FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
UNIVERZITET U SARAJEVU
MCMXLIX

EVROPSKE UNIJE
EVROPSKE UNIJE
EVROPSKE UNIJE
EVROPSKE UNIJE

VANJSKA I ODBRAMBENA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

EVROPSKE UNIJE

2

IZAZOVI FUNKCIONIRANJA

NEDŽMA DŽANANOVIĆ MIRAŠČIJA
LEJLA RAMIĆ-MESIHOVIĆ

Izdavač: Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka
Skenderija 72, Sarajevo

Za izdavača: Sead Turčalo

Recezenti: Manja Đurić Džakić
Josip Brkić
Aleksandar Andrija Pejović

Lektura i korektura: Mirela Omerović

Fotografija: Haris Memija
International Burch University

Dizajn, prelom,
dizajan omota: Una Čardžić

Izdanje: Prvo
Elektronsko izdanje

ISBN 978-9926-475-76-5
CIP zapis dostupan u COBISS sistemu Nacionalne i univerzitetske biblioteke BiH pod ID brojem 61452550

VANJSKA I ODBRAMBENA POLITIKA EVROPSKE UNIJE 2 IZAZOVI FUNKCIONIRANJA

Našim kćerima

Sadržaj:

Predgovor str. 6

Riječ autorica str. 8

Spisak tabela str. 11

Skraćenice, prijevodi i originalni nazivi str. 12

1 KREIRANJE I ODLUČIVANJE U VANJSKOJ POLITICI EU str. 21

1.1. Nadležnosti str. 22

1.2. Odlučivanje str. 30

1.2.1. Strateško odlučivanje str. 30

1.2.2. Odlučivanje o vanjskom djelovanju i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika str. 31

1.2.3. Odlučivanje o sporazumima str. 32

1.2.4. Odlučivanje u sklopu ZVSP-a i ZSOP-a str. 37

1.3. Kreiranje vanjske politike EU str. 43

1.3.1. Osnovne karakteristike procesa str. 43

1.3.2. Dinamički aspekti procesa str. 45

1.4. Vrste nekonzistentnosti str. 49

1.5. Finansiranje VPEU str. 54

1.5.1. Aktuelni budžet EU str. 56

1.5.2. Budžet za ZVSP i ZSOP str. 61

1.6. Zaključna razmatranja str. 64

2 ZAJEDNIČKA VANJSKA I SIGURNOSNA POLITIKA EU str. 67

2.1. Pretpostavke za razumijevanje ZVSP-a str. 68

2.2. Stepen obaveza u kontekstu ZVSP-a str. 71

2.3. Implementacija ZVSP-a str. 73

2.3.1. Opće smjernice str. 74

2.3.2. Odluke o akcijama i stavovima str. 75

2.3.3. Sistemska saradnja među članicama str. 76

2.4. Sadržaj ZVSP-a str. 80

2.5. Učinkovitost instrumenata str. 82

2.6. Zaključna razmatranja str. 85

3 ODNOS VANJSKE POLITIKE EU I VANJSKIH POLITIKA ČLANICA str. 88

3.1. Razlike između članica str. 91

3.1.1. Moć i kapaciteti str. 92

3.1.2. Interesi str. 95

3.1.3. Pogledi na svijet, uloge i vanjskopolitički identiteti str. 97

3.1.4. Strateška kultura i politička volja str. 99

3.1.5. Ostali domaći faktori str. 103

3.2. Prilagodbe članstvu str. 108

3.2.1. Historijska iskustva str. 109

3.2.2. Ekonomski razvoj str. 110

3.2.3. Redefiniranje statusa str. 111

3.2.4. Socijalizacija vanjskopolitičkih elita str. 112

3.3. Diplomatsko-birokratska dimenzija str. 115

3.3.1. Autonomija i hijerarhija str. 115

3.3.2. Koordinacija vanjske politike str. 117

3.3.3. Diplomatsko-birokratske tradicije str. 118

3.4. Interpretacije eurounijskog konteksta str. 119

3.4.1. Ekstenzivni vanjski odnosi str. 120

3.4.2. Vanjski odnosi u kontekstu EU str. 120

3.4.3. Međunarodni vanjski odnosi str. 121

3.5. Modeli odnosa prema EU str. 122

3.6. Vanjske politike van EU okvira str. 125

3.6.1. Privatni domen str. 126

3.6.2. Bilateralni odnosi str. 126

3.6.3. Evropski multilateralizam str. 127

3.6.4. Tranzicionalni odnosi str. 127

3.7. Vanjske politike članica EU iz Centralne i Istočne Evrope str. 129

3.8. O dvosmjernosti i uzajamnosti str. 135

4 USKLAĐENOST KANDIDATA ZA EU ČLANSTVO NA ZAPADNOM BALKANU SA ZAJEDNIČKOM VANJSKOM I SIGURNOSNOM POLITIKOM EU str. 140

4.1. Evropska unija i Zapadni Balkan str. 141

4.2. Obaveza usklađivanja sa ZVSP-om str. 145

4.3. Usklađenost kandidata koji pregovaraju o članstvu str. 148

4.3.1. Crna Gora str. 148

4.3.2. Srbija str. 152

4.4. Usklađenost kandidata koji se spremaju za pregovore str. 159

4.4.1. Albanija str. 159

4.4.2. Sjeverna Makedonija str. 164

4.4.3. Bosna i Hercegovina str. 169

4.5. Kosovo – slučaj sui generis str. 174

4.6. Zaključna razmatranja str. 179

5 ZAOKRET U VANJSKOJ POLITICI EU PREMA ISTOČNOM SUSJEDSTVU str. 184

5.1. Promjena paradigme str. 184

5.2. Ukrajina str. 188

5.3. Moldavija str. 201

5.4. Gruzija str. 204

5.5. Zaključna razmatranja str. 207

Pogovor str. 209

Bibliografija str. 219

Biografije autorica

Izvodi iz recenzija

Vanjska i odbrambena politika EU suočava se sa značajnim izazovima koji ne samo da ometaju njenu efikasnost već i navode euroskeptike da dovode u pitanje samo postojanje takve politike. Jedan od glavnih problema je nedostatak unutrašnjeg konsenzusa među državama članicama, što često dovodi do naizgled fragmentiranih i nedosljednih odgovora na političke izazove. Ova unutrašnja neslaganja dodatno pogoršava globalna polikriza i multipolarno okruženje, gdje EU mora balansirati odnose s velikim silama poput Kine i Rusije, kao i s tradicionalnim saveznicima poput Sjedinjenih Američkih Država. Veliki broj institucija, mehanizama i procedura frustrira mnoge. Nedostatak jedinstvene vojne sile ograničava kapacitet EU da provede sveobuhvatnu vanjsku i sigurnosnu politiku. Osim toga, oslanjanje EU na jednoglasnost u donošenju većine vanjskopolitičkih odluka dodatno otežava njenu sposobnost da djeluje brzo i odlučno. Uprkos postepenim poboljšanjima, poput jačanja uloge visokog predstavnika i uspostavljanja Evropske službe za vanjsko djelovanje, strukturalni problemi i dalje usporavaju EU u usvajanju ambicioznije vanjske i sigurnosne politike ostavljajući mnoge zbunjenim složenošću njenog funkcioniranja, uključujući i pitanja proširenja.

S razumijevanjem ovih dinamika autorice Džananović Miraščija i Ramić Mesihović uhvatile su se u koštac s izazovnim zadatkom da čitaocima približe ne samo formalne aspekte već i dinamične, često neformalne procese koji oblikuju vanjsku politiku EU. Kroz pet pažljivo strukturiranih poglavlja knjiga vas vodi od mehanizama formuliranja politike, intergavernalizma, odnosa između članica do konkretnih primjera djelovanja EU na međunarodnoj sceni.

