EU okvira</b> .....	<b>213</b>
<i>Privatni domen</i> .....	214
<i>Bilateralni odnosi</i> .....	214
<i>Europski multilateralizam</i> .....	215
<i>Tranzicionalni odnosi</i> .....	215
<b>Vanjske politike novijih članica EU</b> .....	<b>217</b>
<b>Aktuelni kontekst</b> .....	<b>224</b>

**Z**a razumijevanje vanjske politike EU u cjelini, uz poznavanje prethodno opisanih eurounijskih struktura koje sudjeluju u vanjskopolitičkom procesu, neophodno je obratiti pažnju na još jednu značajnu dimenziju – interakciju vanjske politike EU i vanjskih politika članica. Nacionalne vanjske politike i njihovi akteri veoma su značajni faktori eurounijskog konstrukta, a kako se može zaključiti i na osnovu prethodnih poglavlja, to u jednakoj mjeri vrijedi i za domen vanjske politike EU. U ovom poglavlju bit će više riječi o tome na koje sve načine članice svojim vanjskim politikama, ali i ukupnim djelovanjem i u međusobnoj interakciji, utječu na vanjskopolitičke ishode na unijskom nivou, kako u ZVSP-u, tako i u drugim vanjskopolitičkim dimenzijama.

Na ovom mjestu, međutim, vrijedi se podsjetiti polaznih tačaka - vanjska politika EU, u njenom totalitetu, nije samo produkt interakcije vanjskih politika članica ni njen najmanji zajednički sadržilac, jer je to odveć jednodimenzionalna, jednostrana interpretacija koja ne odražava realitet na odgovarajući način. Nacionalni akteri jesu značajni, ali im je i u ovom specifičnom segmentu znatno izmijenjen kontekst i obim djelovanja – ne samo da su politički aspekti sudjelovanja u odlučivanju, praktično, u rukama administracije i birokracije, već se, i u kontekstu vanjskopolitičkih odluka i kreiranja vanjskopolitičke agende, prednost daje stalnim diplomatskim predstavnicima u Briselu u odnosu na diplomate u sjedištu (Puetter, 2014, p. 202). Upravo iz tog razloga, ovdje će biti izložena i druga dimenzija ovog dvosmjernog odnosa – utjecaj koji je postojanje EU i njene vanjske politike imalo na transformacije u vanjskoj politici samih članica.

Iako su se mnogi autori bavili ulogom u oblikovanju i odnosom pojedinih članica prema vanjskoj politici EU, vrijedi izdvojiti dva najznačajnija komparativna istraživanja ovog složenog odnosa – prvo su priredili Ian Manners i Richard G. Whitman početkom ovog vijeka (Ian Manners & Whitman, 2000), a drugo, također ovaj dvojac pojačan Ameliom Hadfield (Hadfield et al., 2017). Prva je studija zahvatila tada 14 od aktuelnih 15 država članica, ali je njen doprinos vanjskopolitičkoj analizi izuzetan, jer je ponudila osnovne parametre za istraživanje ovog dvosmjernog odnosa. Osim dodatnih članica koje su uključene u istraživanje, jer je u međuvremenu primljeno 13 novih država u članstvo EU, druga studija nastavlja pratiti ovaj izazovni put između teško sačuvanih nacionalnih preferencija i teško osvojenih unijskih inovacija (Hadfield et al., 2017, p. 10), fokusirajući se na razloge zbog kojih države članice odlučuju podržati ili suprotstaviti se postnacionalnom vanjskopolitičkom konstrukt EU.

U nastavku, dakle, slijedi analiza najznačajnijih i, za postnacionalni vanjskopolitički kontekst, relevantnih segmenata odnosa između unijskog i nacionalnog nivoa. Bit će predstavljeni domaći, unutarnji faktori koji uvjetuju razlike između članica, načini adaptiranja na članstvo, jednako kao i povratni efekti eurounijske socijalizacije političkih elita, te različita vanjskopolitička opredjeljenja koja članice manifestiraju unutar same EU, ali i van nje. Vanjska politika EU se, naime, odvija u širem, globalnom kontekstu međunarodnih odnosa u kojem pojedine članice imaju svoje posebne interese i uloge, vodeći, pritom, računa o „velikoj slici“ (Keukeleire & MacNaughton, 2008). Uz to, i pojedine članice imaju posebne relacije između sebe, kako unutar same EU, tako i na globalnom planu, koje se kreću u rasponu od saradnje i koordinacije do otvorenog suprotstavljanja i/ili rivaliteta.

Validnost ovog teksta konstantno je na ispitu zbog događaja na međunarodnoj i eurounijskoj sceni, kao i promjena na nacionalnim nivoima.

Odluka o Brexitu nakon referenduma održanog u junu 2016. godine, jedan je od najtraumatičnijih događaja s najdalekosežnijim posljedicama, kako za Ujedinjeno Kraljevstvo, tako i za EU. Kako je UK, još uvijek formalno članica, i to jedna od onih čije je vanjskopolitičko ponašanje i kapacitet u značajnoj mjeri oblikovalo ukupni vanjskopolitički portfelj EU, značajni dijelovi ovog poglavlja tretiraju UK kao punopravnu članicu.

## **Razlike između članica**

Uvažavajući činjenicu da je polazna tačka vanjske politike EU odluka država članica da sudjeluju u oblikovanju tog postnacionalnog konstrukta i u ovom domenu, upoznavanje s ovim složenim odnosom počeo će od klasičnih determinanti nacionalnih vanjskih politika – moći, interesa, pogleda na svijet i identiteta, kao i domaćih faktora vanjskopolitičkog procesa.

## **Moć i kapaciteti**

Mnogobrojne definicije moći (države) koje nude udžbenici i studije međunarodnih odnosa mogu se svesti na nekoliko zajedničkih elemenata – geografija, demografija, ekonomska i vojna moć, te diplomatija. Jedna od osnovnih karakteristika EU jeste različitost njenih članica po navedenim kategorijama, ali i nekim drugim faktorima. U tom smislu posebno je indikativna razlika između Francuske i UK na jednoj, i svih ostalih članica na drugoj strani. Činjenica da se radi o dvjema nuklearnim silama, s velikim vojnim kapacitetima, stalnim mjestom i pravom veta u Vijeću sigurnosti UN-a, te značajnim udjelom u svjetskoj ekonomiji, uvjetuje i njihovo ponašanje unutar EU i priskrbljuje im drugačiji status u odnosu na ostale članice. Evidentne razlike između članica u pogledu moći proizvode razlike u međunarodnom statusu i statusu unutar EU, različite vanjskopolitičke interese, ciljeve i ambicije

koji iz toga proizlaze, različite mogućnosti djelovanja i interveniranja na međunarodnoj sceni i različite međunarodne odgovornosti. Navedeno, opet, utječe na različita očekivanja od tih država na vanjskopolitičkom planu, kako od domaće javnosti, tako i od trećih zemalja. Pomenute razlike i evidentan debalans u moći između članica, predstavljaju značajne prepreke razvijanju koherentne zajedničke vanjske politike EU.

Veličina i kapacitet diplomatske mreže predstavlja još jedan značajan segment u kojem se ispoljavaju razlike između članica. Broj ambasada koje članice imaju u inostranstvu tako varira od 10 (Malta i Luksemburg) do više od 100 (Francuska, UK i Njemačka). I sama EU ima 140 delegacija u trećim zemljama. Problem s brojem ambasada koje pojedine članice nemaju/imaju, kao i s ukupnim diplomatsko-birokratskim kapacitetom, posebno dolazi do izražaja za vrijeme predsjedavanja Unijom. Već je bilo riječi o funkcijama predsjedavanja i problemima koje na unijskom nivou uzrokuje koncept polugodišnje rotacije. Sa stanovišta članica, najveći je problem diplomatsko-birokratska potkapacitiranost koja ih, za vrijeme predsjedavanja, dovodi u situaciju da ne mogu osigurati sistematične i intenzivne kontakte s pojedinim trećim zemljama ili cijelim regionima, niti osigurati kvalitetne informacije i procjene s terena.

Nesrazmjer u moći i kapacitetima između članica Unije dijelom pojašnjava poteškoće u kreiranju zajedničkog vanjskopolitičkog pristupa i oklijevanje članica da ovlasti vanjskopolitičkog odlučivanja prenesu na Brisel. Članice iz reda manjih i srednjih zemalja strahuju da će, suprotno svojim interesima, biti uvučene u igre moći u kojima sudjeluju velike članice. Velike su članice, opet, frustrirane činjenicom da i najmanje države, koje nemaju adekvatne kapacitete, insistiraju na jednakoj važnosti u vanjskopolitičkom odlučivanju, te s tog stanovišta sumnjaju u vanjskopolitičke ishode na nivou EU, što ih, onda, navodi na unilateralne vanjskopolitičke aktivnosti.

Pozicije moći velikih država utječu, također, i na oblikovanje njihovih interesa koji se odnose na maksimaliziranje ili, barem, održavanje *statusa quo*.

Iz tih je razloga Unija bila neuspješna u definiranju sopstvenih politika i prioriteta u pogledu npr. reforme UN-a, nuklearne neproliferacije ili korištenja sile radi zaštite ljudskih prava u trećim zemljama.

No, i u ovako neuravnoteženom kontekstu postoje mogućnosti koherentnog vanjskopolitičkog djelovanja Unije. Pozicije moći pojedinih članica EU ponekad služe i samoj Uniji. Zajednička sigurnosna i odbrambena politike bila je nezamisliva bez sudjelovanja UK i Francuske i korištenja njihovih vojnih kapaciteta, a jednako bi nezamislive i neostvarive bile i brojne vojne operacije EU. Francuska i UK, međutim, u takvoj su poziciji da im za provođenje vojnih akcija nije potreban multilateralni okvir.

Razlika u moći između članica je činjenica koja se ne može zanemariti. Francuska, Njemačka i UK, na drugoj se strani suočavaju s evidentnim opadanjem svoje moći u odnosu na sile poput SAD-a, Kine i Rusije. Na tom planu ni ove najveće i najjače članice nisu dovoljno jake i kapacitirane za unilateralne aktivnosti. Bez obzira na velike individualne kapacitete koji izazivaju toliki nesrazmjer unutar EU, i najvećim je članicama u ovom kontekstu potrebno partnerstvo i pomoć ostalih članica. Iako je najveći teret tog globalnog pozicioniranja i dalje na najvećim članicama, EU okvir im omogućava podršku ostalih članica i priskrbljuje multilateralni legitimitet i prihvatljivost konkretnih vanjskopolitičkih aktivnosti pred domaćim javnostima i u trećim zemljama.

Također, ne treba zaboraviti ni činjenicu da postoje slučajevi i okolnosti u kojima su, makar i ograničeni, kapaciteti srednjih i malih članica veoma korisni. Geografski, historijski ili u bilo kojem drugom kontekstu, privilegirani odnosi pojedinih članica s trećim zemljama ili regionima mogu biti veoma značajni u realizaciji pojedinih EU inicijativa. Za države poput Španije, Italije, Nizozemske, Portugala i Belgije upravo je mogućnost ovakvog djelovanja izvor moći unutar EU. Neke od država, također, koriste svoju reputaciju ili kredibilitet u pojedinim oblastima, diplomatsku i pregovaračku umješnost ili pozicije u donatorskoj

zajednici, kako bi ojačale svoje vanjskopolitičke pozicije unutar Unije. Švedska i Finska sjajni su primjeri malih članica koje svoj vanjskopolitički utjecaj i međunarodni rejting duguju ovakvoj vrsti aktivnosti.

## Interesi

Uz moć i kapacitete, interesi u značajnoj mjeri oblikuju vanjsku politiku članica, ali i njihov doprinos, poziciju i ulogu u vanjskopolitičkom kontekstu EU. Raznovrsnost interesa koje članice zastupaju i relativno mali broj interesa koji se mogu identificirati kao zajednički, uglavnom se smatraju ključnim ograničavajućim faktorom vanjske politike EU. Treba, međutim, naglasiti da u složenom sistemu kakav je EU, pogotovo u domenu vanjske politike, neslaganje interesa ili njihova suprotstavljenost često nije jedini razlog izostanka jedinstvenog stava ili akcije. Keukeleire i MacNaughtanova ponudili su sljedeću kategorizaciju različitih interesa članica koji govore u prilog ovoj tvrdnji (Keukeleire & MacNaughton, 2008):

- ▶ **Kolektivni interesi;**
- ▶ **Zajednički interesi;**
- ▶ **Istovjetni i interesi koji se poklapaju ili preklapaju;**
- ▶ **Različiti i inkompatibilni interesi;**
- ▶ **Nepostojanje interesa;**

U prvu kategoriju interesa ovi su autori stavili tzv. *kolektivne* interese, odnosno set temeljnih i općenitih interesa poput mira, stabilnosti i blagostanja u Europi i njenom okruženju. U ovu kategoriju spadaju i razvoj institucionaliziranog i normiranog međunarodnog poretka zasnovanog na principima demokratije, poštovanja ljudskih prava, slobodne ekonomije i mirnih rješenja sukoba. Za ove interese specifična su dva ključna aspekta. Prvi se odnosi na činjenicu da ih je, bez obzira na kapacitete kojima konkretna članica raspolaže, nemoguće ostvariti individualno.

Drugi aspekt odnosi se na činjenicu da sve članice profitiraju od realizacije ovih interesa, bez obzira na to da li su aktivno sudjelovale ili doprinijele njihovoj realizaciji ili ne.

Upravo iz navedenih razloga, za članice je poželjna, čak i neophodna, opcija da se ovi ciljevi realiziraju pod okriljem Unije.

Za razliku od vrlo općenitih kolektivnih, *zajednički interesi* podrazumijevaju poklapanje interesa članica u kontekstu konkretnih vanjskopolitičkih pitanja i akcija. Ovi se interesi, naprimjer, mogu odnositi na zaustavljanje konflikta ili promoviranje principa dobrog upravljanja u nekoj trećoj zemlji.

Treću kategoriju interesa predstavljaju *interesi* članica koji se *poklapaju* ili su *istovjetni*, ali su u realizaciji tih interesa članice - jedan drugom konkurenti. Vrlo često, u ovakvim slučajevima, ostvarenje interesa jedne članice ide direktno na štetu druge članice. Članice se najčešće mogu naći u ovakvoj situaciji kad istovremeno nastoje potpisati neki ugovor ekonomskog karaktera s trećom zemljom.

U četvrtu kategoriju spadaju slučajevi u kojima se interesi razlikuju i potpuno su *inkompatibilni*. Promocija demokratije i ljudskih prava u npr. Rusiji, uz mogućnost uvođenja sankcija, kao eventualni cilj neke članice, potpuno je inkompatibilno s eventualnim nastojanjem druge članice da osigura povoljan ugovor s Rusijom o snabdijevanju energentima ili da osigura podršku Rusije za neku inicijativu u Vijeću sigurnosti.

Nedostatak interesa posebna je kategorija koja se vrlo često zanemaruje. Većina članica, naime, uglavnom je zainteresirana za vrlo ograničen broj vanjskopolitičkih pitanja, dok ih, recimo, globalna pitanja i globalne politike općenito, malo ili nikako ne zanimaju. Čak i samo nepostojanje interesa dovoljno je da zaustavi kreiranje stava ili politike na nivou EU prema nekoj zemlji, regionu ili pitanju.

Problematiziranje i elaboriranje interesa i načina njihovog formiranja zauzima značajno mjesto u vanjskopolitičkoj analizi.



Prethodna kategorizacija interesa članica unutar EU ukazuje na specifičnost projiciranja interesa na postnacionalnom nivou. Nepoklapanje ili suprotstavljenost interesa pojedinih članica nije jedini problem za odlučivanje na postnacionalnom nivou. Kako se može vidjeti, čak i elementarni nedostatak interesa članica može biti ograničavajući faktor. Različit tajming, hijerarhija prioriteta, odabir adekvatnih metoda i instrumenata, procjena prihvatljivih gubitaka/ustupaka i rizika, vrlo često mogu blokirati realizaciju određenog interesa, čak i ako ga je moguće svrstati u zajedničke ili čak kolektivne. Vanjska politika EU nerijetko je, upravo iz navedenih razloga, bila neuspješna na terenu.

### **Pogledi na svijet, uloge i vanjskopolitički identiteti**

Pogled na svijet, razumijevanje i projekcija sopstvene uloge i identiteta vrlo su značajni u formiranju vanjske politike jedne zemlje. U slučaju članica EU ovi su elementi značajni i za pozicije i stavove konkretne članice na unijskom nivou, tako da se ovi specifično nacionalni elementi, na različite načine, projiciraju i na postnacionalnom nivou.

Ukratko, *pogled na svijet* podrazumijeva specifično shvatanje i tumačenje svijeta. Kad se radi o pogledu na svijet jedne države, on se nužno odnosi na sve opće pretpostavke o međunarodnom sistemu i međuljudskim odnosima na osnovu kojih se promatra i tumači okruženje. Pogled na svijet formira se na osnovu historijskog iskustva, geografske pozicije i sigurnosne situacije, a determinira čitav niz drugih elemenata poput karaktera međudržavnih odnosa, odnosa spram mogućnosti upotrebe sile, željeni izgled i oblik međunarodnog poretka, shvatanja značaja općih vrijednosti u odnosu na ekonomske ili geostrateške interese. Pogled na svijet određuje na koji će se način i gdje pozicionirati zemlje kad je riječ o nekim značajnim pitanjima.

Koncepcija *uloge* povezana je s pogledom na svijet, jer pogled na svijet definira kontekst, a uloga konkretnu poziciju u tom kontekstu.

Koncepcije uloga definiraju političari, ali i javnost i građani jedne zemlje. Uloga podrazumijeva odluke, obaveze, pravila i akcije, koje na odgovarajući način odražavaju ono što država smatra odgovarajućim u međunarodnom ili regionalnom kontekstu. Koncept uloge nužno se odnosi i na prihvatanje ili neprihvatanje određenih vrijednosti i ciljeva. Nizozemska, skandinavske zemlje i Češka, svoju ulogu vide u promoviranju demokratije i ljudskih prava, dok UK, Njemačka, i većina istočnoeuropskih zemalja sebe vide kao promotore tržišne ekonomije i opće ekonomske liberalizacije. Francuska i UK sebe vide u ulozi zemalja koje ne oklijevaju preuzeti rizik i podnijeti žrtve u vojnim akcijama.

Pogled na svijet i koncept uloge pružaju opću orijentaciju na osnovu koje države formiraju nacionalne stavove, čak i u onim oblastima koje im nisu posebno značajne i gdje nemaju posebnih interesa. Potonje je moguće upravo zbog toga što su oba elementa tako blisko povezana s *identitetom*. Upravo su iz tog razloga razlike u pogledu na svijet i konceptu uloga između zemalja, pa i između članica EU, znatno opasnije od suprotstavljenosti interesa. Pogled na svijet i projekcija uloge ono su s čime se identificira ta država, njeni političari, zvaničnici i građani. Razlike između članica na ovom planu predstavljaju jednu od najkritičnijih tačaka vanjske politike EU – nedovoljno razvijen osjećaj zajedničkog identiteta kojeg bi karakterizirao zajednički pogled na svijet i zajednička koncepcija vanjskopolitičke uloge EU.

Hillovo i Wallaceovo shvatanje odnosa vanjske politike i identiteta veoma je značajno za razumijevanje dinamične i evolutivne dimenzije ovog odnosa: „Efektivna vanjska politika zasniva se na zajedničkom osjećaju nacionalnog identiteta, mjesta države u svijetu, prijateljstvima, neprijateljstvima, interesima i aspiracijama. Ove su pretpostavke duboko ukorijenjene u nacionalnoj historiji i mitovima, ali se mijenjaju postepeno u vremenu kroz interpretacije političara i pod utjecajem vanjskih i unutarnjih faktora“ (Hill & Wallace, 2003, p. 14).

U praksi su ovo demonstrirale zemlje poput Španije, Italije, Portugala i čitave Centralne i Istočne Europe. Pogled na svijet i koncept uloge nisu nepromjenljive kategorije već variraju u vremenu i ovise o interpretacijama političara, ali i promjenama u širem kontekstu.