Knjiga se organski nadograđuje na temelje koje je u prvoj knjizi Vanjska i

odbrambena politika EU 1 postavila prof. Džananović Miraščija, predstavljajući osnove funkcioniranja EU vanjske i odbrambene politike. Posebno je vrijedan uvid u različite procese koji omogućavaju EU da se prilagođava promjenama u globalnom okruženju, naglašavajući ključnu ulogu diplomatije i birokratije u oblikovanju i provođenju vanjske politike EU u sve kompleksnijem međunarodnom kontekstu. U ovoj knjizi autorice vješto balansiraju prikazima formalnih nadležnosti i praktičnih primjera, pružajući čitaocima jedinstveni uvid u stvarne načine funkcioniranja, dok istovremeno pokazuju kako članstvo u EU utječe na vanjske politike država članica, stvarajući dinamičnu interakciju između nacionalnih i EU interesa. Konkretni primjeri ilustriraju izazove i mogućnosti s kojima se EU suočava dok testira svoje pristupe i resurse kada se radi o relevantnim pitanjima sa zemljama na Zapadnom Balkanu, te zemljama Istočnog susjedstva.

Namijenjena kao udžbenik, knjiga postavlja pitanja za razmišljanje na kraju svakog poglavlja, što dodatno potvrđuje sofisticiran pedagoški pristup kada se radi o predstavljanju raznolikog i teškog gradiva na diferenciran i nijansiran način, te edukatorsku svijest visokog nivoa.

Vjerujem da će ova knjiga biti neprocjenjiv resurs za studente, stručnjake i članove akademske zajednice koji žele dublje razumjeti funkcioniranje vanjske i odbrambene politike EU. Autorice su uspjele stvoriti djelo koje ne samo da informira već i potiče na kritičko razmišljanje o budućnosti evropske integracije i ulozi EU na globalnoj sceni.

Prof. dr. Dženeta Karabegović

Univerzitet u Salzburgu

Poštovani čitaoci,

zadovoljstvo nam je predstaviti vam drugu knjigu proisteklu iz višegodišnjeg akademskog istraživanja i bavljenja vanjskom i odbrambenom politike Evropske unije. Namjera nam je da osnove znanja o vanjskoj i odbrambenoj politici EU koji su predstavljeni u knjizi 1 nadogradimo dodatnim dimenzijama. Dok je prva knjiga pružila temeljit pregled razvoja ovih politika, relevantnih teorija, kompleksnog institucionalnog okvira i specifičnog konteksta zajedničke sigurnosne i odbrambene politike EU, ova knjiga će vas odvesti korak dalje, istražujući funkcionalne izazove, tj. praktičnu stranu vanjske politike EU. Na jednoj strani, jako je važno predstaviti složenost procesa kreiranja i donošenja odluka, dinamičke trendove koji egzistiraju u sjeni kompliciranih formalnih nadležnosti i međuvladin koncept zajedničke vanjske i sigurnosne politike, kao i različite modele odnosa između EU i njenih članica. Na drugoj strani, neophodno je bilo odabrati primjere koji adekvatno ilustriraju i testiraju prethodno navedene mehanizme. Taj je izbor bio izuzetno težak i sasvim je lako mogao otići i u smjeru nekih potpuno drugačijih sadržaja. Želimo vjerovati da je izbor „oglednih primjera“ Zapadnog Balkana i Istočnog susjedstva, ipak, dovoljno dobar i da otvara dovoljno novih pitanja i ideja za istraživanje sasvim drugačijih aspekata.

U prvom dijelu knjige fokusirat ćemo se na mehanizme kojima EU formulira i implementira svoju vanjsku i odbrambenu politiku. S kompleksnim institucionalnim okvirom upoznali smo se u prvoj knjizi, a ovdje ćemo detaljno predstaviti nadležnosti te načine donošenja različitih vrsta odluka. Proces kreiranja politike u EU uključuje širok spektar aktera, od

nacionalnih vlada i evropskih institucija do nevladinih organizacija i akademske zajednice. Istražit ćemo kako se različiti interesi usklađuju kroz formalne i neformalne procese pregovaranja, kako se definiraju prioriteti, te kako se donose i provode odluke. Posebnu pažnju posvetit ćemo analizi načina na koje različiti interesi i stavovi unutar EU utječu na konačne odluke, te kako se svjesno prevazilaze i zaobilaze prepreke formalne i političke prirode. Uz to, detaljno ćemo pretresti i koncept formalnih nadležnosti i dinamičke procese unutar EU koji omogućavaju formulaciju i provođenje vanjske i odbrambene politike. Razumijevanje pravnog i institucionalnog okvira koji definira ovlasti različitih institucija u EU ključno je za shvatanje kako se politika kreira i provodi. Posebnu pažnju posvetit ćemo načinu na koji se EU prilagođava promjenama u međunarodnom okruženju i kako razvija svoje kapacitete za efikasno djelovanje.

U drugom poglavlju pod lupu stavljamo intergavernalni mehanizam Zajedničke vanjske i sigurnosne politike – srce vanjskopolitičkog procesa unutar EU i ono s čime se pojam vanjske politike EU najčešće poistovjećuje. I ovdje pratimo kompleksnu dinamiku između formalnog i neformalnog, nadležnosti i prakse, inputa i outputa.

U trećem poglavlju analizirat ćemo različite modele odnosa između EU i njenih članica. Ovaj dio knjige pruža uvid u to kako nacionalne politike utječu na zajedničku politiku EU, te kako EU uspijeva koordinirati i integrirati različite interese svojih članica u koherentnu vanjsku politiku. Istražit ćemo i ulogu EU u upravljanju različitostima među članicama, te kako se različite perspektive usklađuju u okviru zajedničkih ciljeva. Ovaj dio, također, posebno insistira na često zanemarenom aspektu ovog odnosa – njegovoj dvosmjernosti. Članice, naime, nisu ostale netaknute u promjenama koje sudjelovanje u EU kontekstu podrazumijeva, te su svaka na svoj način reagirale i reformirale svoje vanjske politike, upravo uzimajući u obzir činjenicu članstva. Članice možda još uvijek imaju zadnju riječ u vanjskoj politici, ali njihove pozicije u velikoj su mjeri određene upravo ulogom koju imaju ili žele preuzeti unutar same EU.

Četvrto i peto poglavlje u potpunosti prelaze na teren prakse, tj. prate načine na koje se vanjska politika EU u svojoj cjelini, ali i s posebnim fokusom na ZVSP manifestira u konkretnom okruženju. A izazovi koje predstavljaju procesi na Zapadnom Balkanu i Istočnom susjedstvu teško da mogu biti konkretniji i veći. EU na ovim prostorima kombinira dvojake pristupe (vanjskopolitičko upravljanje krizama i proširenje), angažira puni spektar instrumenata i resursa, testira svoj strukturalni pristup i pozicionira se u odnosu na druge strukturalne aktere, poput SAD-a, Rusije, pa i Kine. Učinci djelovanja, pogotovo u pogledu prijema novih članica, možda ostaju ograničeni, kratkoročno gledano. No, to nikako ne znači da EU nema značajnu ulogu u procesima i kao agens promjene i kao cilj, pogotovo prema kandidatima za članstvo.

Posebnu zahvalnost dugujemo Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, koji je i ovaj put izdavač. To ujedno znači da je i ovo izdanje dostupno besplatno na web-stranici Fakulteta i putem QR koda.