### **Strateška kultura i politička volja**

I ove dvije nematerijalne komponente utječu na oblikovanje vanjske politike i stvarne moći vanjskopolitičkih aktera. Keukeleire i Macnaughtonova (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 139) tvrde da strateško promišljanje vanjske politike nema bogatu tradiciju na europskom tlu. Naime, hladnoratovska podjela svijeta omogućila je višedecenijsku stabilnost, ali i svojevrsnu vanjskopolitičku pasivnost (izuzetke, do izvjesne mjere, predstavljaju UK i Francuska). Reyhler smatra da je zahvaljujući takvom kontekstu EU prihvatila nekoliko iluzija (Reyhler, 1994, p. 11). Iluzija mira odnosila se na shvatanje da je mir evidentan i stalan, iluzija distance na shvatanje da se konflikti i nasilje dešavaju daleko od Europe, a iluzija vremena na stav da se značajne odluke koje se tiču sigurnosti i blagostanja mogu odlagati. Iako su brojni događaji na međunarodnoj sceni, ali i u blizini, pa i unutar same EU ozbiljno narušili vjerovanje u ove iluzije, taj nedostatak *strateške kulture* i dalje predstavlja jednu od značajnih prepreka u razvoju i afirmaciji EU kao uspješnog vanjskopolitičkog aktera. Unija i njene članice se veoma teško odlučuju na kreiranje dugoročnih politika, određivanje vanjskopolitičkih i sigurnosnih ciljeva i razvijanje i korištenje instrumenata u funkciji realiziranja ciljeva tih dalekosežnih politika. U svojoj studiji o europskoj strateškoj kulturi, Meyer je dokazao da se problem može sagledati i sa druge strane, jer kako on kaže „nije sporna samo slabost strateške kulture, već nepostojanje zajedničke strateške kulture usred mnoštva nacionalnih“(Meyer, 2004, p. 25).

*Volja* se odnosi na stepen odlučnosti javnosti i političke elite da implementira određene strategije i prihvati da plati cijenu njihovog provođenja. Često se kao razlog nekog vanjskopolitičkog neuspjeha EU navodi „nedostatak političke volje“ što u potpunosti zamagljuje stvarne razloge nekog konkretnog neuspjeha. Nedostatak volje veoma je zgodan izraz koji najčešće prikriva činjenicu da članice nisu usaglasile svoje interese ili da uopće nemaju interesa da se bave nekim pitanjem. To, također, može značiti da se članice suštinski razilaze u pristupu nekom pitanju i da do izražaja dolaze neke dublje razlike među njima (pogledi na svijet i uloge). Nedostatak političke volje može, odražavati nekoliko stvari (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 140):

- ▶ ***Opći nedostatak volje za osnaživanjem EU kao međunarodnog aktera;*** U ovom slučaju nedostatak političke volje nije povezan s konkretnim pitanjem, već odražava nespremnost ili odbijanje članica da Uniji povjere prominentnu vanjskopolitičku ulogu općenito ili u konkretnom slučaju.
- ▶ ***Nedostatak političke volje za preuzimanjem aktivne vanjskopolitičke uloge i liderstva;*** Za razliku od prethodnog slučaja, ovdje nije problematičan odnos/stav prema EU, već potkapacitiranost ili nespremnost članica da preuzmu liderstvo u vanjskopolitičkoj akciji. Ovakve su situacije bile posebno primjetne u predlisabonskom periodu za vrijeme polugodišnjih predsjedavanja Unijom.
- ▶ ***Nedostatak političke volje za preuzimanje troškova i rizika;*** Članice nerijetko odbijaju da prihvate političke, moralne, budžetske i druge troškove u vezi sa vođenjem aktivnije i intenzivnije vanjske politike. Prag tolerancije koje članice imaju spram dodatnih troškova ili eventualnih žrtava, varira od države do države, ali većina pokazuje nesklonost da svoj utjecaj gradi uz takav rizik. U ovakvom kontekstu do izražaja dolazi i nedostatak strateške kulture.

- ▶ **Nedostatak „zajedničke“ političke volje;** Čak i kada postoji volja i spremnost da se poduzme konkretna vanjskopolitička akcija, može doći do razlika u shvatanju prioriteta ili aspekata konkretne akcije. Tako su neke članice veoma spremne sudjelovati i jačati razvojnu komponentu vanjske politike, dok druge radije pribjegavaju politici moći i pritiska u odnosu s trećim zemljama.

Neke članice, u prvom redu UK i Francuska, ne bježe od vojnog angažmana i spremne su na eventualne žrtve. U ovom slučaju problem, zapravo, i nije nedostatak volje, već postojanje više različitih volja.

- ▶ **Nedostatak volje u javnosti;** (Ne)postojanje političke volje nerijetko je odraz negativnih stavova javnosti u članicama. U europskim zemljama javno mnijenje veoma je bitan faktor u kreiranju vanjske politike, pogotovo ukoliko se radi o aktivnostima koje podrazumijevaju upotrebu sile ili stratešku orijentaciju. Javnost u zapadnoeuropskim zemljama, općenito, nije sklona takvim odlukama. Države centralne i istočne Europe, s dugim iskustvom represije, bile su znatno spremnije prihvatiti ideju intervencionističke vanjske i sigurnosne politike, pogotovo ukoliko je inicijativa dolazila sa strane SAD. Populistički i politički pokreti koji su obilježili političku scenu ovih zemalja posljednjih godina, međutim, zagovaraju izolacionističke stavove, koji odišu i općim anti-EU raspoloženjem. Ovakve razlike između članica objektivna su teškoća kreiranju zajedničkog javnog mnijenja na nivou EU, a samim tim i zajedničkog identiteta na tom nivou.

Nije iscrpljena lista svih mogućih problema koji se sakrivaju iza fraze „nedostatak političke volje“. S obzirom na čitav niz razloga koji se mogu skrivati iza ove fraze, jasno je da je rješavanje problema nedostatka političke volje znatno složenije od pukog ubjeđivanja članica da VPEU treba da bude koherentnija i efektivnija.

## Ostali domaći faktori

Od ostalih faktora koji utječu na vanjskopolitičke procese unutar jedne države treba izdvojiti bar pet glavnih - ustavno uređenje, ulogu subnacionalnih nivoa vlasti, političke stranke, interesne grupe, te shvatanje granice između unutarnje i vanjske politike u EU kontekstu. Neophodno je napomenuti da za razumijevanje vanjske politike jedne zemlje nije dovoljno samo elaborirati ove faktore, budući da tek njihova međusobna interakcija sačinjava specifičan nacionalni kontekst iz kojeg proizlazi vanjska politika kao dio njihovog identiteta.

## Ustavno uređenje

Ustavno uređenje ključni je element u određivanju vrste vlasti u jednoj zemlji, ali i definiranju uloga svih organa vlasti, pa tako i onih u domenu vanjske politike. Osim Ujedinjenog Kraljevstva koje ima dvostranački sistem i jednopartijsku vladu<sup>1</sup> i Grčke koja tradicionalno ima većinske jednostranačke vladu, u ostalim članicama EU zastupljeni su proporcionalni izborni sistemi i višestranačke koalicijske vlade. Naravno, sistemi se razlikuju od članice do članice, pa tako Francuska prakticira većinski sistem izbora u dva kruga, dok npr. Njemačka i Italija imaju mješovite sisteme. Bez obzira na individualne razlike, većini ovih političkih sistema imanentna je konsenzualna demokratija koja podrazumijeva i ideju i praksu međusobnih konsultacija, nagodbi i kompromisa.

Ustavno uređenje definira i pozicije različitih organa vlasti u vanjskoj politici, gdje se posebno razlikuju predsjednički i parlamentarni sistemi. U kontekstu EU, na jednoj strani su polupredsjednički sistemi Francuske i Finske, a na drugoj parlamentarni sistemi ostalih članica. U Francuskoj glavnu riječ u vanjskoj politici, kao i u drugim oblastima, ima predsjednik, bez obzira na eventualnu kohabitaciju s premijerom koji dolazi iz druge

---

<sup>1</sup> Izuzetak je koaliciona vlada pod vodstvom konzervativca Davida Camerona formirana nakon izbora 2010. godine, a koju su formirali konzervativci i liberal-demokrati.

stranke. Finska je napravila izvjesne pomake ka parlamentarnom sistemu, jer je vanjskopolitička uloga predsjednika ograničena u korist šefa vlade i ministra vanjskih poslova i to u oblasti eurounijskih integracija što je primjer (ustavnog) adaptiranja uzrokovanog članstvom u EU, o čemu će kasnije biti više riječi.

Kod ostalih članica, o vanjskoj politici se odlučuje na relaciji šef vlade-ministar vanjskih poslova, iako i tu postoje različiti primjeri i iskustva. Njemačka, Austrija, Belgija, Nizozemska, Danska i Italija, tako, imaju praksu po kojoj premijer i ministar vanjskih poslova nisu iz iste stranke. U ostalim zemljama obično jesu, ali i to je podložno povremenim promjenama. Različita stranačka pripadnost šefa vlade i ministra vanjskih poslova, prema iskustvima zemalja koje to prakticiraju, najčešće ne izaziva velike razlike u pogledima na vanjskopolitičke prioritete tih zemalja, a jedan od ključnih razloga upravo je postojanje EU i članstvo zemlje u njoj. No, to svakako ne znači da neće doći do rivaliteta na domaćoj sceni koji može otežati konzistentno djelovanje na vanjskopolitičkom planu. Inače, EU je doprinijela jačanju vanjskopolitičke i diplomatske uloge šefova država i vlada koji sudjeluju u radu Europskog vijeća, dok je ministre vanjskih poslova (pre)opteretila (Ian Manners & Whitman, 2000, p. 255). Također, ne treba gubiti iz vida da u savremenom svijetu, rezultat vanjskopolitičkih napora sve više ovisi i o drugim sektorima, a ne samo o diplomatiji.

Nadzorna funkcija parlamenta u vanjskoj politici dolazi do izražaja u državama i društvima koja posebno njeguju principe otvorenosti i transparentnosti. Takvu ulogu, ne slučajno, imaju parlamenti u skandinavskim zemljama. Švedski *Riksdag* nadzor nad vanjskim poslovima vrši posredstvom Savjetodavnog komiteta za EU poslove, finska *Eduskunta* ima Komitet za vanjske poslove, dok danski *Folketing* ima dva komiteta – Komitet za vanjske poslove i Komitet za Europu. Njihov značaj i uloga u velikoj mjeri se razlikuju od situacije u ostalim članicama.

U Francuskoj i Italiji parlamentarni nadzor gotovo da i ne postoji, dok je britanski ocijenjen kao neefikasan, iako ima značajnu ulogu kad se radi o ključnim pitanjima geostrateškog pozicioniranja i vanjskopolitičkog identiteta.

### **Subnacionalni elementi**

Ustavno uređenje određuje i poziciju tzv. subnacionalnih elemenata, pogotovo u federalnim državama, a konkretna organizacija države najčešće je produkt historijskih faktora i postojanja više etničkih, jezičkih i/ili vjerskih grupa unutar države. Belgija je općepoznati i eksploatirani primjer decentralizirane države unutar EU. Iako su i državni premijer i ministar vanjskih poslova zaduženi za vanjsku politiku, nedostatak pravne hijerarhije ne ostavlja mnogo mogućnosti vanjskoj politici Belgije. Austrija i Njemačka također su federalne države s vrlo elaboriranim principima supsidijarnosti i podjele vlasti koje ostavljaju dovoljno prostora federalnim jedinicama da utječu na vanjsku politiku. Njemačke savezne države posebno su aktivne u vanjskoj ekonomskoj politici i ekonomskoj diplomatiji, dok im druga vanjskopolitička pitanja jednostavno nisu interesantna. Španjolske autonomne jedinice, pogotovo Katalonija, imaju veoma intenzivan utjecaj na vanjsku politiku ove zemlje, dok su talijanske regionalne administracije, iako po formi veoma slične, znatno manje aktivne na ovom planu. Svojevrсна decentralizacija u UK, koja je rezultirala osnivanjem regionalnih parlamenata u Škotskoj, Velsu i Sjevernoj Irskoj, ojačala je njihov utjecaj na britansku vanjsku politiku, pogotovo u domenu odnosa s europskim zemljama (Robbins, 2004). Kad je riječ o subnacionalnim akterima, treba imati u vidu da se i pored određenih samostalnih vanjskopolitičkih aktivnosti, svojevršne paradiplomacije (Aldecoa & Keating, 1999), njihovo vanjskopolitičko djelovanje zadržava u granicama države tj. da je ograničeno na utjecaj na kreiranje nacionalne vanjske politike.



## Političke stranke

Još jedan značajan domaći faktor su političke stranke i njihov odnos sa zvaničnim vlastima. Iako je u savremenim političkim sistemima vlast u potpunosti u rukama stranaka, komparativna studija Mannersa i Whitmana (Ian Manners & Whitman, 2000, p. 255) pokazala je trend opadanja utjecaja političkih stranaka na oblikovanje vanjske politike. Unutar članica uglavnom postoji konsenzus političkih stranaka o ključnim vanjskopolitičkim prioritetima i usmjerenjima. Stavove koji odudaraju od tog općeg konsenzusa zastupaju ekstremne stranke i s pozicija ljevice (Komunistička partija u Portugalu) i s pozicija desnice (Slobodnjačka partija u Austriji). Urednici studije identificirali su tri ključna faktora koja su uzrokovala ovaj politički fenomen – općeprihvaćenost neoliberalne, tj. ideje slobodnog tržišta; - opća kriza socijaldemokratije nakon pada komunizma; - sudjelovanje u dvojnog režimu vanjskopolitičkog odlučivanja na nivou EU (Ian Manners & Whitman, 2000, p. 256).

## Interesne grupe

S obzirom na netransparentan karakter lobiranja i ograničene mogućnosti mjerenja utjecaja medijskih kampanja, veoma je teško adekvatno procijeniti utjecaj interesnih grupa na oblikovanje vanjske politike. Interesne grupe, uglavnom se dijele na ekonomske i neekonomske. Ekonomske interesne grupe mahom okupljaju poslodavce, industrijske grane i sindikate. Poslodavci i industrije posebno su dobro organizirani u Španjolskoj, Danskoj i Švedskoj. Slučaj Francuske posebno je zanimljiv s obzirom na ekstenzivna, a suprotstavljena vanjskopolitička lobiranja interesnih grupa iz sfera trgovine oružjem, teške industrije i high-tech industrije o pitanjima odnosa prema Kini, Tajvanu i Koreji. Sindikati u Španjolskoj, Danskoj i Švedskoj imaju izražene vanjskopolitičke stavove, iako se oni mogu objasniti i bliskošću sa strankama lijevog centra.

U neekonomске interesne grupe mogu se svrstati vjerske organizacije, udruženja dijaspore, grupe vezane za globalna pitanja, kao i anti-EU grupe. Kad je riječ o utjecaju na vanjsku politiku, Katolička crkva u Italiji, Poljskoj, Hrvatskoj, kao i Pravoslavna crkva u Grčkoj izuzetno su snažni akteri. Organizirane alžirska i armenska dijaspora u Francuskoj ili kiparska u Grčkoj, ostvarile su primjetan utjecaj na vanjsku politiku ovih zemalja. Grupe koje se bave globalnim pitanjima, najčešće su i same imaju transnacionalni karakter – Safeworld, Greenpeace, Amnesty International i sl.

Posebnu podvrstu neekonomskih interesnih grupa predstavljaju anti-EU organizacije koje nastoje utjecati na svoje vlade da manje ili nikako ne sudjeluju u eurounijskim aktivnostima. Izuzetno plodno tlo nalaze u tradicionalno euroskeptičnim članicama.

### **Percepcija unutarnje i vanjske politike**

Posljednji segment domaćih faktora koji će biti obrazložen je shvatanje odnosa unutarnje i vanjske politike u kontekstu opće *euizacije*. Ovaj fenomen ne podrazumijeva samo prodor EU u sfere koje je ranije kontrolirala država, već se odnosi na čitav spektar pitanja u međusobno povezanim i međuovisnim savremenim društvima. Sasvim je legitimno postaviti pitanje da li se, onda, u takvom kontekstu, bilateralna pitanja između članica mogu smatrati međunarodnim? Kako razlikovati nacionalno od postnacionalnog? Ovakav stepen povezanosti svakako jeste izazov, ali i prilika da se domaće vanjske politike reformuliraju na unijskom nivou, o čemu će kasnije još biti riječi.

## Prilagodbe članstvu u EU

U ovom dijelu posebno će biti istražene i kontekstualizirane promjene u vanjskim politikama članica uzrokovane članstvom u EU. Naglasak će biti na adaptaciji shvaćenoj kao „sposobnost aktera da promjeni svoje ponašanje kako bi odgovorio na nove izazove promjenom načina akcije“ (Haas, 1990, p. 7). Većina autora koji su sudjelovali u pomenutoj komparativnoj vanjskopolitičkoj studiji, adaptaciju su interpretirali kao *euizaciju*. Taj je stav najbolje predstavio Tonra, , pojasnivši da se *euizacija/eurounizacija* ogleda u „transformaciji načina na koji se vanjske politike donose, načina na koji se definiraju i obavljaju profesionalne uloge i konsekvantna internalizacija normi i očekivanja koja proizlazi iz kompleksnog sistema kolektivnog kreiranja politika u EU“ (Tonra, 2000, p. 229). Slijedeći ovakav koncept moguće je analitički zahvatiti transformacioni kontekst, procese i akcije nacionalnih vanjskih politika članica u unijskom kontekstu.

Prilagodbe u vanjskim politikama uzrokovane članstvom u EU omogućile su modernizaciju vanjskih politika članica u skladu s izazovima XXI vijeka. Unijski kontekst postao je okvir koji je nacionalnim vanjskim politikama omogućio prilagođavanje međunarodnom realitetu nakon Hladnog rata. One članice koje se opiru prilagodbama i eurounizaciji svojih vanjskih politika, zapravo odbijaju priznati te nove realitete i žele zadržati svoje uloge iz prošlosti. Ove tendencije, kako je pokazala studija, posebno do izražaja dolaze u Francuskoj i UK, a u izvjesnoj mjeri i u Danskoj i Grčkoj. Francuska, npr. unijski nivo vidi kao mogućnost za multipliciranje nacionalne moći, ali ne misli odustati od svog viševjekovnog statusa međunarodne sile, niti od stalnog mjesta u Vijeću sigurnosti UN-a. U UK vanjska politika se shvata kao jedno od suštinskih pitanja suvereniteta, ali je bilo pokušaja da se nacionalna vanjska politika osnaži putem koordinacije na unijskom nivou.

Grčka je, također, uvijek nastojala zadržati neovisnost u pogledu vanjske politike, iako to nije komplementarno s njenim nastojanjima da se ojača odbrambena dimenzija EU. Danska je sve do početka XXI vijeka odbacivala prilagodbe u vanjskopolitičkoj sferi, budući da je preferirala euroatlantsku u odnosu na europocentričnu dimenziju.

Suprotno navedenim primjerima, države koje su prihvatale i prilagođavale se *euizaciji* prepoznavale su unijski kontekst kao priliku da prevaziđu određene historijske probleme i komplekse, riješe ekonomske probleme ili redefiniiraju svoj vanjskopolitički i sigurnosni status.

### Historijska iskustva

Članice EU imaju različita historijska iskustva. Nacistička prošlost ostavila je trajan teret krivice i sramote na njemačkoj državi, a čitavom nizu drugih država historijske traume. Unijski kontekst pomogao je Njemačkoj da se transformira u normalnu civilnu silu, a ostalima da je prihvate kao takvu.

Španija je, nakon višedecenijske fašističke diktature, zahvaljujući članstvu u EU uspješno obnovila demokratiju i vladavinu prava, a zahvaljujući tome i izgradila određeni međunarodni ugled. Portugal je, također, zemlja s iskustvom autoritarne diktature i praktično je prva zemlja koja je zahvaćena „trećim valom demokratizacije“ (Huntington, 1991). Eurounijsko članstvo koje podrazumijeva jasna pravila ponašanja, pomoglo je i Italiji da se modernizira i odmakne od svoje sramotne fašističke prošlosti. U svim ovim slučajevima unijsko članstvo omogućilo je povlačenje jasne crte između prošlosti i sadašnjosti, što je omogućilo dalji napredak i razvoj država, ali i njihovu međusobnu saradnju.

Kolonijalna prošlost nekih članica, također, predstavlja značajan faktor u njihovim vanjskih politikama. Iako je EU od sredine 70-ih godina postala britanski prioritet, značajan dio vanjske politike posvećen je Commonwealthu.

Odnosi s Francuskom, pomoć i razvoj u Africi, Konvencija iz Loméa i Gibraltar vrlo su visoko među britanskim prioritetima.