Nedžma Džananović Miraščija

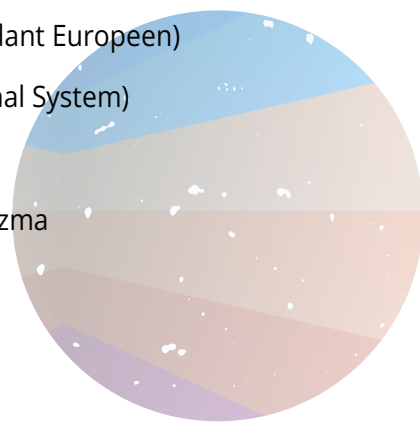
Lejla Ramić-Mesihović

1.1.	Tabela - EU katalog nadležnosti	**str. 66**
1.2.	Odlučivanje u oblasti vanjskog djelovanja EU	**str. 37**
1.3.	Glava 6 “Susjedstvo i svijet” u Višegodišnjem finansijskom okviru EU za period 2021–2027	**str. 56**
1.4.	Institucionalni okvir vanjskopolitičkog odlučivanja u EU	**str. 65**

POPIS SKRAĆENICA

AA	Ugovor o pridruživanju/asocijaciji (engl. Association Agreement)
ABHO	atomska, biološka i hemijska opasnost
AFET	Stalni komitet Evropskog parlamenta za vanjske poslove
AG	Australijska grupa (engl. Australian Group)
AGRI	Vijeće (ministara) za poljoprivredu i ribarstvo
AIDCO	EuropeAID –Ured za saradnju u razvoju (engl. EuropeAid Cooperation Office)
AKP	Afrika, Karibi, Pacifik (engl. Africa, Carribean, Pacific – ACP)
ASEAN	Zajednica država jugoistočne Azije (engl. Association of South East Asian Nations)
ASEM	Azijsko- evropski sastanak (engl. Asian European Meeting)
AU	Afrička unija (engl. African Union)
BIA	Bezbjednosno-informativna agencija Srbije
BJRM	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (engl. Former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM)
BREXIT	Izlazak Velike Britanije iz EU članstva (engl. British Exit)
CARD	Koordinirana godišnja revizija odbrane (engl. Coordinated Annual Defense Review)
CARDS	Program Zajednice za pomoć u rekonstrukciji, razvoju i stabilizaciji (engl. Community Assistence for Reconstruction, Development and Stabilisation);
CBRN	hemijsko, biološko, radiološko i nuklearno oružje (engl. Chemical, Biological, Radiological and Nuclear)
CCW	Konvencija o konvencionalnom naoružanju (engl. Convention on Conventional Weapons)
CDP	Plan razvoja (odbrambenih) kapaciteta (engl. Capacity Development Plan)
CEI	Centralnoevropska inicijativa (engl. Central European Initiative)

CEEC	Države Centralne i Istočne EVrope (eng. Central and Eastern Europe Countries)
CEFTA	Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (engl. Central European Free Trade Agreement)
CIVCOM	Komitet za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama (engl. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM)
COAFR	Radna grupa za Afriku
COARM	Radna grupa za izvoz konvencionalnog naoružanja
COASI	Radna grupa za Aziju i Okeaniju
COCON	Radna grupa za konzularne poslove
CODEV	Radnja grupa za saradnju u razvoju
CODUN	Radna grupa za globalno razoružanje i kontrolu naoružanja
COEST	Radna grupa za Evropu i Istočnu Aziju
COHAFA	Radna grupa za humanitarnu pomoć i pomoć u hrani
COHOM	Radna grupa za ljudska prava
COLAC	Radna grupa za Latinsku Ameriku i Karibe
COMEPP	Ad hoc radna grupa za Bliskoistočni mirovni proces
COMET	Radna grupa za restriktivne mjere za borbu protiv terorizma
COMP	Vijeće (ministara) za konkurencijsku i industrijsku politiku
CONOP	Radna grupa za neproliferaciju
CONUN	Radna grupa za Ujedinjene nacije
COREPER	Komitet stalnih predstavnika (franc. Le Comité des représentants permanentes)
COREU	Evropska korespondencija (franc. Correspondant Europeen)
CORTESY	Sistem COREU terminala (engl. CoREU Terminal System)
COSCE	Radna grupa za OSCE i Vijeće Evrope
COTER	Radna grupa za međunarodne aspekte terorizma
COTRA	Radna grupa za transatlantske odnose



COWEB	Radna grupa za region Zapadnog Balkana
CPCC	Civilno planiranje i sposobnost provođenja (engl. Civilian Planning and Conduct Capability)
CSCE	Konferencija o sigurnosti i saradnji u Evropi (engl. Conference on Security and Cooperation in Europe)
DCFTA	Duboka i sveobuhvatna zona slobodne trgovine (engl. Deep and Comprehensive Free Trade Area)
DEFIS	Generalni direktorat (u Komisiji) za odbrambenu industriju i svemir (engl. Defense Industry and Space)
DEVCO	Generalni direktorat za saradnju i razvoj (engl. Development and Cooperation)
DEVE	Komitet Evropskog parlamenta za razvoj
DRC	Demokratska Republika Kongo (engl. Democratic Republic of Congo)
DROIT	Potkomitet Evropskog parlamenta za ljudska prava
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj (engl. European Bank for Reconstruction and Development)
ECHO	Generalni direktorat (Komisija) za humanitarnu pomoć i zaštitu civila
ECOFIN	Vijeće (ministara) za ekonomske i finansijske poslove
ECOWAS	Ekonomska zajednica država Zapadne Afrike (engl. Economic Community of West African States)
ECY	Vijeće (ministara) za pitanja obrazovanja, kulture i mladih
EEZ	Evropska ekonomska zajednica (engl. European Economic Community – EEC)
EFTA	Evropska zona slobodne trgovine (engl. European Free Trade Area)
EFP	Pojačano istureno prisustvo na Baltiku (engl. Enhanced Forward Presence)
EGNOS	Evropski geostacionarni sistem za nadopunu satelitske navigacije (engl. European Geostationery Navigation Overlay Service)
EIB	Evropska banka za investicije (engl. European Investment Bank)
EIDHR	Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (engl. European Instrument for Democracy and Human Rights)

EK	Evropska komisija (engl. European Commission – EC)
EMU	Ekonomsko-monetarna unija (engl. Economic and Monetary Union)
EMPACT	Evropska multidisciplinarna platforma za suzbijanje kriminalnih prijetnji (engl. European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats)
ENP	Evropska politika prema susjedima (engl. European Neighbourhood Policy)
ENV	Vijeće za pitanja okoliša i klimatskih promjena
EOZ	Evropska odbrambena zajednica (engl. European Defence Community – EDC)
EP	Evropski parlament (engl. European Parliament – EP)
EPF	Evropski fond za mir (engl. European Peace Fund)
EPS	Evropska politička saradnja (engl. European Political Cooperation – EPC)
EPSCO	Vijeće (ministara) za pitanja zapošljavanja, socijalnu politiku i zdravstvo
ERF	Evropski razvojni fond (engl. European Development Fund – EDF)
ESA	Evropska svemirska agencija (engl. European Space Agency)
ESOP/ESDP	Evropska sigurnosna i odbrambena politika (engl. European Security and Defence Policy – ESDP)
ESP	Evropski sud pravde (engl. European Court of Justice – ECJ)
ESS	Evropska sigurnosna strategija (englč. European Security Strategy – ESS)
ESVD/EEAS	Evropska služba za vanjsko djelovanje (engl. European External Action Service – EEAS)
EU	Evropska unija (engl. European Union)
EUAM	Misija EU u Ukrajini
EUAMCAR	Savjetodavna misija EU u Centralnoafričkoj Republici
EUBAM	EU misija podrške oko granica u Libiji
EUBAM Rafah	EU misija podrške oko granice u Rafahu, palestinske teritorije
EUBG	Borbene grupe EU (engl. EU Battle Groups)
EUCAP Nestor	Misija EU na području Roga Afrike
EUCAP SAHEL Mali	Misija EU u Maliju

EUCAP SAHEL Niger Misija EU u Nigeriji

EUCPM EU mehanizam za civilnu zaštitu (engl. EU Civil Protection Mechanism)

EUFOR Evropske snage, Misija EU u Bosni i Hercegovini (engl. European Forces)

EUFOR CROC Operativna jezgra EUFOR-a za krizne odgovore (engl. EUFOR Crisis Response Operation Core)

EUGS Globalna strategija EU (engl. European Union Global Strategy)

EUISS Institut za sigurnosne studije EU (engl. European Union Institute for Security Studies)

EUMAM Misija vojne pomoći EU za podršku Ukrajini (engl. EU Military Assistance Mission)

EULEX Misija EU na Kosovu

EUPAT Tim za podršku planiranju u Armeniji (engl. EU Planning Assistance Team in Armenia)

EUPM Policijska misija EU (engl. European Union Police Mission)

EUPOL Misija EU u Afganistanu

EUPOL COPPS Misija EU na palestinskim teritorijama

EUPOL FYROM Policijska misija EU u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji

EUTM EU misija za obuku (engl. EU Training Mission)

EUROJUST Agencija EU za pravosudnu koordinaciju i saradnju nacionalnih tijela u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala

EUROPOL Kriminalistička obavještajna agencija (engl. European Police Office)

EUSC Satelitski centar Evropske unije (European Union Sattelite Center)

EV Evropsko vijeće (engl. European Concil – EC)

EZ Evropska zajednica (engl. European Community)

FRONTEX Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na vanjskim granicama EU (franc. Frontières extérieurs)

GAERC	Vijeće (ministara) za opće i vanjske poslove (engl. General Affairs and External Relations Council)
GATT	Opći sporazum o carinama i trgovini (engl. Genreal Agreement on Tariffs and Trade)
GD/DG	Generalni direktorat/opća uprava (engl. Directorate General – DG)
G-20	grupa koju čini 19 najrazvijenijih ekonomija svijeta i EU
G-7	grupa sedam industrijski razvijenih zemalja i demokratija (Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, SAD i UK)
GSP	Radna grupa za opći sistem preferencijala (engl. General System of Preferentials)
GSUN	Generalna skupština UN-a (engl. UN General Assembly – UNGA)
IAEA	Međunarodna agencija za nuklearnu energiju (engl. International Agency for Nuclear Energy)
ICC	Međunarodni krivični sud (engl. International Criminal Court)
ICTY	Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (engl. International Criminal Court for Former Yugoslavia)
INTA	Komitet Evropskog parlamenta za trgovinu
INTCEN	Obavještajni i situacijski centar EU
INTPA	Generalni direktorat (Komisija) za međunarodna partnerstva
ISAF	Multinacionalna vojna misija u Afganistanu (engl. International Security Assistance Force)
JCPOA	Zajednički sveobuhvatni akcioni plan (engl. Joint Comprehensive Plan of Action)
JEA	Jedinstveni evropski akt (engl. Single European Act – SEA)
JHA	Pravosuđe i unutarnji poslovi (engl. Justice and Home Affiars – JHA)
JJI	Jadransko-jonska inicijativa (engl. Adriatic-Ionian Initiative – AII)
KPS	Komitet za politiku i sigurnost (engl. Political and Security Commitette – PSC; franc. Comité politique et de sécurité – COPS)
MALE RPAS	Sistem daljinskog upravljanja letjelicama duge izdržljivosti za srednju nadmorsku visinu (engl. Medium Altitude/Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System)

MAMA	Radna grupa za Mašrik i Magreb
MAP	Akcijski plan za članstvo (engl. Membership Action Plan)
MENA	Bliski Istok i Sjeverna Afrika (engl. Middle East and North Africa – MENA)
MERCOSUR	Zajedničko tržite Juga (špan. Mercado Común del Sur)
MINURSO	UN misija za referendum u Zapadnoj Sahari
MMF	Međunarodni monetarni fond (engl. International Monetary Fund – IMF)
MNEU / EUMM	Monitoring misija Evropske unije (engl. European mision of monitoring)
MOG	Radna grupa za Bliski istok i Golfski zaliv
MPCC	Kapacitet za vojno planiranje i vođenje (engl. Military Planning and Conduct Capability)
MVP	ministar vanjskih poslova
NATO	Organizacija Sjevernoatlantskog pakta (engl. North Atlantic Treaty Orgranization)
NCC	Nacionalni koordinacijski centar (engl. National Coordination Center)
NDICI	Instrument za razvoj i međunarodnu saradnju u susjedstvu (engl. Neighbourhood Development and International Copperation Instrument)
NEAR	Generalni direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju
NGEU	NextGenerationEU, fond za ekonomsku obnovu članica nakon pandemije
NMI	NATO misija u Iraku (engl. NATO Mission in Iraq)
OH	Operativni štab (engl. Operational Headquarters)
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (engl. Organization for Security and Cooperation in Europe)
OPCW	Organizacija za zabranu hemijskog oružja (engl. Organization for Prohibition of Chemical Weapons)
PAMECA	Podrška državnoj policiji, glavnom i područnim tužilaštvima u Albaniji (engl. Support to the Albanian State Police, General Prosecution Offices

	and District Prosecution Offices)
P5	pet stalnih članica Vijeća sigurnosti UN-a (engl. Permanent Five)
P5+1	format uključuje pet stalnih članica Vijeća sigurnosti UN-a i Njemačku
PESCO	Stalna strukturirana saradnja (engl. Permanent Structured Cooperation)
PMG	Političko-vojna radna grupa
PSP	Proces stabilizacije i pridruživanja (engl. Stabilization and Association Process – SAP)
RELEX	vanjski odnosi (franc. Relations Externelle)
RCC	Regionalno vijeće za saradnju (engl. Regional Cooperation Council)
R&D	Istraživanje i razvoj (engl. Research & Development – R&D)
SACEUR	vrhovni savezнički (NATO) komandant za Evropu (engl. Supreme Allied Commander Europe)
SAD	Sjedinjene Američke Države
SALW	malo i lako naoružanje (engl. Small and Light Weapons)
SCIFA	Strateški komitet (Vijeća) za imigraciju, granice i azil (engl. Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum)
SEDE	Potkomitet Evropskog parlamenta za sigurnost i odbranu
SEECP	Proces saradnje u Jugoističnoj Evropi (engl. South East Europe Cooperation Process)
SIENA	Platforma za razmjenu sigurnosnih informacija (engl. Secure Information Exchange Network Application)
SFOR	Stabilizacijske snage (engl. Stabilization Forces – SFOR)
SHAPE	Vrhovni štab savezničkih (NATO) snaga u Evropi (engl. Supreme Headquarters Allied Powers Europe)
SM	Sjeverna Makedonija (engl. North Macedonia – NM)
SPEU/EUSR	specijalni predstavnik EU
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (engl. Stabilization and Association Agreement – SAA)
STO	Svjetska trgovinska organizacija (engl. World trade Organization – WTO)

TTE	Vijeće (ministara) za transport, komunikacije i energiju
UEU	Ugovor o EU (engl. Treaty on EU – TEU)
UFEU	Ugovor o funkcioniranju EU (engl. Treaty on Functioning of the EU – TFEU)
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanija i Sjeverne Irske
UN	Ujedinjene nacije (engl. United Nationes – UN)
UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija (engl. United Nations Development Program)
UNESCO	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (engl. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNIFICYP	UN misija na Kipru
UNMIL	UN misija u Liberiji
ViSP	Vanjska i sigurnosna politika (engl. Foreign and Security Policy – F&SP)
VE	Vijeće Evrope (engl. Concil of Europe – COE)
VKEU/EUMC	Vojni komitet Evropske unije (engl. European Union Military Committee)
VOEU/EUMS	Vojno osoblje Evropske unije (engl. European Union Military Staff)
VOP/GAC	Vijeće za opće poslove (engl. General Affairs Council – GAC)
VPEU	vanjska politika Evropske unije
VPV/FAC	Vanjskopolitičko vijeće (engl. Foreign Affairs Council – FAC)
VSUN	Vijeće sigurnosti UN-a (engl. UN Security Council – UNSC)
WFP	Svjetski program za hranu (engl. World Food Program)
ZB	Zapadni Balkan (engl. Western Balkan – WB)
ZB6	Zapadnobalkanska šestorka (engl. Western Balkan 6 – WB6)
ZEU	Zapadnoevropska unija (engl. West European Union – WEU)
ZSOP	Zajednička sigurnosna i odbrambena politika (engl. Common Security and Defence Policy – CSDP)
ZVSP	Zajednička vanjska i sigurnosna politika (engl. Common Foreign and Security Policy – CFSP)

1.
KREIRANJE I ODLUČIVANJE U VANJSKOJ POLITICI EU

1.1. Nadležnosti

1.2. Odlučivanje

1.2.1. Strateško odlučivanje

1.2.2. Odlučivanje o vanjskom djelovanju i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika

1.2.3. Odlučivanje o sporazumima

1.2.4. Odlučivanje u sklopu ZVSP-a i ZSOP-a

1.3. Kreiranje vanjske politike EU

1.3.1 Osnovne karakteristike procesa

1.3.2. Dinamički aspekti procesa

1.4. Vrste nekonzistentnosti

1.5. Financiranje VPEU

1.5.1. Aktuelni budžet EU

1.5.2. Budžet za ZVSP i ZSOP

1.6. Zaključna razmatranja

Granice i okviri u kojima djeluju eurounijski vanjskopolitički akteri određeni su ugovorima koji propisuju i specifične kompetencije i redoslijed u procesu odlučivanja. Čak i samo površan osvrt na broj aktera, institucija EU i članica 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 prvoj knjizi 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 otkriti 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.