U francuskom slučaju, kredibilitet EU na međunarodnoj sceni i reputacija koja se ne može dovesti u vezu s periodom imperijalizma, poslužili su kao instrument za bezbolnu obnovu veza sa bivšim kolonijama. Kolonijalno iskustvo Portugala ostavilo je užasno bolan trag na identitetu ove zemlje. Kolonijalni su ratovi, na izvjestan način, pomogli pad diktature, ali je Portugal, praktično preko noći, postao mala zemlja. Konsolidacija demokratije, ali i ekonomije pod unijskim okriljem omogućila je ovoj zemlji da u kasnijoj fazi uspostavi odnose s bivšim kolonijama, ali na kvalitativno drugačijim osnovama. Kolonijalna prošlost i eurounijsko članstvo oblikovat će vanjskopolitički identitet Portugala u pravcu zagovaranja mirnog rješavanja sukoba, diplomatskih rješenja, mirovnih misija i promoviranja ljudskih prava. Eurounijsko članstvo imalo je pozitivnog efekta i na planu postkolonijalne rehabilitacije Irske koja sada ima status „keltskog tigra“. U vanjskopolitičkom smislu članstvo u EU će Irskoj omogućiti da, u velikoj mjeri, uravnoteži svoje odnose s dominantnim susjedom – Ujedinjenim Kraljevstvom. Belgija je, također, koristila unijski okvir za podizanje efektivnosti svoje vanjske politike u bivšim kolonijama, ali i kao mogućnost povlačenja pred složenim i teško rješivim problemima u Centralnoj Africi.

### **Ekonomski razvoj**

Više od 60 godina eurounijskih integracija omogućilo je Uniji da postane jedna od najvećih ekonomskih sila savremenog svijeta i najveći trgovinski blok. Ekonomski efekti za članice, pojedinačno, također su bili značajni. Italija, Irska, Grčka, Španija i Portugal doslovno su spašene od siromaštva zahvaljujući integracijskom projektu, ali je efekat članstva bio i znatno veći. Svaka od ovih zemalja podigla je nivo individualnih ekonomskih i trgovinskih performansi, a mnogima je ekonomski napredak omogućio povoljnije rješavanje unutarnjih političkih problema – *euizacija* je izjednačena s modernizacijom i političkom demokratizacijom. Europske integracije koje su donijele opći napredak, stvorile su atmosferu podrške integracijama i u drugim sferama, poput vanjske politike.

U Španiji i Portugalu političke stranke uglavnom imaju konsenzus u vezi s europskim i eurounijskim integracijama i za njih bitnim vanjskopolitičkim pitanjima.

### Redefiniranje statusa

Članstvo u Uniji pomoglo je redefiniranju statusa neutralnosti i nesvrstanosti zemljama poput Irske, Austrije, Finske i Švedske u periodu nakon završetka Hladnog rata. Naime, i kraj blokovske podjele svijeta i njihovo članstvo u Uniji, pomaklo je njihov status ka svojevrsnoj postneutralnosti. Tokom cijelog perioda svog članstva Irska npr. nikad nije imala problema oko nesudjelovanja u odbrambenim aranžmanima Unije, ali jeste davala inicijative u vezi s kontrolom naoružanja i nuklearnog razoružanja. Austrija, Švedska i Finska danas svoj status sve više opisuju kao „nesvrstanost“<sup>2</sup>. Švedska i Finska, pritom, naglašavaju da se radi o „nesudjelovanju u vojnim alijansama“.

Procesi prilagodbe vanjskih politika članica članstvu u EU uglavnom su podrazumijevali inovacije u domaćem kontekstu i vanjskopolitičkim orijentacijama. Zahvaljujući prilagodbama, članice su prevazilazile traumatična historijska iskustva, ostvarivale ekonomski razvoj i redefinirale svoje statuse na međunarodnom planu u skladu s novim okolnostima bez potrebe da se odreknu uvriježenih vrijednosti.

Slučajevi UK i Francuske vrlo su specifični, budući da su vanjske politike ovih zemalja hronično opterećene dvjema suprotstavljenim tenzijama. Na jednoj strani obje zemlje pokušavaju iskoristiti eurounijski mehanizam da se bezbolno adaptiraju na promjene u međunarodnom sistemu i maksimaliziraju potencijale svojih vanjskih politika.

Na drugoj strani, međutim, obje svim sredstvima pokušavaju održati nezavisnost i slobodu svojih vanjskopolitičkih aktivnosti.

---

<sup>2</sup> Ne u smislu pripadnosti Pokretu nesvrstanih (Non-Aligned Movement), već u smislu vođenja individualnih politika nesvrstavanja.

## Socijalizacija vanjskopoličkih elita

Socijalizacija aktera u vanjskopoličkom odlučivanju odnosi se prvenstveno na utjecaj koji je proces *euizacije* imao na političke elite. S obzirom na to da pojam socijalizacije nije preciznije definiran, autori koji su sudjelovali u komparativnoj studiji vanjskih politika 14 zemalja članica<sup>3</sup>, odabrali su različite pristupe i fokusirali se na identificiranje refleksa, navika, normi i shvatanja identiteta u vanjskim politikama članica, a koji mogu ukazati na promjene izazvane efektom socijalizacije.

Refleksi u vanjskopoličkim opredjeljenjima nisu rijetka pojava. Neke od članica refleksno su usmjerene na partnere van EU, poput Danske koja je posvećena skandinavskoj saradnji i Ujedinjenog Kraljevstva koje je okrenuto ka SAD-u. Komparativna studija vanjskih politika članica ukazuje na opći trend slabljenja refleksnih veza, budući da mehanizmi saradnje unutar EU imaju primat. Članstvo Švedske i Finske u EU unijelo je promjene u prirodi i dinamici saradnje skandinavskih zemalja. Anglo-američka saradnja i dalje je vrlo intenzivna u svim oblastima, iako koordinacija s organima EU i ostalim članicama također ima značajnu stratešku poziciju u britanskoj politici. Usmjerenost na Kontinent, kako se Britanci referiraju na Europu, ostat će prisutna i nakon Brexita.

Stvaranje posebnih navika značajna je novina u vanjskim politikama članica koje su uvjetovane članstvom. Navika saradnje i redovnih susreta tako je bila posebno značajna u izgradnji franko-njemačke relacije i međusobnog poštovanja i razumijevanja. Belgija i Nizozemska potpuno su internalizirale naviku saradnje, što je dovelo i do kreiranja zajedničkih političkih i vanjskopoličkih stavova.

Pitanje prihvatanja određenih normi, načina razmišljanja i ponašanja nešto je složenije od refleksa i navika. Za UK, Dansku i Nizozemsku

<sup>3</sup> Studija je objavljena 2000. godine, a odnosi se na Francusku, UK, Njemačku, Italiju, Španiju, Belgiju, Nizozemsku, Grčku, Portugal, Švedsku, Finsku, Austriju, Dansku i Irsku. Luxembourg nije uvršten u ovu studiju, a s obzirom na to da urednici Manners i Whitman nisu ponudili posebno obrazloženje, moguće je pretpostaviti da ova zemlja izostavljena zbog limitiranosti njenih vanjskopoličkih kapaciteta.

pozivanje na međunarodne norme u kreiranju vanjske politike sasvim je uobičajeno. UK prepoznaje „sve veći značaj međunarodnih pravila, normi i procedura“, dok su „kolektivna sigurnost, vladavina prava i pravo na samoodređenje“ osnovni vanjskopolitički principi Danske (Ian Manners & Whitman, 2000, p. 250). Provođenje normi iz oblasti zaštite ljudskih prava osnovni je prioritet nizozemske vanjske politike, što ovu zemlju nerijetko dovodi u sukob s drugim članicama ili organima EU. Njemačka, Španija, Danska i Irska sklone su pozivanju na „europske norme“, iako svaka od članica ima svoje specifično tumačenje tih normi. Njemačka, tako, pod europskim normama podrazumijeva transparentnost, konsultacije i kompromis koji vode stabilnosti i predvidljivosti u sferi vanjskih odnosa. U Španiji je povratak normalnim europskim i međunarodnim tokovima nakon decenija diktature interpretiran kao povratak europskim normama. Danska i Irska smatraju da članstvo u Uniji podrazumijeva konsekventnu internalizaciju normi koje imaju eurounijsku dimenziju.

Neki od autora koji su sudjelovali u ovoj komparativnoj studiji u kontekstu socijalizacije aktera posebno su istakli pitanje identiteta, tj. samodefniranja i redefniranja. U slučaju Danske i Irske „postoji izvjestan stepen kolektivne identifikacije“ (Tonra, 2000, p. 241), kao i „internalizacije ciljeva zajedničkog odlučivanja u vanjskoj politici“. U ovim zemljama ne postoji percepcija suprotstavljenosti eurounijskih i nacionalnih interesa budući da je EU shvaćena kao okvir unutar kojeg se ti interesi oblikuju zajedno. Njemački, švedski i finski vanjskopolitički akteri eurounijski identitet shvataju kao „zajedničku europsku sudbinu“ (Aggestam, 2000, p. 69), a inkorporiranje „europskog identiteta i prioriteta“ u diskurs vladajućih elita jasan je pokazatelj da zajedničke prakse proizlaze iz zajedničke dimenzije identiteta. I u grčkoj vanjskoj politici postoje jasni elementi eurounijske orijentacije i prakse koje su transformirale tradicionalni identitet političkih aktera, njihove stavove, interese i samorazumijevanje (Kavakas, 2000, p. 158).



Već je ranije rečeno da Francuska, u sferi vanjske politike, Uniju vidi kao multiplikatora sopstvene moći, tako da je Unija shvaćena kao dodatak, bonus, a ne sredstvo koje nešto oduzima ili umanjuje.

Ujedinjeno Kraljevstvo, međutim, vrlo je specifičan slučaj jer ova zemlja, slično kao i Francuska, prepoznaje dodatni vanjskopolitički potencijal EU koji može pomoći ostvarivanje nacionalnih prioriteta. Usprkos tome, ni intenzivna saradnja i inerakcija s ostalim akterima u sklopu Unije, nije dovela do stvaranja novog i drugačijeg osjećaja identiteta kod britanskih vanjskopolitičkih aktera (Forster, 2000, p. 45).

Članstvo u EU, naime, ne podrazumijeva samo pravne i političke obaveze članica, već predstavlja zajednicu, okruženje, sudjelovanje u procesu, društveni okvir za kontinuiranu i intenzivirajuću interakciju. Tačno je, međutim, i da je ovaj okvir dio šireg konteksta globalizacije unutar kojeg se intenziviraju i odnosi s regionima van zadanog geografskog konteksta. Poimanje „lokalnog“ (u smislu bliskog kontakta) i poimanje identiteta (u socijalnom smislu), sve se više mijenja pod utjecajem integracijskog procesa u Europi. Postoji, svakako, i po svom predznaku, suprotna tendencija – oni koji nisu direktno uključeni u integracijski proces ili su na njegovim marginama, osjećaju nezadovoljstvo i zajednicu prepoznaju samo unutar tradicionalnog konteksta nacionalne države ili čak i u užem kontekstu.

Navedena komparativna studija pokazala je i da su efekti socijalizacije znatno manje primjetni kod vanjskopolitičkih aktera u velikim zemljama poput UK, Francuske i Njemačke. Manje zemlje, poput Portugala, Nizozemske, Belgije, Finske, Švedske, Danske i Irske, u znatno većoj mjeri shvataju značaj socijalizacije u sferi vanjske politike. Isto tako, studija pokazuje da dužina članstva nije bitan faktor za socijalizaciju, jer su npr. Njemačka i Francuska osnivači Unije, dok su Finska i Švedska članice postale tek 1995. godine.

I socijalizacija, kao i adaptacija, samo je dio šireg procesa koji oblikuje i vanjsku politiku i odnose između zemalja članica, ali i njihove odnose s ostatkom svijeta. Samo sudjelovanje u vanjskopolitičkom procesu utječe na aktere i njihovo shvatanje i same „vanjske“ dimenzije procesa. Europa jeste integrirana, ali je i svijet koji je okružuje globaliziran, tako da postoji i znatno širi kontekst međuovisnosti čije posljedice ne treba zanemariti.

## **Diplomatsko-birokratska dimenzija**

Pitanje diplomatsko-birokratske dimenzije vanjskopolitičkih procesa veoma je značajno i omogućava uvid u svijet institucija, institucionalnih tenzija i konflikata koji su veoma složeni i kad se odvijaju u okviru samo jedne države. Ključna pitanja na koja se prva studija Mannersa i Whitmana fokusirala u ovom segmentu jesu – autonomija i komandni slijed, odnosi između MVP-a i drugih ministarstava, te koordinacija vanjske politike, pogotovo u eurounijskom kontekstu.

### **Autonomija i hijerarhija**

Pitanje autonomije i hijerarhije usko je povezano s ustavnim uređenjem i ulogama i funkcijama koje, shodno odredbama ustava, imaju šefovi država i vlada, ministri vanjskih poslova, parlamenti, političke stranke i drugi nacionalni i subnacionalni akteri. S obzirom na postojanje velikog broja različitih političkih sistema, o čemu je ranije bilo riječi, u ovom dijelu pažnja je usmjerena isključivo na autonomiju diplomatsko-birokratskog aparata u odlučivanju i implementiranju vanjske politike, kao i na efikasnost linija zapovijedanja.

Na vrhu diplomatsko-birokratske strukture nalazi se šef države/vlade i ministri sa svojim kabinetima i osobljem, a njihovo djelovanje može biti usklađeno, neusklađeno ili čak suprotstavljeno, što ovisi o ustavnom uređenju, sistemu, političkoj praksi i odnosima između koalicionih partnera. Tri slučaja, tj. modela funkcioniranja posebno su ilustrativna za navedeni aspekt – francuski, njemački i britanski.

Predsjednik Francuske, zajedno sa svojim diplomatskim savjetnicima, blisko surađuje s premijerom i njegovim uredom, ministrom vanjskih poslova i njegovim ministarstvom, kao i s drugim ministarstvima po potrebi.

Posebno je značajno što cijelu strukturu karakterizira kontinuiran i neometan kontakt i momentalno informiranje svih aktera o aktuelnim događajima (Blunden, 2000, p. 41).

Njemački savezni kancelar zadužen je za „ukupnu koordinaciju i opće smjernice vanjske politike“ koje su rezultat opsežnih konsultacija i dogovora između koalicijskih partnera i ministara. Ministru vanjskih poslova povjerena je funkcija implementiranja tih općih smjernica (Aggestam, 2000, p. 72).

Treći model je britanski kojeg u sferi odlučivanja karakterizira stroga organizacija i visoka centralizacija, ali i nizak nivo fleksibilnosti (Forster, 2000, p. 49). Razumijevanje različitih modela odnosa između nivoa odlučivanja i nivoa implementiranja neophodno je za determiniranje efikasnosti i fleksibilnosti u vanjskoj politici. Jedan od zaključaka koji proizlaze iz komparativne studije odnosi se na značaj kvaliteta službenika na diplomatskim i administrativnim pozicijama. U tom smislu, izdvajaju se dva potpuno suprotna koncepta diplomatske i državne službe – britanski i grčki. Britanska se služba može pohvaliti izuzetnom efikasnošću i profesionalizmom, ali i ozbiljnošću političke elite spram značaja ostvarivanja vanjskopolitičkih ciljeva. Grčka služba, međutim, pati od klijentelizma prilikom zapošljavanja, a što u krajnoj liniji, ovu administraciju čini izuzetno slabom i neefikasnom (Kavakas, 2000, p. 153).

S obzirom na to da je svaka od članica EU razvila sopstveni diplomatsko-birokratski model, nivoi autonomije ministarstava i njihovih organizacionih jedinica variraju od zemlje do zemlje. Najveću autonomiju uživaju organizacione jedinice u Nizozemskoj, Danskoj, Irskoj, Španiji, Portugalu, Grčkoj i Njemačkoj. Tradicionalna autonomija različitih odjela bitna je karakteristika nizozemske vanjske politike i diplomatije. U Danskoj i Irskoj fokus nije na strukturi i hijerarhiji, već na fleksibilnosti i adaptibilnosti. U Portugalu se promovira decentralizacija uz podizanje nivoa koordinacije. Departmani grčkog MVP-a imaju visok nivo autonomnosti, ali to često dovodi do međusobnih tenzija i

sukoba, ne samo unutar tog, već i s drugim ministarstvima. Federalna konstrukcija i tradicija koalicionih vlada osigurali su veliku autonomiju organizacionim jedinicama unutar njemačkog ministarstva vanjskih poslova.

Najmanje autonomnosti moguće je identificirati kod visokocentraliziranih sistema kakve imaju Francuska i Velika Britanija. U francuskom sistemu, za koordinaciju s EU zadužen je Generalni sekretarijat interministarskog komiteta za pitanja europske ekonomske saradnje<sup>4</sup>, koji je odgovoran premijeru. U UK je za unijsku koordinaciju zadužen Europski sekretarijat koji djeluje pri Kabinetu i, također, odgovara premijeru.

### Koordinacija vanjske politike

Analiza diplomatsko-birokratskog aparata u članicama ukazuje na tendenciju jačanja vanjskopolitičke i diplomatske uloge šefova vlada, pogotovo u segmentu eurounijskih odnosa. Kopirajući britanski i francuski sistem, i u Italiji i u Njemačkoj, došlo je do jačanja uloge šefa vlade. U Španiji je, također, primjetna tendencija centralizacije političkog procesa oko premijerovog ureda. Jačanje uloge premijera u zemljama poput Švedske i Finske unijelo je neophodnu dinamiku u inače problematičan proces postizanja konsenzusa oko značajnih političkih odluka.

Na drugoj strani, postoji tendencija ekspanzije organizacionih jedinica koje se bave vanjskom saradnjom i u drugim ministarstvima i sektorima. Ne samo da drugi sektori mogu utjecati na sadržaj vanjske politike, već u svom domenu kreiraju vanjske odnose i implementiraju politike prema drugima. Vanjskopolitička aktivnost ministarstava finansija ili trgovine u nekim je slučajevima i konkretnim primjerima gotovo u potpunosti marginalizirala ministarstva vanjskih poslova.

---

<sup>4</sup> Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne – SGCE;

U UK, tako je, naprimjer, uobičajena praksa da pojedini departmani ovih ministarstava komuniciraju direktno s organima Unije, tako da se u sferi eurounijskih poslova FCO<sup>5</sup> sve više marginalizira.

Prije svega radi se o direktnoj posljedici *euizacije* vanjske, ali i unutarnjih politika. U takvoj konstelaciji ministarstva vanjskih poslova članica nemaju monopol na vanjskopolitičke aktivnosti, već sve više preuzimaju ulogu koordiniranja vanjskih politika i aktivnosti drugih ministarstava i sektora, osiguravajući im monitoring, komunikaciju i predstavljanje.

### Diplomatsko-birokratske tradicije

Utjecaj *euizacije* na birokratski proces spada u red najzanimljivijih promjena koje je u članicama prouzročilo članstvo u EU. Diplomatsko-birokratska struktura i njen način funkcioniranja određuju način na koji će država, vlada, njeni službenici i građani komunicirati sa sličnim strukturama u drugim zemljama. U toj strukturi postoje formalne i neformalne komponente, koje svaka na svoj način oblikuju konačni produkt, tj. vanjsku politiku.

Zanimljivo je u kojoj je mjeri diplomatsko-birokratska struktura članica ostala imuna na promjene koje se oko nje dešavaju. U većini članica adaptacija diplomatsko-birokratskog aparata svela se na uvođenje funkcije ministra za EU/Europu/europska pitanja. U ovoj funkciji, ministar za Europu preuzima na sebe koordiniranje vanjskih odnosa u drugim oblastima, a formalno ostaje podređen ministru vanjskih poslova.

Specifičnost odnosa unutar EU je i u tome što ministri finansija/ekonomije/trgovine u velikoj mjeri kreiraju vanjsku politiku svojih zemalja, a time i vanjsku politiku na nivou EU. Na taj način je stvarna mjera uspjeha vanjske politike neke od članica da „dobaci dalje od svoje ekonomske moći“ (Kennedy, 2000, p. 261).

---

<sup>5</sup> Foreign and Commonwealth Office – Ured za vanjske i poslove Commonwealtha, tj. Ministarstvo vanjskih poslova;

## Interpretacije eurounijskog konteksta

Jedno od osnovnih pitanja kojima se studija, čiji su urednici Manners i Whitman, bavila je percepcija i interpretacija VPEU-a u njenim članicama. Da li se ovaj okvir shvata kao omča oko vrata ili kao prilika za realiziranje nečeg većeg, dalekosežnijeg i dugoročnijeg? Naravno, ne postoji precizan i jedinstven odgovor, a svi prethodno navedeni faktori utječu na to kakva će ta percepcija i interpretacija biti. Treba, također, reći i da odgovor na tako postavljeno pitanje zavisi od članice na koju se odnosi, konkretnog konteksta, pa i trenutka u kojem je postavljeno. Članstvo u EU može biti jednako shvaćeno kao prilika da se država modernizira i popravi svoj međunarodni rejting (Italija, Irska, Grčka, Španija i Portugal), prilika da se promovira konkretna reformska politika (treći put ili novi centar u UK i Njemačkoj) ili da se internaliziraju međunarodne norme i obaveze (u zemljama koje su imale fašističku ili kolonijalnu prošlost).