1.1. **NADLEŽNOSTI**

Tabela 1.1. *EU katalog nadležnosti*

Područja isključivih nadležnosti:

- Carinska unija
- Nadležna pravila za unutrašnje tržište
- Monetarna politika za države eurozone
- Očuvanje morskih resursa u sklopu zajedničke ribolovne politike
- Zajednička trgovinska politika
- Međunarodni ugovori u oblastima u kojima EU ima isključivu nadležnost

Područja podijeljene nadležnosti:

- Unutarnje tržište
- Aspekti socijalne politike
- Ekonomija, socijalna i teritorijalna kohezija
- Poljoprivreda i ribarstvo (osim očuvanja mora)
- Okoliš
- Zaštita potrošača
- Transport
- Transevropske mreže
- Energija
- Područje slobode, sigurnosti i pravde
- Aspekti javnog zdravstva
- Istraživanje, tehnološki razvoj i svemir
- Razvoj i humanitarna pomoć

Područja politike saradnje – podržavajuće:

- Zaštita i poboljšanje zdravlja čovjeka
- Industrija
- Kultura
- Turizam
- Obrazovanje, stručno osposobljavanje, mladi i sport
- Civilna zaštita
- Administrativna saradnja

Zajednička vanjska i sigurnosna politika

- Unija ima nadležnosti da definira i implementira zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, uključujući progresivan okvir za zajedničku odbrambenu politiku.

- Rezime članova 3–6. UFEU
- ZVSP na osnovu člana 2. UEU

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 prve knjige, oblast vanjske politike EU razvijala se postepeno tokom proteklih decenija, a s njom su se razvijale i mijenjale nadležnosti aktera u tom procesu (Schutze, 2018; Wessel & Larik, 2020; Wouters et al., 2021). Vanjskopolitičke nadležnosti značajno su se razvijale, prelazeći od prilično jasne podjele predviđene Rimskim ugovorom iz 1957. do današnjeg složenog mozaika vanjskih nadležnosti, kako je to nazvao Sud pravde (Ott 2020: 98). Nije samo podjela nadležnosti između EU i država članica ta koja čini mozaik kompetencija složenim, već i sama višestruka priroda vanjske politike EU. Nadležnosti za vanjsko djelovanje i vanjske dimenzije unutrašnjih politika različite su prirode od nadležnosti za ZVSP i ZSOP. EU nema opću pravnu osnovu za vanjsku politiku EU. To također objašnjava zašto, kada procjenjujemo vanjsku politiku EU, ne treba očekivati da EU ima isključivu ili sveobuhvatnu vanjsku politiku (Knjiga 1, Poglavlje 1).

Prema principu prijenosa nadležnosti, koji je u temelju svih ingerencija EU, Unija se mora ponašati u granicama tih nadležnosti koje su na nju posredstvom ugovora prenijele članice radi ostvarivanja ciljeva 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 zakonske osnove za djelovanje prema vani, iako različite odredbe ugovora ukazuju na njene nadležnosti za djelovanje prema vanjskim akterima. 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, ako su u nekom

ranijem periodu očekivanja javnosti, medija, stručnjaka, pa i samih političara od EU i njene vanjske politike bila (pre)velika, danas je to nužnost koju dodatno potencira novi ratni sukob na tlu Evrope.

S obzirom na to da zadire u suverenitet članica, podjela nadležnosti između EU i njenih članica vrlo je osjetljivo i u kontinuitetu otvoreno pitanje. Sve do Lisabonskog ugovora nije postojala formalizirana podjela ovlasti između EU i nacionalnog nivoa. Konkretne ovlasti i jednog i drugog nivoa ovisile su o tome o kojoj se politici, odnosno pitanju radi. Na osnovu odredbi Lisabonskog ugovora (članovi 3, 4. i 6. UFEU), može se govoriti o tri kategorije nadležnosti:

- isključivim (uključujući i implicirane);
- podijeljenim (uključujući i paralelne);
- podržavajućim.

U domenu **isključivih** ovlasti (član 3. UFEU) EU ima apsolutnu legislativnu moć. Prema odredbama Ugovora, države članice Uniji su dale vanjsku nadležnost za trgovinsku politiku (član 207. UFEU); sporazume o pridruživanju (član 217. UFEU); politiku razvojne saradnje (član 209. UFEU); sporazume o readmisiji (član 79. UFEU); politiku istraživanja, tehnološkog razvoja i svemira (član 186. UFEU); politiku zaštite okoliša (član 191. UFEU); humanitarnu pomoć (član 214. UFEU) i monetarnu politiku (član 219. UFEU). Za oblasti obrazovanja i obuke (član 165. UFEU), kulture (član 167. UFEU) i javnog zdravstva (član 168. UFEU), Ugovor predviđa da EU treba podsticati saradnju s trećim zemljama i drugim međunarodnim organizacijama, iako je opseg ovih kompetencija ograničen jer države članice i dalje imaju značajnu ulogu (Ott, 2020).

Evropski sud pravde utvrdio je kroz svoju jurisprudenciju i slučaj

ERTA[1] (Knjiga 1, Poglavlje 5) – princip paralelizma unutrašnjih i vanjskih ovlasti, što je znatno ojačalo vanjske kapacitete Komisije. Iako nije bilo eksplicitno navedeno u ugovorima, Komisija, tj. EU ovakvim tumačenjem dobila je pravo da i na vanjskom planu odlučuje i pregovara o istim oblastima u kojima na unutrašnjem planu ima isključive ovlasti. To u praksi znači da korištenjem svojih unutarnjih zakonodavnih ovlasti EU također stvara i vanjsku kompetenciju za sklapanje međunarodnih sporazuma u istoj oblasti. Lisabonski ugovor kodificirao je ovaj princip u članu 216. UFEU, koji dodjeljuje EU vanjske kompetencije u oblastima koje su pokrivene unutarnjim zakonodavstvom (Erlbacher, 2017; Schutze, 2018). 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) (Lenaerts & Van Nuffel, 2011, p. 96). I Komisija i članice imaju zakonodavnu 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 specifičnoj potkategoriji podijeljenih nadležnosti, tzv. **paralelnih nadležnosti**, princip preempcije se ne primjenjuje: EU je nadležna za provođenje aktivnosti i vođenje zajedničke politike, ali time ne sprečava države članice da također provode aktivnosti i vode nacionalnu politiku. Ova kategorija odnosi se na nekoliko oblasti važnih za vanjsku politiku EU, uključujući razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć.

[1] AETR – franc. Slučaj 22/70 od 31. marta 1971. god.

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.

U praksi je navedena podjela nadležnosti još kompleksnija. 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[2], TACIS i MEDA konkretnim državama (BiH) i horizontalnim programima (promoviranje demokratije i ljudskih prava u trećim zemljama koje ne spadaju u kategoriju zemalja u razvoju).

Komisija i države članice, sa svoje strane, nerijetko su osporavale

[2] PHARE je bio namijenjen državama Centralne i Istočne Evrope, TACIS bivšim sovjetskim republikama, a MEDA državama Mediterana.

obim i isključivu nadležnost EU, a ovaj razvoj događaja dodatno je intenziviran od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (Erlbacher, 2017). U presudama u predmetima koji su se znali naći pred Sudom pravde dodatno su precizirane podjele nadležnosti između EU i država članica. Naprimjer, u svom mišljenju 2/15 u vezi sa Sporazumom o slobodnoj trgovini između EU i Singapura Sud je presudio da EU ima isključivu nadležnost nad svim odredbama (uključujući npr. odredbe o održivom razvoju), osim za direktna strana ulaganja i rješavanje sporova između investitora i država. Potonji su određeni kao podijeljena vanjska nadležnost s državama članicama (Kleimann, 2018).

Nadležnost EU za ZVSP ne pripada prethodno navedenim kategorijama, već je definirana članom 24. UEU (Cremona, 2018). Ona je *sui generis* prirode i stoga se razlikuje od ostalih vanjskih nadležnosti Unije (Schutze, 2018, p. 280), odražavajući želju država članica da ZVSP drže pravno odvojenim od drugih vanjskih politika i da zadrže strožiju kontrolu nad vanjskom, sigurnosnom i odbrambenom politikom. Općenito govoreći, države članice uvijek su odbijale ideju o izradi liste vanjskopolitičkih pitanja koja bi spadala pod isključivu ili podijeljenu nadležnost EU, između ostalog i zbog činjenice da bi donošenje odluka na nivou Unije moglo omesti ili čak zabraniti neke njihove vanjskopolitičke aktivnosti. Iako odluke donesene u sklopu ZVSP-a obavezuju članice da usklade svoja vanjskopolitička ponašanja i aktivnosti, interpretiranje paralelnih ovlasti u nekadašnjem mastrihtskom drugom stubu, gdje je na snazi drugačiji institucionalni i pravni poredak, ipak se odvija 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. Članice, naprimjer, mogu odlučiti da se pozovu na određeni član Ugovora, jer im to onda omogućava finansiranje iz budžeta Zajednice i zaobilaženje Evropskog 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 (Erlbacher, 2017). Ovo se pogotovo odnosi na čitav niz oblasti koje spadaju u tzv. „sive zone" između EU i ZVSP-a (Duke, 2006) kao što su trgovina, razvoj ili istraživanje i tehnološki razvoj.
Keukeleire i MacNaughtanova (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 102) kao primjer „interinstitucionalnog rata" navode zahtjev[3] Komisije Evropskom sudu pravde za poništenje odluke Vijeća koja se odnosila na podršku inicijativi Zapadnoafričke regionalne organizacije ECOWAS[4] za suzbijanje upotrebe malog i lakog naoružanja. Osnova žalbe je mišljenje Komisije da ta inicijativa spada u domen razvoja. Drugi primjer je optužba[5] 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.

[3] Slučaj C-91/05).
[4] Ekonomska zajednica zemalja Zapadne Afrike (engl. Economic Community of West African States).
[5] Slučaj C-403/05.

1.2. ODLUČIVANJE

„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). U nastavku ovog poglavlja slijedi upoznavanje s bitnim aspektima odlučivanja u vanjskoj politici – formalnim procedurama i širim procesom kreiranja politika. Poznavanje obaju aspekata izuzetno je značajno 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.

1.2.1. Strateško odlučivanje

Kratko podsjećanje za početak na 5. poglavlje prve knjige – Evropsko vijeće ima posebnu odgovornost za strateške interese i ciljeve EU i to ne samo u domenu ZVSP-a već i u širem vanjskopolitičkom kontekstu. Kod takvih odluka Evropsko vijeće izjašnjava se jednoglasno (konsenzusom) 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 visoki predstavnik/-ca i Komisija mogu podnijeti zajedničke prijedloge Vijeću. Ovaj član jasno ukazuje na mogućnost da se različite metode odlučivanja uklope u odlučivanje Evropskog 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 same Unije.

1.2.2. Odlučivanje o vanjskom djelovanju i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika

Donošenje odluka o vanjskom djelovanju i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika odvija se prema komunitarnom metodu. Tačnije, odlučivanje 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). Nosioci 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, Evropski parlament i Vijeće donose odluku na prijedlog Komisije i to se Vijeće izjašnjava tzv. kvalificiranom većinom[6]. Ovo je najčešća metoda glasanja u Vijeću i 80% zakonodavstva EU donosi se na ovaj način.

Kada se Vijeće izjašnjava o prijedlogu Komisije ili visokog predstavnika/-ce, kvalificirana većina postignuta je 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.

[6] Qualified Majority Vote – engl., QMV – skr.

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[7], 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.

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

1.2.3. Odlučivanje o sporazumima

Vođenje pregovora i zaključivanje sporazuma s trećim zemljama u navedenim oblastima posebno je kompliciranо sa stanovišta podjele nadležnosti.

Kad se radi o **sporazumima o trgovini**, Komisija predlaže, a Vijeće

[7] 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 tri države koriste „opt-out“ pogodnost, i to Danska u dvije, (EMU, 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). Prije Brexita Ujedinjeno Kraljevstvo koristilo je izuzetak u četiri politike.

odobrava otvaranje pregovora (članovi 207. i 208. UEU). Komisija u stalnoj koordinaciji s posebno imenovanim Komitetom Vijeća za trgovinsku politiku 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 Evropskog parlamenta, ova institucija ne odobrava početak pregovora, niti u njima sudjeluje, iako treba biti informirana o njihovom toku. Nakon što je trgovinski sporazum potpisan, pravo zaključivanja (tj. ratifikacije) sporazuma pripada Vijeću i EP-u kroz proceduru pristanka. Za razliku od Vijeća, EP formalno nije uključen u ovlašćivanje otvaranja pregovora. Vijeće odlučuje QMV-om općenito o zaključivanju trgovinskih sporazuma, osim u određenim okolnostima navedenim u članovima 207. i 218. UFEU.

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/pridruživanju (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 određuje se na osnovu konkretne oblasti i već spomenutog člana 218. UFEU o procedurama odlučivanja kod sklapanja međunarodnih sporazuma. Naprimjer, ako se sporazum odnosi na politiku zaštite okoliša, član 192. UFEU (o politici zaštite okoliša) u kombinaciji s članom 218. UFEU pružit će pravnu osnovu i odrediti proces donošenja odluka. Važno je napomenuti da se odredbe člana 218. UFEU primjenjuju samo na pregovaranje o međunarodnim sporazumima (tj. pravno obavezujućim ugovorima), a ne na međunarodni *soft law* (tj. međunarodne sporazume bez pravno obavezujućeg učinka).

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). U mješovitim sporazumima, dakle, strane su EU i sve ili neke njene države članice (Wouters et al., 2021). Za razliku od sporazuma samo EU ili čistih sporazuma Unije, gdje EU ima isključivu nadležnost nad cijelim sporazumom, mješoviti sporazumi pokrivaju kombinaciju pitanja koja spadaju pod nadležnost EU i onih koja spadaju pod nadležnost država članica (Schutze, 2018). Generalno je pravilo – ako države članice imaju isključivu nadležnost za dio sporazuma, mješovitost je obavezna. Ipak,

velika većina mješovitih sporazuma nije obavezna. Zapravo, ako EU i države članice dijele nadležnost nad sporazumom, mješovitost je fakultativna. To znači da EU ne mora imati isključive nadležnosti nad svim odredbama sporazuma da bi to bio sporazum samo EU. Naravno, interpretacija karaktera sporazuma često je političko pitanje. Naprimjer, Sveobuhvatni ekonomski i trgovinski sporazum (CETA[8]) s Kanadom tretiran je kao mješoviti sporazum iz čisto političkih razloga, unatoč činjenici da je pravno bio isključiva nadležnost EU (Van der Loo & Wessel, 2017). U nedavnoj sudskoj praksi oko ovih mješovitih sporazuma Sud EU naglasio je princip dužnosti saradnje između država članica i EU (Koutrakos, 2019).

Procedura odlučivanja kod mješovitih sporazuma slična je prethodno opisanim, 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.

Osim što ih zaključuje EU, mješoviti sporazumi također podliježu, kako je već rečeno, ratifikaciji u državama članicama, tj. nacionalnim parlamentima, što povećava broj aktera s pravom veta. Međutim izostanak ratifikacije od strane države članice ne mora nužno spriječiti sporazum da stupi na snagu, jer se u takvim slučajevima može predvidjeti privremena primjena. Kada se pregovaraju određeni

[8] Comprehensive Economic and Trade Agreement (engl.).

mješoviti sporazumi, posebno obavezni, Komisija nije nužno jedini pregovarač EU i može joj se pridružiti drugi predstavnik (obično rotirajuće Predsjedništvo Vijeća) koji predstavlja dio država članica.