Unijski okvir može, kako neki primjeri pokazuju, biti shvaćen i kao prilika za promoviranje nacionalnih ciljeva i prioriteta i njihovo lakše ostvarivanje. Predsjedavanje Unijom, iako i politički i praktično, veoma zahtjevna funkcija, omogućava članicama da preuzmu vodstvo u pojedinim pitanjima, unijskog ili šireg međunarodnog karaktera i tako, u tradicionalnom shvatanju vanjske politike i diplomatije – promoviraju sebe, poboljšaju svoj položaj na međunarodnoj sceni i „dobace dalje od svoje realne moći“. Osim predsjedavanja, takvu priliku članice imaju i prilikom imenovanja svojih visokih dužnosnika i diplomata na funkcije u EU, u čemu su posebno uspješne bile UK i Španija<sup>6</sup>.

Veoma značajan faktor za razumijevanje odnosa između konkretne članice i EU je i prethodna vanjskopolitička orijentacija te zemlje. Nacionalne orijentacije nisu apsolutno determinirajuće, ali evidentno je da postoje određeni obrasci na osnovu kojih se može pretpostaviti na koji će način članstvo u EU biti shvaćeno i interpretirano.

---

<sup>6</sup> Javier Solana, Carlos Westendorp, Felipe Gonzalez, Miguel Moratinos (Španija); Peter Carrington, David Owen, George Robertson (UK) zauzimali su prominentne funkcije i u svojim zemljama, ali i u institucijama EU.

## Ekstenzivni vanjski odnosi

Prvi obrazac interpretacije EU članstva moguće je prepoznati kod članica koje imaju razvijene vanjske odnose sa zemljama i regionima van granica EU. Ta činjenica ima itekakav utjecaj na vanjskopolitičko ponašanje tih zemalja i interakciju s drugim članicama i organima EU. Najupečatljiviji primjeri svakako su Francuska i UK koje će EU okvir koristiti tamo gdje im može koristiti kao multiplikator moći, a potpuno zaobići u slučajevima kad može djelovati organičavajuće na realiziranje nacionalne vanjskopolitičke agende. Iako veoma značajan faktor, tradicija intenzivnih i ekstenzivnih odnosa s ostatkom svijeta nije isključiva determinanta vanjskih politika ovih zemalja.

## Vanjski odnosi u kontekstu EU

Dugi obrazac kreiraju države koje imaju manji intenzitet i frekvenciju međunarodnih odnosa i koje djeluju kroz EU. Ove članice preferiraju da rade pod okriljem EU i/ili su spremne da svoje ovlasti prenesu na EU. Za njih Unija predstavlja priliku da neutraliziraju efekte nekih potencijalno teških odluka ili da prikriju nepostojanje određenih politika. U ovom obrascu ponašanja i interpretiranja unijskog članstva, izdvajaju se dvije vrste država. U prvoj grupi su male države koje nemaju ni kapacitet ni volju da se bave međunarodnim odnosima na globalnom planu (Portugal, Irska i sl.). U drugoj grupi su države koje imaju historijske razloge (unutarnje ili vanjske) zbog kojih žele da se njihova vanjska politika „utopi“ u unijskoj (Italija, Belgija). Značajan motivacioni faktor za pristajanje na ovaj obrazac u mnogim članicama (Španija, Italija, Grčka, pa i Danska) je i mogućnost balansiranja suprotstavljenih tendencija na domaćem terenu. Uglavnom se radilo o sukobu proeuropskih i proatlantskih, antieuropskih ili antiameričkih ili pro-EU ili pro-NATO tendencija. Shodno ovom obrascu ponašanja, EU okvir shvaćen je kao prilika za vanjskopolitičko djelovanje pod zajedničkim okriljem ili izgovor za individualno nedjelovanje.



## Međunarodni vanjski odnosi

Države koje nemaju široku mrežu međunarodnih odnosa, ali su veoma prisutne u radu drugih međunarodnih organizacija (UN, NATO, OSCE), primjer su trećeg obrasca ponašanja. Ove države mogu nastojati da djeluju neovisno od EU ili zajedno s EU, tamo gdje je to komplementarno s njihovim ciljevima. Neke od njih ne osjećaju da ih EU okvir ograničava i sve manje djeluju van okrilja EU, kako to ne bi imalo negativnog efekta na dalje integriranje u oblasti vanjske politike. Davanje prioriteta međunarodnoj, a ne unijskoj dimenziji, vanjske politike može se dovesti u vezu i s iskustvima koje su neke od članica imale za vrijeme Hladnog rata, pogotovo ukoliko im je status bio neutralan. Favoriziranje međunarodne dimenzije može se, također, povezati i sa multilateralnim opredjeljenjem i orijentacijom nacionalne vanjske politike. Primjeri unutar ovog obrasca su Austrija, Švedska i Finska koje imaju prominentne uloge unutar UN-a i OSCE-a. I Njemačka se, u izvjesnoj mjeri, može svrstati u red ovih zemalja, budući da je njena vanjska politika veoma fokusirana na djelovanje kroz multilateralne okvire NATO-a, OSCE-a, UN-a, ali i EU-a. Za ovu kategoriju zemalja eurounijski okvir ne predstavlja ni ograničenje, ni posebnu prednost, već još jedan dodatni multilateralni okvir za djelovanje.

Članice EU nemaju ni jedinstven stav ni jedinstven odnos prema EU i njenoj vanjskoj politici. Postojanje EU i njeni vanjskopolitički potencijali predstavljaju izazov za članice i u klasičnom i savremenom vanjskopolitičkom djelovanju. U klasičnom smislu, unijska konstrukcija i vanjskopolitičko odlučivanje na nivou Unije predstavlja test fleksibilnosti politika i diplomatsko-birokratskih mehanizama članica. Na drugoj strani, eurounijski nivo, stavlja naglasak na značaj netradicionalnih vanjskopolitičkih instrumenata (prije svih, ekonomskih odnosa).

Članstvo u EU otvorilo je u svakoj od država članica niz specifičnih pitanja koja zadiru u suštinu njihove vanjskopolitičke prakse.

Izazovi i odgovori članica na te izazove, također se mogu klasificirati u nekoliko kategorija – briselizacija, forsiranje intergovernalizma (prinipa međuvladine saradnje) i renacionalizacija vanjskih politika. Još od 70-ih godina aktualna je rasprava o ugroženim sadržajima i potencijalima nacionalnih država. Nakon pet decenija ovih rasprava, općeprihvaćen je stav da članice EU imaju specifičan status i ulogu i da se moraju prilagođavati na drugačije uvjete upravljanja i odlučivanja, što podrazumijeva i različite forme i stepene zajedničkog odlučivanja i upravljanja. U nastavku slijedi nešto detaljniji prikaz načina na koje su se članice prilagodile tim novim uvjetima u domenu vanjske politike.

### **Briselizacija**

Prva vrsta odgovora na integracijske, ali i izazove globalizacije, je prebacivanje mnogih vanjskopolitičkih aktivnosti na Brisel. Briselizaciju kao proces ne treba izjednačiti s *komunitarizacijom*<sup>7</sup> (proces koji se odnosio na jačanje uloge Vijeća ministara i njegovih podstruktura), niti *komonizacijom*<sup>8</sup> (proces jačanja uloge unijskih organa koji imaju vanjskopolitičke funkcije). Također, trend briselizacije ne mora se nužno ograničiti isključivo na kontekst EU, već i NATO-a i čije je sjedište, također, u Briselu.

### **Intergovernalizam, tj. Forsiranje međuvladine saradnje**

Neke od članica su se, umjesto prenosa ovlasti na Brisel, odlučile da činjenicu članstva u EU pokušaju iskoristiti za jačanje svojih pozicija i ovlasti. Ova strategija razlikuje se i znatno je složenija od prihvatanja euizacije kao načina podizanja nivoa i unapređivanja nacionalnih potencijala. U ovom kontekstu Unija predstavlja međudržavni, međuvladin mehanizam koji potencira značaj državnog suvereniteta na postnacionalnom nivou i spašava ga od atrofiranja.

<sup>7</sup> Communitarization (eng.)- od riječi community (eng.) (zajednica);

<sup>8</sup> Commonization (eng.) – od riječi common, (eng.) (zajednički);

Ovakva se interpretacija ne odnosi samo na razumijevanje državnog suvereniteta u kontekstu vanjske politike, već i u nekim drugim oblastima. Iako koncepcija ZVSP-a i formalno-pravno njeguje ovaj pristup, njegovi krajnji rezultati vrlo su upitni budući da je, kako je ranije istaknuto, granica između vanjske i unutarnje politike pomjerena, a ministarstva vanjskih poslova sve više marginalizirana i svedena na ulogu koordinatora politika u drugim oblastima.

### **Renacionalizacija vanjskih politika**

U svjetlu inicijalnog neuspjeha ZVSP-a, prvenstveno na prostoru bivše Jugoslavije, kasnije i u slučaju Iraka, pa i Kosova, neke su članice shvatile da im povratak tradicionalnoj vanjskoj politici više odgovara i bolje služi njihovim ciljevima. Mnogi su autori identificirali ovu tendenciju, a primjeri u praksi su svakako bili brojni. No, povratak na staro stanje stvari, prije npr. ZVSP-a i prije opće *euizacije*, naprosto više nije moguće. Domen vanjske politike nepovratno je izmijenjen činjenicom razvoja eurounijskih integracija i kao takav odveć složen i kompliciran da bi se ijedna od članica mogla izvući iz tog procesa i potpuno suvereno i samostalno kreirati i provoditi svoju vanjsku politiku.

Bivšim kolonijalnim silama (Francuska, UK, Nizozemska, Belgija, Španija i Portugal) naprimjer, bez obzira na eventualne težnje u nekim drugim oblastima, bilo bi veoma teško sačuvati dostignuti nivo saradnje s bivšim dominionima bez historijski neopterećenog unijskog okvira koji akcenat stavlja na ekonomsku i saradnju u razvoju. Manjim državama poput Danske, Irske i Grčke, transferiranje ovlasti iz domena unutarnje politike na Brisel predstavljalo je spas, iako ih to nije spriječilo da se protive transferiranju ovlasti iz domena sigurnosti. Postneutralnim državama poput Austrije, Finske i Švedske, briselizacija je omogućila demontiranje hladnoratovske pozicije, bez obzira na izvjesni otpor javnosti u tim zemljama prema promjenama.

Također, kad je riječ o vanjskopolitičkim pitanjima od izuzetnog značaja za ove države, poput poštovanja ljudskih prava i razvoja, unijski okvir je shvaćen kao spas i instrument za dodatno afirmiranje ovih pitanja na međunarodnom planu.

Navedeni primjeri, nažalost, ne znače da posebno rezistentne nacionalne politike i diplomatsko-birokratski aparati u pojedinim članicama, prvenstveno Francuskoj i UK, ali i nekim drugim, neće i dalje koristiti prilike koje se otvaraju da bi renacionalizirali pojedina pitanja ili stavove.

## **Vanjske politike van konteksta EU**

Posljednji segment komparativne studije o vanjskim politikama članica EU odnosio se na ulogu i značaj onih segmenata vanjske politike koje članice pokušavaju držati dalje od unijskog konteksta. S obzirom na to da na nivou Unije još uvijek ne postoji tijelo koje bi moglo ograničavati individualne nacionalne vanjskopolitičke projekte, jasno je da je to tako zato što članice žele zadržati svoje pravo izbora politika i aktivnosti koje će dijeliti s drugima, kao i onih koje će samostalno kreirati i provoditi. Studija je pokazala da je svaka od tadašnjih 14 članica imala određene relacije i interese koje je smatrala specijalnim i oko kojih se nije željela konsultirati s drugim članicama ni organima Unije. Kako su i Ekengren i Sundelius konstatirali da „između članica EU postoji prećutno razumijevanje u pogledu specijalnih interesa. U osnovi, članice to prihvataju kao oblasti u kojima neka konkretna zemlja ima prioritet ...“ (Ekengren & Sundelius, 1996, p. 144).

Nisu, međutim, svi specijalni interesi jednako značajni, tj. jednako specijalni. Manners i Whitman (Ian Manners & Whitman, 2000, p. 266) naveli su četiri kategorije „specijalnosti“, prema njihovom značaju:

- ▶ **privatni domen;**
- ▶ **bilateralni odnosi;**
- ▶ **europski multilateralizam;**
- ▶ **tranzicionalni odnosi.**

U nastavku slijedi njihova elaboracija.

## Privatni domen

U ovu kategoriju spadaju pitanja od značaja za nacionalnu sigurnost, a koja svakako spadaju u prioritete državnog suvereniteta. Uglavnom se odnose na sigurnosna pitanja i politike. Sigurnosno pitanje prvog reda je posjedovanje nuklearnog naoružanja, relevantno u slučaju Francuske i UK. Pitanje nacionalne odbrane u Grčkoj, također je pitanje koje spada u privatni domen. Treće značajno sigurnosno pitanje u privatnom domenu je pitanje postneutralnih članica ili članica koje priznaju samo sigurnosni okvir NATO-a (Švedska, Finska, Austrija, Irska i Danska). Sve tri kategorije pitanja spadaju u privatni domen i ostale članice shvataju i prihvataju da se o njima posebno ne raspravlja i da se ti stavovi ne problematiziraju.

## Bilateralni odnosi

Drugi krug *specijalnosti* čine bilateralni odnosi od posebnog značaja, a koji se odvijaju van konteksta EU. Postoje dvije vrste osnovne vrste ovakvih odnosa – specijalni odnosi u smislu izraženog bilateralizma i odnosi polunezavisnosti u smislu slabog bilateralizma.

Kad se govori o specijalnim odnosima u smislu izraženog bilateralizma obično se misli na tradicionalne veze kakve postoje između članica i nekih trećih zemalja, npr. odnosi UK i SAD-a (u domenu odbrane), odnosi Francuske i Njemačke (o pitanju integracija) ili Njemačke s Izraelom, Poljskom ili SAD-om. Primjere specijalnih odnosa u smislu polunezavisnosti predstavljaju saradnja u okviru Beneluksa, skandinavski saradnja, odnosi između članica ovisnih o energentima i trećih zemalja koje su snabdjevači tim energentima (Italija i Magreb), odnosi u sferi imigracije između zemalja iz kojih se odlazi i zemalja prijema (Italija-Francuska, Irska-UK). Iako je kategorija specijalnih bilateralnih odnosa znatno dinamičnija od prethodno elaboriranog privatnog domena, i ona spada u red vanjskopolitičkih pitanja koja se ne razmatraju u kontekstu Unije.

## Europski multilateralizam

Europski multilateralizam, kao treća kategorija posebnosti, ogleda se u kombinaciji regionalnih, normativnih i postkolonijalnih pitanja koja se mogu okarakterizirati kao specijalna u vanjskim politikama nekoliko članica.

Pod regionalnim se smatraju oni vanjskopolitički odnosi koji se temelje na zajedničkoj historiji ili geografskoj blizini. Odnosi Francuske, Španije i Italije sa zemljama mediteranskog bazena, primjer su specijalnih odnosa multilateralnog karaktera uvjetovanih geografskom blizinom. Kolonijalna historija je uvjetovala razvoj specijalnih odnosa UK i Francuske s bliskoistočnim zemljama.

Pod normativnim pitanjima podrazumijevamo ona vanjskopolitička pitanja koja su od posebnog značaja za neki općeprihvaćen cilj, poput ljudskih prava ili međunarodne pravde za Nizozemsku i Austriju ili razvojnih politika za Nizozemsku, Švedsku i Dansku. Postkolonijalni odnosi između afričkih zemalja i Francuske, UK, Belgije, Nizozemske, Španije i Portugala, iako motivirani drugim razlozima, mogu se svrstati u ovu kategoriju. Regionalna, normativna i postkolonijalna pitanja imaju veliki značaj za pojedine članice, ali u ovoj kategoriji ekskluzivitet je najmanje naglašen i, kako konkretni primjeri iz studija slučaja pokazuju, postoji veliki potencijal za njihovu *euizaciju*.

## Tranzicionalni odnosi

Posljednja kategorija posebnosti svakako je najfleksibilnija, budući da podrazumijeva odnose i pitanja koji su u tranzicijskoj fazi, obično u procesu komunitarizacije. Najčešće se radi o pitanjima koje je inače veoma teško kategorizirati. Obično se dešava da ih jedna ili više članica smatraju specijalnim, dok ona postepeno dobijaju eurounijsku dimenziju. Ovdje spadaju specijalni odnosi između pojedinih članica i država u procesu pridruženja, odnosi ekonomskog karaktera i odnosi koji evoluiraju iz sfere međunarodnih u međuregionalne.

Kod ove vrste odnosa veoma je teško jasno odrediti granice i kontekst – gdje i kada neko pitanje prestaje nacionalno i počinje biti eurounijsko?

Komparativna studija vanjskih politika članica pruža jasne dokaze da većina članica ima relacije i pitanja koja smatra specijalnim i kojima se želi baviti individualno, a ne u kontekstu Unije. Isto tako se može zaključiti da u pojedinim slučajevima ovi specijalni odnosi mogu problematizirati članstvo u Uniji ili konzimirati previše političkog i diplomatskog kapitala konkretne članice. Studija, međutim, ukazuje i na tendenciju slabljenja specijalnih veza. U kontekstu pitanja od specijalnog značaja postoje slične tendencije – Nizozemska i Austrija su uspješno podigle pitanje ljudskih prava na nivo unijske agende, čime su ona izgubila nacionalni ekskluzivitet, ali, istovremeno, dobila snažniju afirmaciju. Koncepti nacionalnog ekskluziviteta ili posebnosti, pokazuju se znatno fleksibilnijim u savremenoj vanjskopolitičkoj praksi članica EU.



## Vanjske politike novijih članica EU

Najznačajnija promjena unutar same Unije je prijem 13 novih članica koje su, mahom zemlje bivšeg komunističkog bloka iz Centralne i Istočne Europe. Ova činjenica nije značajna samo sa stanovišta uspjeha procesa proširenja. Proširenjem iz 2004. godine, EU je za 2/3 povećala svoje članstvo, a proširenjem iz 2007. godine dobila je još dvije članice, a 2013. i 28. po redu. Sada se sprema da ostane bez jedne, čime će se broj, bar za neko vrijeme zaustaviti na 27.

U složenom vanjskopolićkom mehanizmu Unije i sam broj aktera ukazuje na složenost, a promjena broja članica mijenja stanje stvari i dodatno komplicira proces donošenja odluka. Nove članice, međutim, nisu utjecale na VPEU samo u kvantitativnom, već i u kvalitativnom smislu. Nove su članice sa sobom donijele svoju historiju, interese, poglede na svijet, ali i svoje diplomatsko-birokratske aparate uglavnom vrlo ograničenih kapaciteta, što za ukupni vanjskopolićki kontekst EU nije nevažno. Također, 13 novih članica poremetilo je delikatnu ravnotežu između velikih, na jednoj, i srednjih i malih članica EU na drugoj strani.

Sve nove članice, osim Kipra i Malte, zemlje su bivšeg komunističkog bloka. Diktature, s nižim ili višim stepenom benevolencije u rasponu od Rumunije do bivše Jugoslavije<sup>9</sup>, jednostranaćki sistemi, nepostojanje polićkog pluralizma u bilo kojem obliku, gušenje ljudskih prava, nesvrshodna planirana ekonomija, nizak standard, neke su od osnovnih zajednićkih crta svih ovih društava i država. Na vanjskopolićkom planu jedna od osnovnih zajednićkih crta je, zapravo, nepostojanje samostalne, nezavisne vanjske polićke. Baltiće zemlje, Litvanija, Letonija i Estonija, nisu ni postojale kao države, dok su ostali „sovjetski sateliti“ svoju vanjsku i sigurnosnu polićku vezali za SSSR.

<sup>9</sup> Slovenija je prva bivša jugoslovenska republika koja ja ušla u članstvo EU, i to 2004. godine, dok je Hrvatska taj status ostvarila devet godina kasnije – 2013. godine.