Uz navedeno treba istaknuti i još dva važna člana Ugovora. Član 215. UFEU dotiče se **donošenja odluka u vezi s prekidom ili smanjenjem ekonomskih i finansijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja (tj. sankcijama**). Ovo je jedini član u UFEU koji uključuje eksplicitnu poveznicu s donošenjem odluka u okviru ZVSP-a i čini odluku o ekonomskim ili finansijskim sankcijama predmetom prethodne odluke u okviru ZVSP-a. Prema ovom članu, ako odluka ZVSP-a (za koju je potrebna jednoglasnost u Vijeću) navodi da EU treba prekinuti ili smanjiti ekonomske ili finansijske odnose s trećom zemljom, zajednički prijedlog za uredbu Vijeća šalje visoki predstavnik/-ca i Komisija Vijeću, koje zatim odlučuje QMV-om (Portela, 2010). Ovim je članom praktično narušeno isključivo pravo inicijative koje Komisija uživa kao jedno od osnovnih obilježja komunitarnog metoda, jer joj je pretpostavljeno postojanje odgovarajuće odluke donesene u kontekstu ZVSP-a.

Drugi član odnosi se na **odlučivanje o pitanju donošenja mjera u slučajevima gdje Ugovor ne osigurava 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, iako su obim i učestalost upotrebe ove klauzule ograničeni (Ott, 2020, p. 78).

1.2. *Odlučivanje u oblasti vanjskih akcija*

	Komisija	Vijeće	Evropski parlament	Na temelju ugovora
Trgovinska politika	Prijedlog	QMV	Zajedničke odluke	Član 207. UFEU
Razvojna saradnja	Prijedlog	QMV	Zajedničke odluke	Član 209. UFEU
Saradnja sa trećim zemljama	Prijedlog	QMV	Zajedničke odluke	Član 212. UFEU
Saradnja sa trećim zemljama	Preporuke za otvaranje pregovora, prijedlog za potpisivanje i završavanje sporazuma	QMV (s izuzetkom)	Pristanak	Članovi 207, 218. UFEU
Međunarodni ugovori (razvoj i saradnja)		QMV (s izuzetkom)	Pristanak	Članovi 211, 212, 218. UFEU
Sporazum o asocijaciji		Jednoglasno	Pristanak	Članovi 217, 218. UFEU

Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 100

1.2.4. Odlučivanje u sklopu ZVSP-a i ZSOP-a

U nekadašnjem mastrihtskom 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, visoki predstavnik/-ca ili visoki predstavnik/-ca 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 Evropskom vijeću i Vanjskopolitičkom vijeću (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 jačanja saradnje.

Osnovne procedure odlučivanja pod okriljem ZVSP-a su sljedeće:

- o strateškim interesima i pravcima, ciljevima i općim smjernicama za ZVSP, uključujući i pitanja u vezi s odbranom, odlučuje Evropsko 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 Evropsko 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 Evropskog vijeća u vezi sa strateškim interesima i ciljevima, ili na prijedlog visokog predstavnika/-ce, a nakon posebnog zahtjeva Evropskog vijeća;
2. kad se usvaja odluka kojom se implementira prethodna odluka što se njome definira akcija ili pozicija Unije;
3. prilikom imenovanja specijalnih predstavnika.

U većini slučajeva primjenjuju se obična pravila u vezi s kvalificiranom većinom, osim kad Vijeće odlučuje na osnovu prijedloga koji nije uputio visoki predstavnik/-ca i tada se traži superkvalificirana 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), visoki predstavnik/-ca upućuje prijedlog Vijeću, koje daje saglasnost za otvaranje pregovora i imenuje pregovarača u ime Unije ili šefa pregovaračkog tima. Vijeće zaključuje sporazum na prijedlog glavnog pregovarača, bez involviranja Evropskog parlamenta. Vijeće odluku donosi jednoglasno, osim ukoliko ugovor ne zahtijeva implementiranje zajedničkih akcija i pozicija gdje je moguće odlučivati i kvalificiranom većinom.

- Vijeće prostom većinom odlučuje o proceduralnim pitanjima.

Odgovornost odlučivanja tako je podijeljena između Evropskog 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 koja omogućava glasanje kvalificiranom većinom, u obzir treba uzeti i konstruktivnu apstinenciju i ograničenja glasanja kvalificiranom većinom. Kako je već ranije rečeno, uzdržavanje od glasanja neke od članica ne sprečava 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 očekuje se da visoki/a predstavnik/ca za ViSP nađe rješenje, a ako to nije moguće, stvar se prosljeđuje Evropskom vijeću, koje odlučuje konsenzusom.

Na osnovu prethodno navedenog jasno je koliko je domen ZVSP-a i ZSOP-a smješten u čvrst međuvladin 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 kojima EU ne može djelovati jedinstveno (Stubb, 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 što im omogućavaju ugovori. Ojačana saradnja može se primjenjivati i u domenu ZSOP-a (Keukeleire & Delreux, 2014b, 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 čelnici EU u junu 2017. godine odlučili su pokrenuti stalnu strukturiranu saradnju s ciljem jačanja evropske sigurnosne i odbrambene dimenzije, a Vijeće je u decembru iste godine donijelo

odluku o uspostavljanju stalne strukturirane saradnje (PESCO[9]), kojoj je inicijalno pristupilo 25 članica (Knjiga 1, poglavlje o ZSOP-u).

Vanjskopolitička praksa, međutim, pokazuje da se ovi mehanizmi ipak ne primjenjuju, a da je odlučivanje konsenzusom, bez obzira na druge mogućnosti, ipak standardno 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 jer se vrlo rijetko koriste. Međutim, ove različite procedure još uvijek mogu služiti svojoj svrsi potencijalnim odvraćanjem država članica od sistematskog blokiranja donošenja odluka ako relevantna grupa država članica želi nastaviti.

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 proceduru prema kojoj se prijedlog smatra usvojenim ukoliko do određenog vremenskog perioda nijedna od članica nije stavila svoje primjedbe. Tiha procedura koja se realizira posredstvom COREU mreže[10] (tiha COREU procedura) ograničava vrijeme za reakcije članica na 24 ili 48 sati, što Uniji omogućava da poduzme čak i hitne mjere ili korake od manjeg značaja, a bez sazivanja sastanaka (Bicchi, 2011). Ovakva praksa može biti vrlo korisna u slučajevima kad bi do izražaja došlo neslaganje članica koje bi eventualno mogle 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

[9] Permanent Structured Cooperation – engl.; PESCO – skr.

[10] Mreža COREU je digitalna komunikacijska mreža koja se koristi za razmjenu dokumenata vezanih za vanjsku politiku između država članica i institucija EU. Koristi se uz druge digitalne platforme.

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 (Naurin, 2015).

Česta primjena tihe procedure odraz je i tendencije da se u što je moguće većoj mjeri izbjegne formalno izjašnjavanje. Visoki predstavnik/-ca za ViSP u kontekstu Vanjskopolitičkog 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 visoki predstavnik/-ca ima obavezu da formulira zaključke i objavi učesnicima da je konsenzus postignut, te da se odluka može smatrati usvojenom. Izbjegavanje ponovnog formalnog glasanja 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 vanjskopolitičkih pitanja koja se nalaze na agendi, konstatacija da se vanjska politika EU, pogotovo ZVSP dimenzija, zasniva na najmanjem zajedničkom sadržiocu otpada. No, ako je to tako, dolazimo i do pitanja koje zadire u suštinu ZVSP-a, ali i vanjske politike EU u cjelini – na osnovu čega onda EU kreira svoju vanjsku politiku?

1.3. KREIRANJE VANJSKE POLITIKE EU

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, ali često ovisno o političkom kontekstu. 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 ćemo fokus pomjeriti s formalnog procesa političkog odlučivanja na proces kreiranja politika.

1.3.1. 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 vlastite vanjske politike. Kad se EU i njene članice angažiraju u vezi s 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 često 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 od onoga na šta 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 trebaju aktivno podržavati 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 u 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 (Knjiga 1, 3. poglavlje), 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.

VPEU 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 sarađuje 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, 2014b, p. 105).