Slovenija i Hrvatska su, iako na ograničen način, imale iskustvo sudjelovanja u vanjskoj politici SFRJ (Jazbec, 2007). Nakon pada Berlinskog zida i raspada SSSR-a, ove su se zemlje prvi put nakon pet decenija našle u situaciji da samostalno odlučuju o svojoj sudbini i svojoj poziciji u međunarodnom sistemu. Jedna od prvih odluka odnosila se na ulazak u euro-atlantski okvir, tj. članstva u NATO-u i EU. U junu 1993. godine na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu, Unija će sa svoje strane prihvatiti da otvori svoja vrata novim članovima, uvjetujući te zemlje ispunjavanjem niza političkih, ekonomskih i administrativnih pretpostavki<sup>10</sup>. Četvrti kriterij Unija je propisala sama sebi, budući da se odnosi na njen sopstveni kapacitet da apsorbira nove članice uz istovremeno zadržavanje eurointegracijskog momentuma. Iako je namjera bila da se entuzijazam vezan za proširenje poveže s entuzijazmom za dalje produbljivanje integracija, više od decenije kasnije, apsorpcijski kapacitet postat će zgodan izgovor za usporavanje aktuelnih procesa proširenja, čak i za nove članice.

Uz puni fokus na članstvo u Uniji kao osnovni vanjskopolitički, ali i cilj unutarnjih politika, vanjske politike novih članica uglavnom su se usmjerile na bilateralne ciljeve u neposrednom susjedstvu. Jednako kao i stare članice iz reda srednjih i malih zemalja, ove zemlje svoju vanjsku politiku ograničavaju na nekoliko, za njih, interesantnih pitanja, uglavnom bilateralnog karaktera, dok se povodom globalnih pitanja ne izjašnjavaju ili u njima slijede Uniju kao cjelinu.

Cameron (Cameron, 2007, p. 64) je bio mišljenja da će ove zemlje uglavnom ostati pozitivne u vezi s daljim proširenjem Unije, iako je upozorio na mogućnost da će polariziranost oko budućeg članstva Turske uzrokovati podjele među njima. Pitanje podrške daljem proširenju za nove članice čak nema poseban vanjskopolitički karakter, već je uvjetovano njihovim mogućnostima pristupa EU fondovima s ciljem ublažavanja razlika u ekonomskom standardu između njih i starih članica.

<sup>10</sup> Kriteriji iz Kopenhagena koji podrazumijevaju stabilne demokratske institucije, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina, funkcioniranje tržišne ekonomije i kapacitet za sudjelovanje u tržišnoj utakmici, kao i sposobnost za ispunjavanje obaveza koje zahtijeva članstvo, uključujući i privrženost političkim, ekonomskim i monetarnim ciljevima Unije.

Pitanje odnosa s Rusijom, međutim, znatno je složenije s obzirom na ranije pomenute historijske okolnosti. Aneksija baltičkih zemalja, okupacija ili invazija na ostale, ali i sovjetska politika neutralizacije, pa i eliminacije elita u ovim zemljama, ostavile su izuzetno dubok i bolan trag koji i danas, u većini novih članica, izaziva, ako ne strah, a ono makar sumnje spram ruskih ciljeva. Njemačko-rusko partnerstvo<sup>11</sup>, pitanja vezana za status Kalinjingrada<sup>12</sup>, položaj ruske manjine u baltičkim zemljama<sup>13</sup>, ali i nedemokratske tendencije<sup>14</sup> u samoj Rusiji pitanja su oko kojih ne postoji saglasnost unutar same Unije. Činjenica unijskog članstva, međutim, pomogla je nekim od ovih zemalja da započnu proces redefiniranja odnosa s Rusijom u skladu sa svojim novostečenim statusom, ali i drugačijim kontekstom bilateralnih odnosa. Tako je za mnoge zemlje bivšeg istočnog bloka bilo znatno lakše s Rusijom komunicirati posredstvom EU nego na bilateralnim osnovama. Čak i kad su posrijedi bilateralna pitanja s Rusijom, individualni pregovarački kapacitet svake od zemalja znatno je osnažen činjenicom njenog članstva u Uniji. Posebna podozrivost koju bivše članice komunističkog bloka osjećaju prema Rusiji, međutim, nerijetko izaziva nezadovoljstvo velikih članica (poput Njemačke i Francuske), pogotovo ukoliko šteti njihovim bilateralnim interesima. Egzerciranje novostečene moći Poljske 2006. godine, kad je ova zemlja blokirala pregovore EU i Rusije oko Sporazuma o partnerstvu i saradnji zbog ruskog embarga na uvoz mesa iz Poljske izrazito su negativno ocjenile druge članice i organi Unije.

Već je ranije istaknuto da je dugi niz godina nakon pada komunizma glavni vanjskopolitički cilj ovih zemalja bilo upravo članstvo u EU, a da su ostale vanjskopolitičke preokupacije relativno skromno razvijene.

---

<sup>11</sup> Posebno izraženo za vrijeme mandata bivšeg kancelara Gerharda Schroedera u periodu 1998-2005., i u kontekstu projekta gasovoda NordStream koji zaobilazi baltičke zemlje i Poljsku.

<sup>12</sup> Ruske enklave koja se nalazi između Poljske, Litvanije i Baltičkog mora, a zbog koje su napravljeni posebni tranzitni i vizni aranžmani.

<sup>13</sup> Tretman ruske manjine bio je, svojevremeno, jedan od specifičnih uvjeta za prijem baltičkih zemalja u unijsko članstvo.

<sup>14</sup> Gušenje političkog pluralizma i gaženje ljudskih prava.

To važi i za Kipar i Maltu, iako ove zemlje nisu bile dio komunističkog bloka. Kako su uglavnom i fokusirane na odnose u svom neposrednom susjedstvu, neke od ovih zemalja pokušale su se, s više ili manje uspjeha staviti u ulogu posrednika između EU i svojih susjeda. Malta i Kipar su se tako, na osnovu geografske blizine, kandidirali za značajne uloge u odnosima s Bliskim istokom i Sjevernom Afrikom. Za Kipar, a i Grčku, pitanje odnose s Turskom i njenog budućeg statusa u Uniji od vitalnog je značaja. Specifičan geografski položaj može usmjeriti vanjskopolitički fokus i na neko konkretno pitanje, a ne samo na drugu državu ili region. Malta, s obzirom na to da se nalazi na udaru imigranata iz Sjeverne Afrike, posebno je zainteresirana za razvoj mehanizama za rješavanje ovog problema na nivou Unije.

Nijedna od novih članica EU nije pokazala posebno interesovanje ili se angažirala u vezi s nekim od globalnih pitanja, ali su sve, više na deklarativnom nego na konkretnom planu, slijedile politiku Unije i principe općeg multilateralizma. Na multilateralnom planu uglavnom su se isticale u kontekstu nestalnog članstva u Vijeću sigurnosti UN-a ili predsjedavanja OSCE-om. Nažalost, vrlo malo ili nimalo pažnje posvetile su problemima zemalja u razvoju, ali zato postoje brojni objektivni razlozi.

Nove su članice, međutim, veoma rano shvatile da vanjske politike EU utječu na njihovo neposredno okruženje i pokazale veliko interesovanje za sudjelovanje u tom procesu. Geografija je tu, ponovo, imala značajnu ulogu, jer se većina ovih zemalja graniči sa zemljama i regionima van EU. Ova činjenica direktno se odražava na shvatanje pitanja sigurnosti granica, ali i na stavove koje ove članice izražavaju u kontekstu kreiranja unijskih politika prema susjedstvu. Položaj nacionalnih manjina, prekogranična saradnja, vizni režim, energija, zaštita okoliša, stabilnost na Balkanu, odnosi s Bjelorusijom, Ukrajinom, Moldavijom, Turskom i ranije pomenutom Rusijom, pitanja su od prvorazrednog značaja za većinu novih članica. To, međutim, ne znači da nove članice funkcioniraju kao jedinstven blok unutar EU.

Kao i znatno starije članice, i ove se zemlje vode svojim nacionalnim interesima i prioritetima, ali su istovremeno izložene i snažnom procesu *euizacije* svojih (vanjskih) politika. Nove članice su, tako, i pored velikog pritiska SAD-a, podržale neproliferaciju, Kyoto-protokol, Međunarodni krivični tribunal i ukidanje smrtne kazne. Proces *euizacije* kod novih članica, zapravo, počeo je mnogo ranije i predstavlja, i u formalnom i u suštinskom smislu, ključni segment procesa proširenja. Proces priključenja bio je ujedno i proces njihove socijalizacije u EU kontekstu. Nove su se članice tako, i puno prije priključenja priklanjale stavovima EU, i to ne se samo da bi demonstrirale da se povinuju volji EU, već i kao rezultati unutarnjih reformskih procesa i drugačijeg shvatanja, ali i pozicioniranja na međunarodnoj sceni. U kontekstu odnosa VPEU-a i vanjskih politika zemalja članica, treba istaći da je članstvo u EU kao vanjskopolitički cilj, bilo značajno, upravo i zbog perspektive punog sudjelovanja u donošenju odluka u domenu vanjske, sigurnosne i odbrambene politike. Poljska, Slovenija, Mađarska, ali i Rumunija i Bugarska iskazale su jasnu podršku daljem procesu proširenja na Balkan, prostor na kojem svaka od ovih zemalja projicira svoje posebne (danas prvenstveno ekonomske) interese. Rumunija je bila posebno agilna u traženju podrške za Moldaviju i njeno uvrštavanje u Proces stabilizacije i pridruživanja, tj. stavljanje u status „potencijalnog kandidata za članstvo“. Bugarska je svoje predsjedavanje Vijećem EU u prvoj polovini 2018. godine iskoristila za revitalizaciju procesa proširenja, a na isto se, upravo prilikom samita EU-Zapadni Balkan u Sofiji, obavezela i Hrvatska koja će svoje prvo predsjedavanje preuzeti za dvoje godine – u prvoj polovini 2020. godine.

Veliki kamen spoticanja u vanjskoj politici EU s početka novog milenija – rat u Iraku, nije doveo samo do polarizacije između velikih članica EU (UK na jednoj, Francuska i Njemačka na drugoj strani), veći i do polarizacije na liniji „stare-nove“ članice. Činjenica da su se nove članice EU po ovom konkretnom pitanju mahom svrstale na stranu SAD-a nije značila puno. (Cameron, 2007, p. 59) se posebno suprotstavio tezi da su nove članice, zapravo, američki „trojanski konji“.

Zemlje centralne i istočne Europe jesu imale posebno značajne odnose sa SAD-om i primile su veliku pomoć od njih, ali je nepravedno zanemarena činjenica da je u istom tom periodu u SAD-u pred Senatom trajao proces ratifikacije odluke o proširenju NATO-a. Ove se zemlje nisu svojom krivicom našle u situaciji da moraju birati između EU i SAD, a s obzirom na sve dimenzije polarizacije oko Iraka, protivljenje intervenciji teško da se moglo okarakterizirati kao stav EU. Unijske dileme oko Iraka mnogi analitičari prepoznali su kao indikator slabosti ili čak nepostojanje vanjske politike EU. Slučaj Iraka i danas ima višestruko značenje. Većina članica EU, naime, nije željela birati između EU i NATO-a, a održavanje intenzivnih odnosa sa SAD-om ne treba nužno da dovodi u pitanje eurounijske vanjskopolitičke prioritete. Iako veza sa SAD-om ima specifičnu političku i sigurnosnu dimenziju za bivše komunističke zemlje, a NATO ostaje poželjniji okvir za vojno djelovanje u odnosu na EU, nove članice EU prepoznaju unijski okvir kao svoj, iako postnacionalni teren. Odnosi sa SAD-om ostaju dijelom tradicionalne bilateralne vanjske politike, čak i kao dio tzv. privatnog domena (Poljska i baltičke zemlje), što se, kao i u slučaju starijih članica mora tolerirati. Kako se moglo vidjeti i na primjeru 15 „starih“ članica, činjenica članstva itekako utiče na pozicije, a u periodu svrstavanja oko Iraka ove zemlje bile su posebno ranjive jer nisu imale status punopravnih članica ni u EU ni u NATO-u.

Ranije je već istaknuto da je proces *euizacije* vanjskih politika novih članica započeo znatno prije njihovog formalnog ulaska u članstvo – još tokom procesa priključenja. Unija je od ovih zemalja tražila da se u domenu ZVSP-a svrstaju uz njene deklaracije i demarše, te da podrže zajedničke akcije i zajedničke stavove, što je zahtjev koji se danas stavlja i pred zemlje Zapadnog Balkana, bez obzira na njihov status u odnosu na EU<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Iako Bosna i Hercegovina, za razliku od drugih zemalja Zapadnog Balkana, još uvijek nema status kandidata, njena obaveza da se postepeno usklađuje sa vanjskom politikom EU proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Obaveza zemalja Zapadnog Balkana da ostvare veći stepen usklađenosti sa ZVSP ponovljena je i u Deklaraciji sa samita u Sofiji u maju 2018. godine.

Za vanjskopolitičku praksu ovih zemalja svrstavanje uz EU blok imalo je deklarativan karakter jer, uglavnom, nije podrazumijevalo nikakvu konkretnu akciju. Malo veći problem, za neke od zemalja u čekaonici za članstvo, predstavljale su neophodne diplomatsko-birokratske promjene koje je praksa ZVSP-a zahtijevala. No, takvo iskustvo su, kako se može vidjeti i ranije u ovom poglavlju, imale i stare članice, pogotovo iz reda srednjih i manjih zemalja. Uvođenje novih funkcija, poput političkih direktora i europskih zastupnika, nije bilo previše zahtjevno, ali su se mnoge od ovih zemalja suočile s ozbiljnim deficitom stručnog, profesionalnog kadra osposobljenog da se bavi eurointegracijskim, ali i vanjskopolitičkim pitanjima koja se odnose na druge regione ili koja imaju globalan karakter.

Povećanje broja članica za deset, zatim dvanaest i, konačno, za trinaest zemalja, suprotno mnogim pesimističnim prognozama, nije blokiralo ZVSP. Naravno, nove su članice unijele i novi i ojačani fokus na neposredno susjedstvo, ali i na promišljanje odnosa EU s drugim međunarodnim organizacijama.

Iako se nove članice (kao, uostalom i stare) veoma razlikuju po geopolitičkom položaju, resursima, historijskim iskustvima, pa i veličini i kapacitetima, moguće je prepoznati izvjesne zajedničke crte njihovih vanjskih politika pod okriljem EU. U sigurnosno-odbrambenom aspektu, već i prije priključenja Uniji, bilo je jasno da će ove zemlje preferirati NATO u odnosu na EU okvir. Činjenica je, međutim, da je pomjeranje američkih interesovanja iz Europe ka drugim dijelovima svijeta utjecalo i na jače vezivanje novih članica za EU i u ovom segmentu (Cameron, 2007, p. 69).

## Aktuelni kontekst

Nacionalni akteri tj., države članice imaju značajnu ulogu u kreiranju, odlučivanju i oblikovanju vanjske politike. Poglavlje posvećeno odnosu vanjske politike EU i vanjskih politika članica, u velikoj mjeri oslonjeno je na rezultate dvije komparativne studije (Ian Manners & Whitman, 2000; Hadfield et al., 2017), koje su pružile dokaze o dvosmjernosti interakcije između EU i njenih članica na planu vanjske politike. Nacionalne vanjske politike članica mogu se, naime, i dalje promatrati i analizirati individualno, ali ne i odvojeno i van postnacionalnog konteksta kojem pripadaju, čak ni u domenima koji se smatraju nacionalnim ekskluzivitetom. Ove studije vanjskih politika članica pružile su uvid u različite načine na koje članice interpretiraju ovaj postnacionalni kontekst, tvoreći svojim prihvatanjem, djelimičnim prihvatanjem ili, pak, odbijanjem *euizacije*, jedinstvenu, reaktivnu i evolutivnu strukturu i procese vanjske politike EU. Još jedan, posebno bitan zaključak koji se može izvući na osnovu prethodno predstavljenog odnosi se na efekte adaptacije i socijalizacije koji, u značajnoj mjeri, mijenjaju norme i ishode i u onim oblastima u kojima se primjenjuje princip međudržavne, međuvladine saradnje.

U kontekstu ovog odnosa, moguće je identificirati i još nekoliko trendova značajnih za razumijevanje vanjskopolitičkih mogućnosti i ograničenja na postnacionalnom nivou. Prije svega, tu je tendencija relativizacije razlika između unutarnjih i vanjskih politika, koja, opet, izaziva trend marginalizacije ministarstava vanjskih poslova i transformiranje njihove funkcije od političke ka koordinacijskoj. Još jedan od razloga, koji potiče ove trendove je izuzetan značaj ekonomije i ekonomskih instrumenata u savremenim međunarodnim odnosima, a što, opet, mijenja tradicionalni koncept vanjske politike, i to ne samo u kontekstu EU.



Prethodno navedeno ukazuje i na razloge zbog kojih je u domenu vanjske politike u EU veoma teško razlučiti da li se radi o segmentima i pitanjima koja su *euizirana*, ili o onima koja dolaze iz sfere nacionalnog ekskluziviteta. Interakcija između vanjskih politika članica i vanjske politike na nivou EU vrlo je kompleksna i ne može se svesti na minimum koordinacije ili najmanji zajednički sadržilac, a i to u pitanjima koje nemaju prioritetan vanjskopolitički značaj za članice. Naprotiv, bez obzira na protivljenja, odbijanja, i nefleksibilnost pojedinih diplomatsko-birokratskih mehanizama, postnacionalni karakter integracija otvara čitav niz novih pitanja i dimenzija u vanjskoj politici.

Proširenje Unije za 13 novih članica donijelo je nove aktere, s njihovim različitim historijskim iskustvima, interesima, pogledima na svijet, kapacitetima (uglavnom ograničenim!) i drugim nacionalnim specifičnostima i ekskluzivitetima, što je i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu utjecalo na vanjsku politiku EU. Slično kao i u slučaju drugih (starih) članica iz reda srednjih i manjih zemalja, i nove su članice našle svoje mjesto u onim segmentima vanjske politike gdje imaju interese, znanje i ekspertizu i sudjeluju u onim aktivnostima za koje su objektivno kapacitirane, dok u ostalim, uglavnom, slijede Unijski kurs. One su svoj proces socijalizacije, tj. *euizacije* započele još u fazi asocijacije. Njihova je *euizacija*, sama po sebi, produkt vrlo sofisticirane strukturalne vanjske politike – politike proširenja.

I eurounijski kontekst i politička supstanca svake od 28 država članica pokazuju da imaju gotovo jednak broj pitanja u kojima se razilaze, koliko i onih koja ih povezuju. Trenutno stanje vanjskopolitičkog sistema EU karakterizira dinamični odnos dvije suprotstavljene tendencije – nacionalne, koja pokušava dominirati i obojiti europsku vanjsku i sigurnosnu politiku nacionalnim interesima članica i one postnacionalne koja je odraz promjena u diplomatskim strukturama EU zahvaljujući kojim je stvoren i ojačan niz integriranih politika koje članice prihvataju kao zajedničke.

U prvu grupu spadaju diplomatija, sigurnost, odbrana, energetska sigurnost, a u novije vrijeme sve izraženije i pitanja odnosa prema susjedstvu, migracije i azila. Druga kategorija prepoznaje se u politikama poput trgovine, klimatskih promjena, slobode, sigurnosti i pravde, te, u izvjesnoj mjeri, i u politici proširenja (Hadfield et al., 2017, p. 2).

Kad je riječ o konkretnim vanjskopolitičkim situacijama i odlukama, svaki ozbiljan pokušaj analize mora krenuti od internih i eksternih konstrukcija vanjske politike EU, i nikako ne smije zanemariti pozicije država članica koje proizlaze iz njihovih geopolitičkih preferencija i orijentacija. Tek potom na red dolazi razmatranje inicijalnih ciljeva odluke/politike na nivou EU, vrste doprinosa koji će članice dati u implementaciji te politike ovisno o sopstvenim vanjskopolitičkim ciljevima i konkretnog konstrukta politike na nivou EU koja na svaki put jedinstven način kombinira dvoje suprotstavljene dinamike – nacionalnu i postnacionalnu. U kontekstu odnosa nacionalno vs EU, izdvaja se spektar s četiri moguća režima ponašanja (Hadfield et al., 2017, p. 266):

- 1. država članica djeluje u uspostavljenom EU okviru, i to na duboko institucionaliziran, integriran i potencijalno supranacionalni način;**
- 2. vanjska politika članice funkcioniра pod okriljem EU okvira poštujući mehanizme međuvladine saradnje (intergavernalizam);**
- 3. Vanjska politika članica između sebe provodi se bilateralno i multilateralno, ali van EU-okvira i/ili EU *acquis*-a;**
- 4. Vanjska politika članica koja se vodi između EU i ne-EU država.**

Identificirani režimi ponašanja omogućavaju mapiranje vanjskopolitičkog ponašanja članica u odnosu na različite dimenzije vanjske politike EU. Detaljna analiza predstavljena u novijoj studiji o vanjskim politikama članica (Hadfield et al., 2017), ukazuje na to da u većini vanjskopolitičkih dimenzija prevladavaju mješoviti režimi ponašanja. Nadalje, u različitim dimenzijama vanjske politike EU do izražaja dolazi hibridnost vanjskopolitičkog odlučivanja u kojem nema konvergencije oko jedinstvenog načina kreiranja vanjske politike. Sasvim je jasno da budući oblici vanjske politike EU ovise o daljim integracijskim tokovima u cjelini. U tom smislu, i očekivani Brexit 2019. godine može dati značajan impuls za stvaranje dubljih integracijskih aranžmana u vanjskoj politici, ali i imati sasvim suprotan efekat – onaj koji vodi daljoj fragmentaciji.

**„Zajednička vanjska politika će biti moguća samo onda kad za to bude postojala, ono što političari i teoretičari neodređeno zovu – „politička volja“. Ali volja podrazumijeva odlučnost. To znači da države članice moraju željeti zajedničku vanjsku politiku“** (Bache, Bulmer, George, & Parker, 2016, p. 334)

# 8

**“Kako je Europska unija transformirala svoj karakter posljednjih decenija, krećući se u rasponu od međunarodne organizacije ka samostalnom entitetu, i njena je vanjska politika prolazila kroz značajne promjene”**

**(Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 1)**

# KAMO DALJE?

**Međunarodni kontekst**..... 232

**Sistemski kontekst**..... 234

**Uloga članica**..... 237

Iako je u mnogim aspektima (ekonomski, humanitarni, razvojni, zaštita okoliša) postala značajniji akter od pojedinih svojih članica, svaki vanjskopolitički neuspjeh EU vraćao je stvari na početak, postavljajući pitanje o svrsishodnosti vanjske politike EU, ali i kredibilitetu EU kao aktera na međunarodnoj sceni. Čini se da je ovaj dio eurounijskog konstrukta još uvijek nedovršen i, kako međunarodna dešavanja otkrivaju, još uvijek krhak i u izgradnji. Ipak, tokom proteklih decenija EU sasvim se jasno pozicionirala na međunarodnoj sceni kao jedan od njenih značajnih, ali i vrlo nepouzdanih aktera. Lista neuspjeha Unije da zajedničkim stavom odgovori na međunarodne krize - povelika je i uključuje i takve krupne promašaje i tragedije poput onih u Ruandi, Bosni i Hercegovini, Darfuru, Siera Leoneu, Kosovu, Čečeniji, Iraku, Libiji, Ukrajini, Siriji... U svakom od ovih slučajeva pokušaj da se ustanovi zajednički pristup rješavanju krize završen je potpunim neuspjehom. Neusaglašeni, a često i sukobljeni stavovi članica, izostanak angažmana na sprječavanju eskalacije nasilja, nemogućnost da se zemljama u krizi osigura bilo šta osim humanitarne pomoći i privida diplomatskog djelovanja, karakterizirali su angažman EU u pomenutim slučajevima.

Nesuspjesi EU na planu vanjske politike, nažalost, nisu ograničeni samo na konkretne krizne situacije, već se odnose i na formuliranje efektivnih zajedničkih politika u vezi s aktuelnim pitanjima, poput proliferacije oružja za masovno uništenje ili imigracije.

Bilo bi, međutim, potpuno netačno i nepravedno ustvrditi da EU ništa dobrog nije uradila na vanjskopolitičkom planu.

Tako je, naprimjer, upravo 2003. godine u jeku sukoba članica u vezi s okupacijom Iraka, Unija započela dvije vojne misije - u Makedoniji i Kongu, nakon kojih je uslijedilo preko 30 drugih sličnih vojnih, civilnih i vojno-civilnih misija. Ovakve misije demonstrirale su da postoje primjeri gdje EU govori jednim glasom i gdje te riječi može potvrditi i konkretnom akcijom. Također, treba naglasiti da su, za razliku od kolosalnih neuspjeha, evidentni uspjesi Unije često prolazili neprimijećeni. Rijetki su, naprimjer, oni koji će uspjeh u sprječavanju novog balkanskog rata koji je zamalo izbio u Makedoniji, pripisati Europskoj uniji, a sve se rjeđe spominje i uspjeh EU u transformiranju Centralne i Istočne Europe nakon pada komunizma, te pacifiziranju i europeiziranju Zapadnog Balkana.

Ovaj skraćeni i simplificirani uvid u neke od najvećih neuspjeha EU, navodi na pitanje - zašto su neki naponi EU bili uspješni, a neki ne?

To što se ova knjiga ne bavi klasičnom vanjskopolitičkom analizom *ex post facto*, ne znači da jedan od njenih osnovnih ciljeva nije pokušaj davanja odgovora na navedeno pitanje. Umjesto na konkretne slučajeve, tj. pojedinačne vanjskopolitičke odluke ili situacije, pažnja je ovdje bila usmjerena na kontekst, *hardwareske* postavke vanjskopolitičkog sistema EU.

Iako je osnovni cilj njihovo adekvatno kontekstualiziranje i razumijevanje, nije pogrešno shvatiti ih i kao glavne ograničavajuće faktore zbog kojih je EU još uvijek inferiorna na vanjskopolitičkom planu. Istraživanje ovog fenomena započeto je s tezom da su rezultati vanjske politike EU, koji se zasnivaju na politikama utemeljenim u prezumpciji apsolutnog državnog suvereniteta u toj oblasti i koji se, shodno navedenom, fokusiraju na iznalaženje najmanjeg zajedničkog sadržioca pojedinačnih vanjskih politika članica - nedostatni, nekonzistentni, i, u krajnjoj liniji, neadekvatni pokušajima da se Unija profilira kao ozbiljan i jedinstven vanjskopolitički faktor i pouzdan globalni akter. Vanjskopolitički rezultati u onim oblastima u kojima je EU već emancipirala svoje postnacionalne karakteristike i kvalitete, a koji se sprovode specifičnim instrumentima same Unije, sa svoje strane, potvrđivali su ispravnost ove teze. Krajnje pojednostavljeno - EU je drugačija vrsta aktera, a njena vanjska politika - postnacionalni konstrukt koji se ne može analizirati na način na koji se to radi s vanjskim politikama država.

Također, kompleksnost fenomena koji je predstavljen u ovoj knjizi zahtijevao je jednako kompleksnu multirazinsku analizu, koja je simultanom primjenom različitih metodoloških pristupa, osvijetlila postnacionalne aspekte institucionalno-birokratskog sistema, ali i značajne procesno-relacijske odrednice.

Uz prethodno navedeno, vrijedi istaknuti i da to nikako nisu jedini razlozi za eurounijski *underperformance* u ovoj oblasti. Burne i dinamične promjene na međunarodnoj političkoj sceni i u samoj Europi, te konsekvantne političke reakcije država članica, oduvijek su bile značajne za oblikovanje vanjskopolitičkog ponašanja EU.

### **Međunarodni kontekst**

Čitajući ovu knjigu, pogotovo u narednih nekoliko mjeseci nakon objavljivanja, čitaoci će imati priliku podijeliti moje iskustvo i iskustva onih koji prate ovu oblast i sami shvatiti da vanjska politika EU predstavlja pokretnu metu, da je njen razvoj proces koji se odvija pred našim očima, slijedeći neke već uhodane mehanizme i pravce, ali i otvarajući nove dimenzije u skladu s potrebama trenutka i ovisno o razvoju događaja na eurounijskoj, ali i široj međunarodnoj sceni. Iako evolutivan, ovaj proces ni u kom slučaju nije linearan, jer historijat vanjske politike EU bilježi i uspone i padove. Također, treba reći da je taj evolutivni tok uglavnom imao reaktivan karakter. Međunarodno okruženje stvaralo je, i još uvijek stvara i prilike i ograničenja daljoj afirmaciji EU na ovom planu.

Za razliku od nekih prethodnih kriza s kojima se EU imala priliku suočiti, aktuelne promjene u stanju međunarodnih odnosa imaju znatno veće dimenzije – mijenja se cijela paradigma odnosa. Naglasak koji EU stavlja na projekciju *meke moći*, sklonost međunarodnopravnom normiranju i multilateralizmu suštinski je suprotstavljen autoritarnim i kvaziautoritarnim režimima Rusije, Kine, Turske, te, odnedavno, prema riječima samog američkog predsjednika Trumpa, i Sjedinjenih Američkih Država.



Promjena paradigme globalnih odnosa uzdrmla je temelje eurounijske autopercipije na međunarodnoj sceni. Iako je sebe decenijama vrlo suptilno projicirala kao „silu-model“ (Ferreira-Pereira, 2010) koja strukturalno mijenja okruženje, emanirajući uspjeh i izvozeći svoj normativni okvir, EU je danas usamljeno i ugroženo ostrvo u moru *sirove moći i realpolitike* koju nameće okruženje. Nakon 61 godine, prvi put se u pitanje dovode i rezultati integracijskog koncepta, a sve su bučniji i brojniji politički projekti u državama članicama koje Brisel doživljavaju kao neprijatelja protiv kojeg se treba boriti.

Iako su mnogi analitičari i teoretičari očekivali da će promjene u međunarodnom okruženju potaknuti dublje integriranje vanjskopolitičke dimenzije EU i izraženije jedinstvo članica, EU nije pokazala takve ambicije. Reaktivne diplomatske inicijative izazivale su burne reakcije i međusobne podjele članica, pa se zarad primata integracijskih i interrelacijskih ciljeva odustajalo od aktivnijeg pristupa prema okruženju. Strukturalni okviri djelovanja, poput susjedske i politike proširenja, još uvijek su prisutni, no sa znatno manje ambicija i u puno ležernijim vremenskim okvirima no što objektivne okolnosti zahtijevaju.

Uz primjetna neslaganja između članica i nesnalaženje EU institucija kad je riječ o velikim međunarodnim krizama poput ukrajinske, libijske, sirijske, te u odnosima s Turskom i Rusijom, EU će uskoro ostati i bez Ujedinjenog Kraljevstva. Iako su ekonomske i političke posljedice Brexita katastrofalne za UK, i EU je veliki gubitnik, pogotovo na vanjskopolitičkom planu gdje je UK imalo posebnu ulogu i posebnu, specifičnu težinu.

Čak i u najranijim fazama integracijskog procesa, u eri isključive dominacije ekonomije, vanjskopolitičke odluke nisu uvijek bile samo reaktivne, već su predstavljale i odraz svjesno planiranih politika i aktivnosti koje su uz konkretne, imale i vrlo jasne i prepoznatljive integracijske, interrelacijske i ciljeve u vezi sa izgradnjom zajedničkog unijskog identiteta.

Proaktivni aspekti, posebno su dolazili do izražaja u postnacionalnim, strukturalnim dimenzijama vanjske politike EU kojima se konvencionalna vanjska politika ne može pohvaliti. Interregionalni mehanizmi, politika proširenja, kao i vrijednosni i normativni efekti vanjske politike EU ostvarili su dubinske, dalekosežne i dugoročne promjene u shvatanju mogućnosti postnacionalne vanjske politike, što je, istovremeno, podiglo opći nivo očekivanja od EU i na ovom planu.

*Globalna strategija EU* koju je Mogherini predstavila u junu 2016. godine odraz je kontinuiteta takvog shvatanja vanjskopolitičke dimenzije EU. Strategija je uzela u obzir i globalne i regionalne promjene, kao i objektivna ograničenja i izazove s kojima se EU u cjelini suočava, te identificirala zajedničke interese i prioritete za EU. No, za razliku od optimistične i ambiciozne Solanine *Europske sigurnosne strategije* iz 2003., EUGS kroz identificiranje prijatnji i interesa, te jačanja „*otpornosti*“<sup>1</sup> signalizira jasan zaokret ka realpolitici (Lehne, 2017). Iako predstavlja značajan korak i konceptualni okvir, kako za institucije EU, tako i za članice, EUGS je finaliziran prije britanskog referenduma o EU i izbora Donalda Trumpa za američkog predsjednika, a upravo će ta dva događaja najznačajnije odrediti dalje međunarodne tokove.

## Sistemska kontekst

Složenost vanjskopolitičkog sistema EU vrlo je rano detektirana kao jedna od najvećih prepreka za profiliranje EU kao jedinstvenog, snažnog, koherentnog i konzistentnog aktera na međunarodnom planu. Iako evidentan, veliki broj aktera, sam po sebi, ne predstavlja najveći problem. Višestrukost i višedimenzionalnost sistema i dualitet režima odlučivanja koji ZVSP ostavlja u rukama članica i odvaja je od ukupnih vanjskih odnosa EU, znatno su veća prepreka.

---

<sup>1</sup> Termin koji se koristi u EUGS-u je, na engleskom jeziku, „resilience“.

Akteri koji predstavljaju zemlje članice, odluke donose birokratski i po inerciji, a ukoliko dođe do političkih neslaganja - fokusiraju se na iznalaženje kompromisa, a ne optimalnog rješenja problema. Iako je primjetna tendencija jačanja uloge koju imaju eurounijski akteri, njihov angažman i mogućnost realizacije odluka u ovoj sferi i dalje ovisi od volje članica, pogotovo onih najvećih. Objedinjavanje funkcije Visokog predstavnika za ZVSP i komesara za vanjske odnose, uz dodatak nekih funkcija predsjedavanja i rukovođenje EEAS-om, koje je donio Lisabonski ugovor, predstavljaju značajne korake za razvoj vanjske politike EU, a konkretna rješenja predstavljaju izazov dihotomiji u vanjskopolitičkom konstruktumu.

Visoka predstavnica za VISP i EEAS vode svakodnevne vanjskopolitičke poslove EU, no, ona, i formalno i stvarno, dijeli leadersku ulogu u vanjskoj politici s predsjednicima Europskog vijeća i Europske komisije. Iako je pozicija Komisije u vanjskoj politici ograničena, i znatno slabija u odnosu na njenu ulogu u drugim aspektima integracija, Komisija je zadržala i kontrolira najznačajnije instrumente vanjskih akcija, politiku prema susjedima i proširenje, te odnose s trećim zemljama. Značaj Europskog vijeća i njegovog predsjednika utoliko je značajniji što su upravo šefovi država i vlada članica okupljeni u tom tijelu, a ne njihovi ministri vanjskih poslova, stvarni kreatori efektivne vanjske politike.

Osim u navedenoj, horizontalnoj dimenziji, problemi se javljaju i u vertikalnoj dimenziji – procesu odlučivanja. Krajnje složen sistem ovlasti, institucija, različitih procedura odlučivanja i kreiranja politika, kao i finansijskih mehanizama, ozbiljno utječe na konzistentnost vanjske politike EU i te se nekonzistentnosti manifestiraju na horizontalnom, institucionalnom, vertikalnom i međudržavnom nivou. Problem multidimenzionalne nekonzistentnosti ne može se riješiti bez integriranja velikog broja vanjskih aspekata unijjskih politika i seriozne redistribucije nadležnosti. Kombinirani prikaz horizontalne i vertikalne dimenzije vanjske politike EU jasno ukazuje da je pod pritiskom složenog i nefunkcionalnog sistema, a u iščekivanju velikih reformatorskih zahvata

u institucionalnu infrastrukturu, vanjskopolitička praksa evoluirala i poprimila sasvim drugačije oblike od onih koje predviđaju Ugovori. No, kako praksa ne može riješiti sve probleme u konstrukciji sistema, aktuelni predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker hrabro je predložio dalje promjene lisabonskog okvira, koje bi omogućile odlučivanje i glasanje kvalificiranom većinom (QMV) i u domenu ZVSP-a. Naravno, iako su efektivnost i efikasnost vanjske politike EU osnovni razlozi zbog kojih je izašao s takvim prijedlogom, ovakav debalans u delikatnoj ravnoteži moći između EU institucija i država članica, bio bi teško probavljiv za potonje. Također, kao i u drugim oblastima i politikama EU u kojima se primjenjuje ovakav način glasanja, države članice bi, praktično, pristale da svoje vanjske politike podrede Zajedničkoj vanjskoj politici EU, što se čini malo vjerovatnim.

Iako je budućnost svakako na strani Junckerove ideje, eksploatiranje punog potencijala lisabonskih rješenja puno je realnija i prihvatljivija opcija za skoriji period. Vanjskopolitički akteri EU koji predstavljaju samu EU - delegacije EU, vojne i civilne misije EU i njihovo osoblje, EEAS i Komisija, objektivno, 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. Ako institucije EU uspiju, za početak, ostvariti neometan protok informacija i unaprijediti sistem izvještavanja između sebe, to bi značajno podiglo vanjskopolitički kapacitet i kredibilitet, kako same EU, tako i država članica.

## Uloga članica

Vanjske politike, još uvijek 28 država - članica EU, njihove reakcije na međunarodna dešavanja i odnos prema činjenici postojanja EU i njene vanjske politike, u velikoj mjeri oblikuju pretpostavke za uspjeh ili neuspjeh neke vanjskopolitičke akcije EU. To nikako ne znači da se VPEU može svesti na najmanjeg zajedničkog sadržioca vanjskih politika država članica. Štaviše, prethodno identificiranje dinamičkih trendova u procesu kreiranja i odlučivanja u VPEU, posebno je značajno za pobijanje teze o najmanjem sadržiocu.

Pomenuta teza, iako odveć pojednostavljena, ignorantska i jednodimenzionalna, posebno je popularna i opasno široko prihvaćena u kontekstu odnosa vanjske politike EU i vanjskih politika njenih članica. U ovoj knjizi, posebno poglavlje bavi se upravo ovom dimenzijom vanjske politike EU, ali na dvosmjernan način. Uz elaboraciju različitih načina na koje članice interpretiraju postnacionalni kontekst EU i metoda ostvarivanja utjecaja na VPEU, ovo poglavlje u fokus je stavilo i utjecaj koji je postojanje EU i VPEU imalo na značajne transformacije u vanjskoj politici članica. Svojim prihvatanjem, djelomičnim prihvatanjem ili pak odbijanjem *euizacije*, članice su sudjelovale u stvaranju jedinstvene, reaktivne i evolutivne strukture koja će imati povratni efekat na njih same. Efekti adaptacije i socijalizacije u velikoj su mjeri promijenili norme i ishode i u onim oblastima u kojima se primjenjuje princip međudržavne saradnje. Nacionalne vanjske politike i dalje se mogu promatrati i analizirati individualno, ali više nikako odvojeno od postnacionalnog konteksta EU. Ovaj dio detektirao je još neke značajne trendove koji se manifestiraju na postnacionalnom nivou – tendenciju brisanja razlika između unutarnjih i vanjskih politika, konsekvantnu marginalizaciju ministarstava vanjskih poslova i transformiranje njihove uloge od političke ka koordinacijskoj. Naravno, i u ovom kontekstu evidentan je porast značaja ekonomije i ekonomskih instrumenata u savremenim međunarodnim odnosima, što mijenja tradicionalno razumijevanje vanjske politike općenito.

Uz mit o najmanjem zajedničkom sadržiocu, raspršen je i mit o novim članicama Unije kao velikoj prijetnji konzistentnosti i koherentnosti VPEU. Slično kao i u slučaju starih članica iz reda srednjih i malih zemalja, svaka od novih članica svoje mjesto u vanjskopolitičkom konstrukt EU potražila je u onim segmentima u kojima ima interese, znanje i ekspertizu. Nove članice angažirale su se u onim aktivnostima za koje imaju kapacitet, dok su u svemu ostalom, uglavnom, slijedile eurounijski kurs. To i nije tako iznenađujuće otkriće, pogotovo kad se u obzir uzme činjenica da su ove zemlje svoj proces socijalizacije tj. *euizacije*, započele znatno ranije pod okriljem strukturalne vanjske politike EU – politike proširenja.

Iako nacionalni lideri država članica EU pokazuju tendenciju da se, zarad poena na domaćem terenu, nerijetko suprotstavljaju Briselu i logici eurounijskih integracija, građani EU, ako je vjerovati Eurobarometru, pozitivno gledaju na jaču i koherentniju vanjsku i sigurnosnu politiku i ta je podrška prilično ravnomjerno raspoređena (Lehne, 2017). Svijest o tome da bi svaka od članica, uključujući i one veće, djelujući samostalno na globalnoj sceni, završila na marginama, te da je optimalan način djelovanja upravo kolektivna akcija - postoji. Taj argument, iako dugo prisutan u diskusijama o stanju i budućnosti eurounijskih integracija, nije nimalo prevaziđen. Koliko god bio bolan, Brexit može biti, a na neki način već i jeste, velika lekcija o cijeni samostalnosti.

Politički trendovi unutar EU u posljednje vrijeme, pokazuju da to, ipak, ne sprečava države članice da opstruiraju zajedničke napore kada im se kratkoročni nacionalni interesi, ekonomski interesi, specijalne veze s drugim silama, problemi bilateralnog karaktera i sl., nađu na putu. Također, kapacitete i spremnost na poduzimanje akcije i preuzimanje odgovornosti, dijeli svega nekoliko, i to većih, članica, dok većina polazi od pretpostavke da će se zajednički planovi svakako ostvariti i bez njihovog angažmana ili podrške. Uz to, mnoge države članice manifestiraju simptome *sindroma malih zemalja* i distanciraju se od onoga što prepoznaju kao delikatna vanjskopolitička pitanja ili, pak,

demonstriraju svoju „moć“ ne oklijevajući da blokiraju donošenje odluka koje im se ne sviđaju iz bilo kojeg razloga.

Dramatično drugačije međunarodne okolnosti u kojima se EU sada nalazi, velika su prilika prounijskim političkim elitama da odaberu drugačiji način djelovanja i prigle izgradnju međusobne solidarnosti i povjerenja. No, kako sada stvari stoje, nepovoljne međunarodne okolnosti i dalje se razmatraju isključivo s nacionalnog stanovišta, bez adekvatnog razumijevanja prilika i obaveza koje širi eurounijski kontekst pruža. Odgovornost za preuzimanje takvog kursa je na domaćim političarima, i to prvenstveno šefovima država i vlada članica koji se okupljaju u Europskom vijeću. Ukoliko prepoznaju stvarne dimenzije svoje uloge u kreiranju budućnosti EU i međunarodnih odnosa, i njihov će angažman i odnos prema vanjskopolitičkoj dimenziji EU biti drugačiji tj. konstruktivniji.

Postojeći trend grupiranja članica (segmentacija) može, također, biti iskorišten u smislu raspodjele vanjskopolitičkih zadataka ili politike prema određenim akterima, regionima ili pitanjima zainteresiranim grupama. Podjela obaveza i tereta u vanjskopolitičkom angažmanu EU između EU institucija i članica, uz davanje legitimiteta i prostora zainteresiranim članicama bolje bi povezal članice s općim, zajedničkim vanjskopolitičkim ciljevima, dok bi involviranost EU institucija dala odgovarajući diplomatski kapacitet tim aktivnostima i spriječila eventualnu unilateralnu ili grupnu zloupotrebu angažmana u ime EU, a radi postizanja individualnih interesa.

Vanjska politika EU nije jedna od glavnih politika EU, nije ni jedna od onih koje su supranacionalne po svom karakteru, niti će u skoroj budućnosti to postati. Usprkos tome, ona predstavlja konstitutivni, organski, dio političkog i međunarodno prepoznatljivog identiteta same Unije. Vanjskopolitički sistem EU nije nastao preko noći niti u nekom vakuumu, pa će i njegov dalji razvoj biti postepen, reaktivan koliko i proaktivan, temeljen na potrebi i mogućnostima da EU ostane i opstane

kao jedan od globalnih vanjskopolitičkih aktera. Koliko će EU na tom planu biti pouzdana, koherentna i, u krajnoj liniji, uspješna, ovisit će, kao i dosad, o nizu međunarodnih, ali i unutarunjskih faktora. U vremenu u kojem svijetom dominiraju politike moći koje podrivaju temelje na kojima je nastala i razvijala se EU, najveći će izazov biti pomiriti pretjerano eksploatirani intergavernalizam i tendencije renacionalizacije vanjskih politika s nikad stvarnijom i većom potrebom zajedničkog djelovanja članica.

**„Iako je Lisabonski ugovor unio institucionalne promjene bez presedana, pitanje da li su ove inovacije proizvele rješenja za neke od ključnih slabosti u smislu kontinuiteta, koherentnosti i liderstva, ostaje i dalje otvoreno.“ (Smith, Keukeleire, & Vanhoonacker, 2016, p. 59)**



## Referentna literatura:

Adenbahr, C. (2009). *Learning and Change in European Foreign Policy: The Case of the EU Special Representatives*. Baden-Baden: Nomos.

Aggestam, L. (2000). Germany. In *The Foreign Policies of the European Union Member States* (pp. 64–86). Manchester: Manchester University Press.

Aldecoa, F., & Keating, M. (1999). Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-National Governments. *Regional and Federal Studies*, 9:1.

Andreatta, F. (2011). The European's Union's international relations: a theoretical view. In *International Relations and the European Union* (pp. 21–43). Oxford: Oxford University Press.

Bache, I., Bulmer, S., George, S., & Parker, O. (2016). *Politics in the European Union* (Fourth Edition). Oxford University Press.

Bailey, D. (2011). The European Union in the world: Critical theories. In *The European Union and Global Governance* (pp. 37–47). Oxon: Routledge.

Blunden, M. (2000). France. In *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 19–43). Manchester: Manchester University Press.

Cameron, F. (2007). *An Introduction to European Foreign Policy*. London and New York: Routledge.

Canterbury, D. C. (2010). *European Bloc Imperialism*. Leiden: Brill.

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.

Crowe, B. (2003). A Common European Foreign Policy after Iraq? *International Affairs*, 79 (3), 533–546.

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

Drachenberg, R., & Brianson, A. (2016). Policy-making in the European Union. In *European Union Politics* (Fifth Edition, pp. 197–213). Oxford University Press.

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

Duke, S. (2006). Areas of Grey: Tensions in EU External Relations Competencies. *Eipascope*, 1, 21–27.

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

Ekengren, M., & Sundelius, B. (1996). The State Joins the European Union. In *Small States and the Europeanization of Public Policy* (pp. 130–148). London: Routledge.

Ferreira-Pereira, L. (2010). Is “Model-Power Europe” a Contradiction in Terms? In *The Foreign Policy of the European Union: assessing Europe’s Role in the World* (pp. 290–302). Washington DC: Brookings Institution Press.

Forster, A. (2000). Britain. In *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 44–63). Manchester: Manchester University Press.

Furness, M. (2013). Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External policy. *European Foreign Affairs Review*, 18(1), 103–126.

Gariup, M. (2009). *European Security Culture. Language, Theory, Policy*. Hampshire: Ashgate.

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*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gomez, R., & Peterson, J. (2001). The EU's Impossibly Bussy Foreign Ministers: "No One Is in Control." *European Foreign Affairs Review*, 6.

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.

Guzzini, S. (1993). Structural power: the limits of neorealist power analysis. *International Organization*, 47 (3), 443–478.

Haas, E. B. (1990). *When Knowledge is Power*. Berkley: California University Press.

Hadfield, A., Manners, I., & Whitman, R. G. (Eds.). (2017). *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanization*. Routledge.

Hill, C., & Wallace, W. (2003). Intorductions. Actors and Actions. In *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan.

Holsti, K. J. (1988). *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Howorth, J. (2011). The "new faces" of Lisbon: Assesing the performance of Catherine Asthon and Herman van Rompuy on the global stage. *European Foreign Affairs Review*, 16 (3), 303–323.

Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Ian Manners, & Whitman, R. G. (Eds.). (2000). *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester University Press.

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.

Janjević, M. (2007). *Spoljna politika Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.

Jazbec, M. (2007). *Security and Diplomacy in the Western Balkans*. Ljubljana: IFIMES.

- Judt, T. (2005). *A History of Europe Since 1945*. New York: Penguin.
- Kapsis, I. (2016). The Court of Justice of the European Union. In *European Union Politics* (pp. 167–179). Oxford University Press.
- Kavakas, D. (2000). Greece. In *The Foreign policies of European Union Member States* (pp. 144–161). Manchester: Manchester University Press.
- Kennedy, P. (2000). Spain. In *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 105–127). Manchester: Manchester University Press.
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The Foreign Policy of the European Union* (Second Edition). Palgrave Macmillan.
- Keukeleire, S., & MacNaughton, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Kurowska, X., & Breuer, F. (Eds.). (2012). *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action*. Basingstoke: 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)), pp. (537–566).
- 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, December 5). Is there hope for EU Foreign Policy? Carnegie Europe. Retrieved from <http://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909>
- 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.

Mahncke, D., & Gstohl, S. (Eds.). (2012). *European Union Diplomacy. Coherence, Unity and Effectiveness*. Brussels: Peter Lang.

Merand, F., Hoffman, S. C., & Irondelle, B. (2011). Governance and state power: a network analysis of European security. *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 136–161.

Merlingen, M. (2011). From governance to governmentality in CSDP: towards a Foucauldian research agenda. *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 149–169.

Meyer, C. O. (2004). Theorizing European Strategic Culture: Between Convergence and Persistence of National diversity. *CEPS*, (Working document 204).

Moravcsik, A. (1991). *Negotiating the Single European Act: The New European Community, Decision-Making and Institutional Change*. Westview: Boulder.

Nutall, S. (2005). Coherence and Consistency. In *International Relations and European Union* (pp. 91–112). Oxford: Oxford University Press.

Nye, J. S. J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

O’Sullivan, D. (2011, January). *Setting up the EEAS*. Presented at the Speech to the Institute for International and European Affairs, Dublin.

Phinnemore, D. (2016). Historical Context. In *European Union Politics* (Fifth Edition, pp. 12–29). Oxford University Press.

Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford University Press.

Reychler, L. (1994). The Art of Conflict Prevention: Theory and Practice. In *The Art of Conflict Prevention* (pp. 4–10). London and New York: Brassey’s.

Robbins, K. (2004). Britain and Europe: Devolution and Foreign Policy. *International Affairs*, 74:1, 105–118.

Rosamond, B. (2002). *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Scannel, D. (2004). Financing ESDP Military Operations. *European Foreign Affairs Review*, 9 (4), 529–549.

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). London: SAGE.

Smith, M. E. (2003). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, M., Keukeleire, S., & Vanhoonacker, S. (Eds.). (2016). *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. Routledge.

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*. New York: Oxford University Press.

Stone Sweet, A. (2004). *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Stubb, A. (2002). *A Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Thepaut, C. (2011). Can the EU pressure dictators? Reforming ENP conditionality after the Arab Spring. *EU Diplomacy Paper*, (6).

Tonra, B. (2000). Denmark and Ireland. In *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 224–242). Manchester: Manchester University Press.

Wallace, H., Wallace, W., & Pollack, M. A. (Eds.). (2005). *A policy making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Wallace, W. (Ed.). (1990). *The Dynamics of European Integration*. London: Royal Institute of International Affairs.

Wilga, M., & Pawel Karolewski, I. (Eds.). (2014). *New Approaches to EU Foreign Policy*. Routledge.

## ŠIRA LITERATURA - Knjige

Aggarwal, Vinod. K. Foggarty, Edward. A. eds. *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

Albi, Anneli. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge: University Press, 2005.

Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. 3rd ed. London: George Allen & Unwin, 1967.

Bainbridge, Timothy. *The Penguin Companion to European Union*. 2nd edition, London: Penguin, 1998.

Barav, A. and D. A. Wyatt, eds. *Yearbook of European Law*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

Baldwin, Richard E., Haaparanta Pertti, Kiander Jaakko. *Expanding Membership of the European Union*. Cambridge: University Press, 1995.

Beasley, Ryan K., ed. *Foreign Policy in a Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. Washington, D.C.: CQ Press, 2001.

Bindi, Federiga, ed. *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010.

Breuning, Marijke. *Foreign Policy Analysis: A comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Bull, Hedley. Watson, Adam. *The Expansion of the International Society*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

Bulmer, Simon and Andrew Scott, eds. *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Cambridge: Blackwell, 1994.

Caldor, Mary. *Human Security*. Cambridge: Polity Press, 2007.

Fraser, Cameron, ed. *The Future of Europe*. London: Routledge, 2004.

Carlsnaes, Walter, ed. *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage Publications Ltd., 2004.

Carlsnaes, Walter and Steve Smith, eds. *European Foreign Policy – The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage, 1990.

Cassarini, Nicola, ed., *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road Towards Convergence*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

Cerutti, Furio. Rudolph, Enno. eds. *A Soul for Europe, Volume I : On the Political and Cultural Identity of the Europeans*. Leuven: Peeters Publishers, 2001.

Charemza Wojciech W. and Krystyna Strzala. *East European Transition and EU Enlargement*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2002.

Christopher, Warren. *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.

Cini, Michelle. ed. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Coffey, Peter. *The Future of Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1995.

Couloumbis, Theodore A. and James H. Wolfe. *Introduction to International Relations, Power and Justice*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1990.

Cowles - Green Maria and Mike Smith. *State of the European Union 5: Risks, Reform, Resistance and Revival*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Croft, Stuart, John Redmond, G. Wyn Rees, and Mark Webber. *The Enlargement of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 1999.



Cuperus, Renè, Karl A. Duftek, Erich Fröschl, Tobias Mörchel, eds. *The EU – A Global Player*, Wien-Berlin: LIT Verlag, 2006.

Dabrowski, Marek and Jacek Rostowski. *The Eastern Enlargement of the EU*. Dordrecht: Springer, 2000.

De Baere, Geert. *Constitutional Principles of EU External Relations*. New York: Oxford University Press Inc., 2008.

De Bardeleben, Joan, ed. *The Boundaries of European Enlargement: Finding a Place for Neighbours*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

Deutch, Karl W. *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1988.

Dinan, Desmond. *Ever Closer Union: An Introduction to the European Community*. Basingstoke, Hants: Macmillan Press Ltd., 1994.

Duraković, Nijaz. *Uporedni politički sistemi*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2000.

Edwards, Geoffrey and Georg Wiessala, eds. *The European Union – Annual Review of the EU 1999/2000*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd., 2000.

Eeckhout, Piet, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

*EU Enlargement and the Transatlantic Alliance: A Security Relationship in Flux*, Lynne Rienner Publishers, 2008.

*European Law Review*, Volume 25 No. 5, Oct. 2000., Sweet and Maxwell, 2000.

*European Law Journal: Review of European Law in Context*, Volume 6, Issue 3, September 2000., Blackwell Publishers, 2000.

Farrell, Mary. Hettne, Bjorn. Van Langenhove, Luk. eds. *Global Politics of Regionalism*, London: Pluto Press, 2005.

Featherstone, M., S. Lash and R. Robertson. *Global Modernities*. London: Sage, 1990.

Feary Rachel and George Kolankiewicz, eds. *Europe 2021 Beyond Visible and Invisible Borders: Krakow Conference Report*. London: British Council and School of Slavonic and East European Studies, University College London, 2001.

Foradori, Paolo, Paolo Rosa and Riccardo Scartezzini, eds. *Managing a Multilevel Foreign Policy: The EU in International Affairs*. Lanham: Lexington Books, 2007.

*Foreign Policy Analysis: Classics and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2006.

Fry, Michael Graham, Erik Goldstein and Richard Langhorne, eds. *Guide to International Relations and Diplomacy*. London: Continuum, 2002.

Gasteyger, Walter. Curt. *An Ambiguous Power*. Gütersloh: Bertelsmann, 1997.

Grabbe, Heather. *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave, 2006.

Gong, Gerrit. *The Standard of „Civilization“ in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

Haas, Richard N. and Meghan L. O'Sullivan, eds. *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

Hancock, Donald M., David P. Conradt, B. Guy Peters, William Safran, Raphael Zariski. *Politics in Western Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, and the European Union*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1998.

Hettne, Bjorn. Inotai, Andras. Sunkel, Osvaldo. eds. *Globalism and the New Regionalism*, London: MacMillan, 1999.

Hiks, Sajmon. *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik, 2007.

Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

Hill, Christopher. Smith, Michael L., eds. *The International Relations and the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Hill, Christopher. ed. *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge, 1996.

Hoffbauer, Hannes. *Proširenje EU na Istok, Od Drang nah Osten do periferije EU Integracije*. Beograd: Filip Višnjić, 2004.

Jachtenfuchs, Markus. *Theoretical Perspectives on European Governance*. *European Law Journal* 1(2), 1995.

Janjević, Milutin. *Ustav Evrope*, Beograd: Službeni glasnik, 2005.

Jones, Erik and Saskia van Genugten, eds. *The Future of European Foreign Policy*. London and New York: Routledge, 2009.

Jönsson, Christer, Hall, Martin. *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

Kaul, Inge. Grunberg, Isabelle. Stern, Marc. A. eds. *Global Public Goods, International Cooperation in 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Kellermann, Alfred, Jaap De Zwann, Jenő Czugai. *EU Enlargement – The Constitutional Impact at EU and National Level*. Netherlands: Springer, 2001.

Kempe, Iris, ed. *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement, Vol I: Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy*. Leverkusen: Leske and Budrich, 2003.

Kisindžer, Henri. *Diplomatija*. Beograd: Klub Plus, 2008.

Kohnstamm Max. Hager Wolfgang. eds. *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London: MacMillan 1-21, 1973.

Kohnstamm, Max. *The European Community and Its Role in the World*. Columbia: University of Missouri Press, 1963.

Läidi, Zaki. *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and social preferences*. London: Routledge, 2008.

------. *La Norme sans la force*, Paris: Pres de Science Po. 2005.

Laursen, Finn. *The EU as a Foreign and Security Policy Actor*. Dordecht: Republic of Letters Publishing, 2009.

Lewis, Martin.H.WigenKären.E. *The Myth of Continents, A critique of Metageography*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1997.

Lippert, Barbara, Kirsty Hughes, Heather Grabbe, Peter Becker. *British and German Interests in EU Enlargement: Conflict and Cooperation*. London: Continuum International Publishing Group, 2001.

Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 2006.

Malici, Akan. *The Search for a common European Foreign and Security Policy: Leaders, Cognitions and Questions of Institutional Viability*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008.

Maresceau, Marc. *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001.

Mayer, Hartmut. Vogt, Henri. eds. *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*. Basingstoke: Palgrave, 2006.

Mead, Walter. Russel. *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York: Knopf, 2001.

Misita, Nevenko. *Osnovi prava Evropske unije*. Sarajevo: Magistrat, 2002.

------. *Evropska Unija: Osnivanje i razvoj*. Sarajevo: Revicon, 2010.

Mitrović, Dobrosav M. ur. *Pravo Evropske unije: Fizička i pravna lica*. Zbornik radova, Beograd: Centar za međunarodne studije, 1998.

*Nationalism, War & the Great Powers: 1804-1999*. New York: Penguin Books, 2001.

Nicoll, William. *Maastricht revisited: A Critical Analysis of the Treaty on European Union*. The State of the European Community. Vol. 2. Westvies: Boulder, 1993.

Palmer, Glenn and T. Clifton Morgan. *A Theory of Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

Peterson, John. Sjursen, Hellen. *A Common Foreign Policy for Europe*. London: Routledge, 2005.

Picard, Louis A., Robert Groelsema and Terry F. Buss. *Foreign Aid and Foreign Policy*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2007.

Piening, Christopher. *Global Europe – The European Union in World Affairs*. Boulder - London: Lynne Rienner Publishers, 1997.

Poole, Peter A. *Europe Unites: The EU's Eastern Enlargement*. Westport, CT: Praeger, 2003.

Pridham, Geoffrey. *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*. New York : Palgrave Macmillan, 2005.

Pryce, Roy. *The Politics of the European Union*. London – Boston: Butterworths, 1973.

Scott, James Wesley. *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2006.

Sedelmeier, Ulrich. *Constructing the Path to Eastern Enlargement: The Uneven Policy Impact of EU Identity*. Manchester: Manchester University Press, 2006.

Shaw, Jo. *Law of the European Union*. 2nd edition. MacMillan Law Masters, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 1996.

Siedentop, Larry. *Democracy in Europe*. Allen Lane: Penguin Press, 2000.

Sjursen, Hellen. ed. *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. London: Routledge, 2007.

----- *Questioning EU Enlargement*. London: Routledge, 2006.

Smith, Karen. E. Light, Margot. eds. *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Smith, Karen. *The making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Smith, Steve, ed. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Smouts, Marie-Claude, ed. *The New International Relations*. London: Hurst&Company, 1998.

Snyder, Richard C., H.W. Bruck, Burton Sapin and Valeri Hudson. *Foreign Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Soetendorp, Ben. *Foreign Policy in the European Union*. London: Pearson Education Limited, 1999.

Soetendorp, Ben. Hanf, Kenneth. eds. *Small States and the Europeanization of Public Policy*. London: Routledge, 1996.

Söderbaum, Fredrik. *The Political Economy of Regionalism in South Africa*. Göteborg: Göteborg University Department of Peace and Development Research, 2002.

Stern Geoffrey, *The Structure of International Society*. London: Continuum, 2003.

Szcerbiak, A. *Choosing Union: EU Enlargement and Referendums*. London: Routledge, 2005.

Telò, Mario. ed, *European Union and New Regionalism*. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2001.

Vincent, R.. J. *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

Vukadinović Radovan, *Teorije vanjske politike*. Zagreb: Politička kultura, 2005.

Webber, Mark and Michael Joseph Smith. *Foreign Policy in a Transformed World*. Harlow: Prentice Hall, 2002.

Williams, Mark, ed. *International Relations in the Twentieth Century: A Reader*. London: MacMillan Education, 1989.

Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.

## **ŠIRA LITERATURA - tekstovi, članci, poglavlja u knjigama:**

Aggarwall, Vinod. K. Fogarty, Edward. *The Limits of Interregionalism: The EU and North America*. u Söderbaum F. Van Langenhove L. *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*. London: Routledge, 79-98, 2006;

Aggestam, Lisbeth. *Introduction: Ethical Power Europe*. *International Affairs* 84, No 3, 1-11. 2008.

Allen, David. *Who Speakes for Europe?* u Peterson John, Sjursen. Hellen, eds. *A Common Foreign Policy for Europe*. Routledge, London, 41-58. 2005.

Andersen, Svein. S. *On a Clear Day You Can See the EU: Case Study Methodology in EU Research*. ARENA Working Papers WP 16/03.

Baker, Susan. *Environmental Values and Climate Change policy*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 77-96, 2006.

Balfour, Rosa. *Principles of Democracy and Human Rights*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 114-129, 2006.

Balme, Richard. *The European Union, China and Human Rights*. u Laïdi, Zaki. *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*. New York: Routledge, 143-173, 2008.

Bandura, Albert. Barab, Peter. *Conditions Governing Non-Reinforcement Imitation*. *Developmental Psychology* 5, No 2, 244-255, 1971.

Bandura, Albert. Ross, Dorothea. Ross, Sheila. *Vicarious Reinforcement and imitative Learning*. *Journal of Abnormal and Social Psychology* 67, No 6, 54-62, 1963.

Baracani, Elena. *ENP Political Conditionality. A Comparison between Morocco and Ukraine*. Center for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2006.

Bicchi, Federica. Carta, Caterina. *The COREU/CORTESY Network and the Circulation of Information within EU Foreign Policy*. RECON Online Working Paper 2010/01, April 2010,

Bonaglia, Federico. Goldstein, Andrea. Petito, Fabio. *Values in European Union Development Cooperation Policy*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 164-184, 2006.

Bosse, Giselle. *Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rethoric of Reflection or Coherent Policy? European Political Economy Review*, (7), 38-62, 2007.

Brown, Chris. *Ethics, Interests and Foreign Policy*. u Smith, Karen.E. Light, Margot. eds. *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press. 15-32, 2001.

Bull, Hedley. *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms*. *Journal of Market Studies* 21, No2, 149-164, 1982.

Capiou, Jeroen. Govaere, Inge. Vermeersch An. *In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*. *European Foreign Affairs Review*, 9(2), 155-187. 2004.

Cornish, Paul. Edwards, Geoffrey. *The EU and NATO Dichotomy: the Begining of a European Strategic Cuture*. *International Affairs* 77 (3), 587-603.2001.

Cremona, Marise. *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility and Effects of International Law*. European University Institute, Department of Law, EUI Working Papers LAW No. 2006/22, 2006.



Crawford, Gordon. *The European Union and Democracy Promotion in Africa: the Case of Ghana*. Konferencija o odnosu između Afrike i EU, POLIS Working Paper No 10, Leeds: School of Politics and International Studies, University of Leeds, februar 2004.

Dehousse R., C. Joerges, G. Majone, F. Snyder, *Europe After 1992: New Regulatory Strategies*. European Union Institute. Working Paper Law No. 92/31, 1992.

Diez, Thomas. *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering „Normative power Europe“*. Millennium: Journal of International Studies 33, 613-636. 2005.

Duchene, F. *The European Community and Uncertainties of Interdependence*. u Kohnstamm, Max. Hager, Wolfgang. eds. *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London: MacMillan 1-21, 1973.

Duke, Simon. *The Future of EU-NATO Relations: A Case of Mutual Irrelevance Through Competition?* Journal of European Integration 30(1), 27-43. 2008.

Duraković, Nijaz. *Evropska unija i međunarodni odnosi*. Godišnjak Fakulteta političkih nauka 2008/2009., 119-138., Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2009.

Ekengren, M. Sundelius, B. *The State Joins the European Union*. u Soetendorp, Ben. Hanf, Kenneth. eds. *Small States and the Europeanization of Public Policy*, London: Routledge, 130-148, 1996.

Emerson, Michael. Noutcheva, Gergana. *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assesments and Open Issues*. CEPS, Working Document 220, 2005.

Falkner, Robert. *The Political Economy of “Normative Power” Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation*. Journal of European Public Policy 14(4), 507-526, 2007.

Farrell, Mary. *A Triumph of Realism over Idealism*. u Söderbaum F. Van Langenhove, L. *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*. London: Routledge, 15-36, 2006.

Fiaromonti Lorenzo. Lucarelli Sonia. *The EU Viewed by the Others: Drawing Some Conclusions*. u Lucarelli S., *The External Image of the European Union*. GARNET Working Paper 17/07. 2007.

Finnemore, Martha. Sikkink, Kathryn. *International Norm Dynamics and Political Change*. International Organization, 52, 887-917. 1998.

Gilson, Julie. *New Interregionalism? The EU and East Asia*. u Söderbaum F., Van Langenhove L. *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*. London: Routledge, 59-78, 2006.

Gstohl, Sieglinde. *Political Dimension of Externalization of the EU's Internal Market*. EU Diplomacy Paper 3, 2007.

Hänggi, Heiner. *Interregionalism: Empirical and theoretical perspectives, Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas Workshop*. Los Angeles, 2000.

Haarscher, Guy. *Europe's Soul: Freedom and Rights*. u Cerutti, F. Rudolph, E. eds. *A Soul for Europe: Vol 1 A Reader*. Leuven: Peeters, 91-108, 2001.

Hettne, Bjorn. *Reconstructing World Order*. u Farrel, M. Hettne, B. Van Langenhove, L. eds. *Global Politics of Regionalism*. London: Pluto Press, 269-286. 2005.

Hettne, Bjorn. Söderbaum, Fredrik. *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4), 535-552, 2005.

Holland, M. *Jean Monnet and the Federal Functionalist Approach to European Union*, u: P. Murray and P. Rich, eds. *Visions of European Unity*. Boulder CO: Westview, 63-91, 1996.

Irondele, Bastien. *European Foreign Policy: The End of French Europe?* *Journal of European Integration* 30(1), 153-168. 2008.

Lequesne, Christian. *The EU :How to deal with the strange animal?* u Smouts, Marie-Claude. ed. *The new International Relations, Theory and Practice*. London: Hurst & Company, 55-72, 2001.

Lucarelli, Sonia. ed. *The External Image of the European Union. GARNET, Working Paper*. No 17/07.2007.

----- Introduction. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 1-18, 2006.

Lucarelli, Sonia. Menotti, Roberto. *The Use of Force as Coercive Intervention*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 147-163, 2006.

Kelley, Judith. *New Wine in old Wineskins: Policy Adaptation in the European Neighbourhood Policy*. *Journal of Common Market Studies* 44, 1:29-55, 2006.

Manners, Ian. *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258. 2002.

Maurer, Andreas. Kietz, Daniela. Völkel, Christian. *Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?* *European Foreign Affairs Review* 10, 175-195, 2005.

Martinez, Luis. *European Union's Exportation of Democratic Norms: The Case of North Africa*. u Laidi, Zaki. *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*. New York: Routledge, 118-133, 2008.

Maxwell, Simon. Christiansen, Karin. *Negotiation as Simultaneous Equation: Building a New Partnership with Africa*, *International Affairs* Vol 78, No 3, 2002.

Mayer, Hartmut. *Declining might in the limelight: European responses to new regional powers*. *South African Journal of International Affairs*, Vol. 16, No 2, 195-214. 2009.

Mayer. Hartmut. *The Long Legacy of Dorian Grey: Why the European Union Needs to Redefine its Role in Global Affairs*. *Journal of European Integration*, Vol 30, 1. 2008.

Meyer C.O. *Theorizing European Strategic Culture: Between Convergence and Persistence of National Diversity*. CEPS, Working Document 204, 25, 2004.

Miliband, David. *Europe 2030: Model Power Not Superpower*. 2007.

Missiroli, Antonio, 2010, *The EU Foreign Service: Under Construction*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSCAS Policy Papers, RSCAS PP 2010/04.

Moravcsik, Andrew. *Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics*. International Organization 51, 4:513-553, 1997.

Müller, Patrick. De Flers, Nicole. Alecu. *Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms*, Institute for European Integration Research, Working paper No. 05/2009, 2009.

Ojanen, Hanna. *The EU and NATO: the Two Competing Models for a Common Defence Policy*. Journal of Common Market Studies, 44(1), 57-76. 2006.

O'Shaughnessy, Terry. *The European Union – a Responsible Trading Partner*. u Mayer, H. Vogt, H. eds. *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*. Basingstoke: Palgrave, 181-200, 2006.

Pace, Michelle. *The EU Surrounded by a „Ring of Friends“: The impact of the ENP on Europe's South*. 2006.

Panebianco, Stefania. *Promoting Human Rights and Democracy in European Union*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 130-146, 2006.

Parmentier, Florent. *The Reception of EU Neighbourhood Policy*. u Laïdi, Zaki. *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*. New York: Routledge, 103-117, 2008.

Petiteville Frank. *L'Union dans le relations internationales: du soft power à la puissance?* Questiones internationales No 7, Lyon: Documentation Française, 63-72, 2004.

Pető, Andrea. Manners, Ian. *The European Union and the Value of Gender Equality*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 97-113, 2006.

Pollack A. Mark, *International Relations Theory and European Integration*, European University Institute Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Paper RSC No. 2000/55.

Postel-Vinay, Karoline. *The Historicity of European Normative Power* u Läidi, Zaki. ed. *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, London, New York: Routledge, 38-48, 2008.

Pridham, Geoffrey. *European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives*. *Government and Opposition* 41, 3:373-400. Wiley Online Library, 2006.

Raik, Kristi. *Promoting Democracy through Civil Society*. CEPS Working Document #237, 2006.

Rehn, Olli. *Europe's Smart Power in its Region and the World*. European Studies Center of St. Andrew's College, University of Oxford, 08/222, 2008.

Santander, Sebastian. *The European Partnership with Mercosur: A Relationship Based on Strategic Neo-liberal Principles*. u Söderbaum, Fredrik. Van Langenhove, Luk. eds. *The EU as a Global Player: The politics of Interregionalism*. London: Routledge, 37-58, 2006.

Scanell, David. *Financing ESDP Military Operations*. *European Foreign Affairs Review*, 9, The Hague: Kluwer Law International, 529-549, 2004.

Rüland, Jürgen. *Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda*. National Europe Centre Paper No. 35, 2002.

Scharpf, W. Fritz. *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*. European University Institute Florence Robert Schuman Center for Advanced Studies, Working Paper, RSC No. 94.

Schimmelfenning, Frank. Sedelmeier, Ulrich. *Governance by Conditionality: EU Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*. *Journal of European Public Policy*, 669-687, 2004.

Sjursen, Helene. *Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs*, ARENA Working Papers WP 9/03, 2009.

----- . *Towards a Post-National Foreign and Security Policy*. ARENA Working Papers WP 04/12, 2004.

Smith, Karen. E. *EU and Central and Eastern Europe: Absence of Interregionalism*. u Söderbaum F., Van Langenhove L. eds. *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism*. London: Routledge, 99-116, 2006.

Smith, Michael. *EU External Relations*. u Cini, M. ed. *European Union Politics*. Oxford: University Press, Oxford, 225-238, 2003.

Somek, Alexander. *On Supranationality*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 5 (2001.), No. 3,

Szigeti, András. *The Problem of Institutional Responsibility and the European Union*. u Mayer, Hartmut. Vogt, Henri. eds. *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*. Basingstoke: Palgrave, 17-35, 2006.

Triscritti, Fiorella. *Free Trade and New Economic Powers: The World View of Peter Mendelson*. 2007.

Twomey, Patrick M. *Case Note on Carvel v. Guardian*. 33 CML Rev. 1996.

Vachudova, Millada. *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union*. EUI Working Papers, 2001.

Van der Hoven, Adrian. *European Union Regulatory Capitalism and Multilateral Trade*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 185-200, 2006.

Van Langenhove, Luk. Costea Ana-Cristina. *Interregionalism and Future of Multilateralism*. UNU-CRIS Occasional Paper, 02005/13, 2005.

Verhofstadt, Guy. *The Paradox of Anti-Globalization*. The Guardian, 28. septembar 2001.

Wallace, Helen. *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*. u Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M. A. eds. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 49-92, 2005.

Weiler, H.,H. Joseph. Haltern, Ulrich. Mayer, Franz. *European Democracy and its Critique – Five Uneasy Pieces*, European University Institute Florence, Robert Schuman Center for Advanced Studies, Working Paper RSC No. 95/11;

Welsh, Ian. *Values, Science and the European Union*. u Lucarelli, Sonia and Ian Manners, eds. *Values and Principles in European Union Foreign Policy*. London: Routledge, 59-76, 2006.

Wiener, Antje. Puetter, Uwe. *Informal Elite Dialogue and Democratic Control in EU Foreign and Security Policy*, RECON Online Working Paper 2010/12, 2010.

Woolcock, Stephen. *European Union Policy Towards towards Free Trade Agreements*. EUPE, Working Brussels Papers – 3. 2007.

## **Dokumenti:**

Akcioni program Komisije za zaštitu okoliša;

Atlantska povelja;

Deklaracija iz Sant-Maloa;

Europski instrument za demokratiju i ljudska prava – Strategija;

Europska politika prema susjedima (2011), (2015);

Europska sigurnosna strategija;

Globalna strategija EU za vanjsku i sigurnosnu politiku

Izvještaj iz Copenhagena;

Izveštaj iz Luxembourgga;  
Jedinstveni europski akt;  
Konvencija iz Loméa;  
Multilateralizam kao izbor;  
Povelja o osnovnim pravima EU;  
Pravila procedure Vijeća;  
Prevenција sukoba;  
Protokol iz Kytoa;  
Razvojna agenda iz Dohe;  
Rimski sporazumi;  
Schumanova deklaracija;  
Sigurna Europa u boljem svijetu;  
Šira Europa: Susjedstvo – novi okvir za odnose s našim istočnim i južnim susjedima;  
Slučaj AETR;  
Strategija Europske politike susjedstva;  
Ugovor iz Amsterdama;  
Ugovor iz Cotonoua;  
Ugovor iz Lisabona (Lisabonski ugovor);  
Ugovor iz Loméa;  
Ugovor iz Maastrichta (Maastrichtski ugovor);  
Ugovor iz Nice;  
Ugovor iz Yaoundea;



Ugovor o EU;

Ugovor o funkcioniranju EU

Ugovor o EZ;

Ugovor o Ustavu EU;

Zadaci iz Petersberga;

Zaključci španjolskog predsjedavanja iz 1995. godine;

Zelena knjiga o europskoj energetskej strategiji;

### **Relevantne web-stranice:**

[www.aei.pitt.edu](http://www.aei.pitt.edu)

[www.anu.edu.au](http://www.anu.edu.au)

[www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)

[www.bisa.ac.uk](http://www.bisa.ac.uk)

[www.cadmus.iue.it](http://www.cadmus.iue.it)

[www.ceps.be](http://www.ceps.be)

[www.ces.fas.harvard.edu](http://www.ces.fas.harvard.edu)

[www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)

[www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.ecipe.org](http://www.ecipe.org)

[www.eif.oeaw.as.at](http://www.eif.oeaw.as.at)

<http://eiop.or.at>

[www.eipa.eu](http://www.eipa.eu)

[www.eui.eu](http://www.eui.eu)

<http://european-convention.eu.int>

[www.garnet-eu.org](http://www.garnet-eu.org)

[www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk)

[www.ingentaconnect.com](http://www.ingentaconnect.com)

[www.ipw.unisg.ch](http://www.ipw.unisg.ch)

[www.iue.it](http://www.iue.it)

<http://journals.cambridge.org>

<http://onlinelibrary.wiley.com>

[www.polis.leeds.ac.uk](http://www.polis.leeds.ac.uk)

[www.princeton.edu](http://www.princeton.edu)

[www.sant.ox.ac.uk](http://www.sant.ox.ac.uk)

[www.reconproject.eu](http://www.reconproject.eu)

[www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com)



Doc. dr. Nedžma Džananović Miraščija rođena je, živi i radi u Sarajevu. Politologinja po struci, diplomirala je na Fakultetu političkih nauka UNSA. Magistrirala je na Europskim studijama, zajedničkom magistarskom programu London School of Economics, Univerziteta u Bolonji i UNSA, a doktorirala na Fakultetu političkih nauka UNSA. Bivša je diplomatkinja, a osim u Ministarstvu vanjskih poslova BiH, radila je i u Predsjedništvu BiH (Kabinet bošnjačkog člana Predsjedništva), te kao savjetnica predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za vanjsku politiku. Diplomatske specijalizacije završila je na Institutu Clingendael, Europskom institutu za javnu administraciju (EIPA), te u US Department of State. Predaje na Fakultetu političkih nauka UNSA.



# FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

UNIVERZITET U SARAJEVU  
MCMXLIX

„Ova knjiga je vrijedan akademski doprinos izučavanju EU i njene vanjske politike. Naučno-teorijska utemeljenost knjige Nedžme Džananović „Uvod u vanjsku politiku EU“, preglednost i informativnost, zajedno sa jednostavnošću jezika na kojem se autorica obraća čitaocima, čini to da će rukopis postati literatura studentima politologije i svima koji budu istraživali vanjsku politiku EU. Knjiga zaslužuje da bude preporučena kao obavezna literatura svim studentima dodiplomskih, postdiplomskih i doktorskih studija koji slušaju ili će slušati predmete iz ove oblasti. Ova knjiga bit će od koristi i čitaocima izvan naše zemlje, što joj daje jednu dodatnu dimenziju.“

**MIRKO PEJANOVIĆ, profesor emeritus, dopisni član Akademije nauka i umjetnosti BiH**

„Poseban značaj i doprinos ove knjige ogleda se u činjenici da se prvi put kod nas na ovaj način i u cjelini obrađuje vanjska politika EU. U evropskoj javnosti, ali i kod nas, prisutna su često prevelika očekivanja od EU.

Studenti i akademska zajednica knjigu će koristiti kao udžbenik i referentno djelo za dalja istraživanja u ovoj oblasti. Šira javnost i posebno oni koji utječu na formiranje mišljenja i definisanje stavova i politike Bosne i Hercegovine prema EU, na jednom će mjestu dobiti uvid u svu kompleksnost nastajanja, organizovanja i funkcionisanja EU u oblasti vanjske politike te, nadati se, "očekivanja i eventualne aktivnosti prilagoditi realnom kontekstu".

**OSMAN TOPČAGIĆ, ambasador, bivši šef misije Bosne i Hercegovine pri Europskoj uniji**

„Baveći se tematima koji, u širem smislu, spadaju u problematiku „europskih integracija“, autorica je izoštranim čulima teoretičara osluškivala i verziranim znanstvenim osjetilima percipirala aktualne i važne procese koji su se, u okviru EU, često manifestirali kao skup disharmoničnih i nepomirljivih ciljeva i stremljenja, a koji bi, u konačnici, dobivali svoj epilog u jasnim smjernicama kojima je kreirana i implementirana vanjska politika EU u modernom svijetu, razapetom - nikada više između dobra i zla, svjetla i tame. U takvom ozračju, jasno uobličena regionalna vanjska politika polazna je osnova za pozicioniranje regiona u širem i globalnom kontekstu ekonomskih i geopolitičkih igara.“

**ZARIJE SEIZOVIĆ, redovni profesor, Fakultet političkih nauka UNSA**

„Uvod u vanjsku politiku EU“ vrlo realno i bez uljepšavanja i idealiziranja ukazuje na dobra rješenja proistekla iz uravnoteženog političkog pristupa razlikama među članicama te umjetnosti traženja kompromisa, modela uspostavljanja odnosa korištenjem moći, utjecaja i kapitala, ali i na brojne slabosti ovog sistema. EU je prezentirana kao labirint birokratskih, ekonomskih, političkih i drugih prepreka, ali sa sistemom koji se kreira za pronalaženje izlaza. U procesu proučavanja sistema EU, shodno dosad nedovoljno sistematiziranoj udžbeničkoj i naučnoj literaturi, ova knjiga će mnogo koristiti, ponajprije studentima političkih nauka na studiju međunarodnih odnosa i diplomatije, ali i svima koji se svakodnevno susreću sa dilemama što ih stvaraju komplicirani mehanizmi djelovanja EU. U tom smislu, knjiga je odgovor na brojne dileme, pitanja i ranije nepoznanice.“

**ADNA SUBAŠIĆ, studentica II ciklusa studija iz oblasti međunarodnih odnosa i diplomatije, Fakultet političkih nauka UNSA**