1.3.2. Dinamički aspekti procesa

Kad se uzmu u obzir prethodno obrazloženi složeni procesi odlučivanja, imperativ jednoglasnosti koji dominira u sferi ZVSP-a i ZSOP-a, broj aktera u Vijeću, kreiranje vanjske politike EU čini se nemogućom misijom. 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*[11]) i dinamiku radnih grupa (*segmentacija*), recentnija izdanja (Delreux & Keukeleire, 2017; Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 106) svjedoče o promjenama koje su se desile u međuvremenu, tj. nakon zaživljavanja lisabonskih vanjskopolitičkih aranžmana. Aktuelni kontekst, naime, počiva na

[11] Od riječi common (engl.) – zajednički.

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 politika, 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 mastrihtskog konstrukta.

Dinamika kojom upravlja EEAS odraz je postepenog kvalitativnog i kvantitativnog jačanja aktera ZVSP-a (visoki predstavnik/-ca, EEAS specijalni predstavnici, delegacije EU, akteri ZSOP-a). Ovi akteri značajno doprinose i promoviraju zajednički eurounijski interes i politiku. To je upravo trend koji je prethodno nazivan komonizacijom.

Dinamika koja proizlazi iz neformalne „podjele rada“ između država članica, tj. različitog interesnog i dobrovoljnog grupiranja država, ranije nazivana segmentacija, ima dvostruki učinak. 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. I pitanja oko kojih se formiraju i njihova priroda i odnos s unijskim akterima može varirati. Neke su *ad hoc* formirane ili su privremenog karaktera, druge relativno trajne i inkorporirane u EU strukturu. Način rada, također, varira u rasponu od potpuno neformalnog do visoko formaliziranog.

Uključenost država članica i EU aktera u ovakav način djelovanja ne samo da potvrđuje višerazinsku prirodu vanjske politike EU, koja je posebno elaborirana u Knjizi 1, 3. poglavlje, nego i dodatno generira posebnu dinamiku koja u praksi nadilazi intergavernalizam i prerasta u postnacionalni hibridni sistem s mješavinom međuvladinih obilježja i nadnacionalnih elemenata. Jasno je da vanjska politika EU nije samo višemetodska zbog onoga što je navedeno u ugovorima, već je to način na koji se ona osmišljava i u praksi.

Osmišljavanje neformalnih načina na koje je moguće prevazići prepreke formalnog procesa donošenja odluka i razvijanje suštinski bitnih vanjskopolitičkih rješenja o određenim konkretnim pitanjima nerijetko je pokretač operativne vanjske politike EU. Po mnogim pitanjima vanjske politike, političko usmjeravanje i operativna akcija pružaju se od strane neformalne, samooinicirane grupe država članica koje preuzimaju vodstvo u kreiranju politika EU prema specifičnim pitanjima, često zajedno s institucijama EU kao što su Komisija, visoki predstavnik ili EEAS (Alcaro, 2018; Delreux & Keukeleire, 2017). Oni također mogu pružiti suštinske komplementarne akcije, naprimjer, u drugim međunarodnim

organizacijama ili u vezi s dimenzijama koje spadaju izvan okvira vanjske politike EU. To znači da specifičan portfolio vanjske politike često vodi jedna grupa aktera, dok druga grupa aktera gura kreiranje vanjske politike u nekim sasvim drugim oblastima.

Iako ove neformalne dinamike mogu odražavati slabosti formalnog procesa donošenja odluka, njihova efikasnost ističe potencijal takvih neformalnih dinamika u dopunjavanju formalnijih akcija EU. Neformalna podjela rada može također učiniti EU privlačnijim akterom vanjske politike i kao platformu za kreiranje vanjske politike (u očima država članica EU, koje mogu zajedno usmjeravati vanjsku politiku EU o pitanjima koja su im važna) i kao sagovornika vanjske politike (u očima trećih zemalja, za koje su neformalni aranžmani vjerovatno bolje usklađeni s njihovim očekivanjima da su najrelevantniji akteri direktno uključeni). Neformalna saradnja između manjih grupa zainteresiranih aktera zaista može doprinijeti eliminiranju problema u vanjskopolitičkom sistemu EU. Rasprostranjenost i općeprihvaćenost neformalne prakse govori u prilog zaključka da, uprkos prevlasti pravila jednoglasnosti u ZVSP-u i ZSOP-u, kreiranje vanjske politike EU nije uvijek podložno najnižem zajedničkom sadržiocu.

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[12] problema i blokada izazvanih neslaganjem članica, ili njihovom nezainteresiranošću (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 107).

[12] „Coping mechanism" – engl.

1.4. 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), tj. pitanje je koje povezuje veći broj problema (Cremona, 2011; Gebhard, 2017; Portela, 2021; Raube & Burnay, 2018; Thaler, 2020).

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-a 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 generalnih direktorata 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 ograničeni su 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. U aktuelnim okolnostima posebno dramatičnu dimenziju ima iskazivanje „posebnog razumijevanja" za Rusiju i njenog predsjednika Vladimira Putina od strane pojedinih država članica. Razlike se mogu ispoljavati i manjim intenzitetom, kao u slučaju podrške za pojedine politike proširenja ili priznavanja odnosno nepriznavanja Kosova[13]. Iako nije prekršen dogovor na nivou EU, koji je i teško očekivati kad su stavovi veoma polarizirani, ovakva razilaženja u stavovima

[13] 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 27 članica EU priznaju Kosovo kao nezavisnu državu. Članice EU koje nisu priznale nezavisnost Kosova su: Kipar, Grčka, Rumunija, Slovačka i Španija.

nanose veliku štetu kredibilitetu Unije i njenim mogućnostima djelovanja u konkretnim situacijama, ali i njenoj općoj integracijskoj 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.

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 Ugovorima. 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 sarađivat 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, višestrukog i višedimenzionalnog mandata visokog predstavnika/-ce za ViSP i povezivanje s EEAS-om i EK interinstitucionalna nekonzistentnost postala je sastavni dio EU sistema. Štaviše, nije uspostavljen nikakav mehanizam koji bi omogućio konzistentnost, naprimjer, između ZSOP operacija u nekoj zemlji i aktivnosti Komisije na planu korištenja pretpristupnih 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. Potreba za većom konzistentnošću prepoznata je i u Globalnoj strategiji iz 2016. godine (Knjiga 1, 4. poglavlje), koja je imala za cilj usklađenije vanjsko djelovanje između država članica i institucija EU, kao i između unutrašnjih i vanjskih dimenzija naših politika (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016).
Ipak, treba znati da je u stvarnom svijetu i vanjskopolitičkoj praksi bilo kojeg aktera potpuna dosljednost nemoguća. EU i njene članice imaju širok spektar interesovanja, ciljeva i politika koji nisu uvijek međusobno kompatibilni. Također, ni veći stepen konzistentnosti ne garantira nužno

povećanje utjecaja ili efikasnosti (Conceincao-Heldt, 2011; Thomas, 2012). EU može imati sve konzistentniju vanjsku politiku, ali učinak može biti ograničen ukoliko, npr., dosljedan stav EU ne slijede drugi glavni međunarodni akteri, kao što je bio slučaj s pitanjima ljudskih prava u UN-u i Vijeću za ljudska prava (Smith, 2010). Jednako tako EU može imati vrlo dosljednu politiku, ali ipak biti potpuno neučinkovita ako nema nikakav utjecaj na stvarnu situaciju u ciljanoj zemlji ili regiji. Konzistentnost nije sama po sebi garancija uspjeha, a monolitnost stavova EU može imati i kontraefekat u pojedinim slučajevima ili pregovorima (van Schaik, 2013).

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 oko nadležnosti između različitih unijskih aktera, ali i borbe između unijskog i različitih nacionalnih nivoa. Ovo posljednje zaslužuje i posebno poglavlje u ovoj knjizi.

1.5. 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. Zahvaljujući Keukeleiru i Delreuxu (2022) u nastavku će upravo kroz prizmu finansiranja biti dodatno elaborirani priroda, obim i prioriteti 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 ostaviti van domašaja Komisije i Evropskog parlamenta. S druge strane, i Komisija i EP koriste svoje budžetske nadležnosti koje imaju van ZVSP-a 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 Evropske komisije Barosso, iako u prilici da drugačije posloži odnose unutar EK, odlučio značajne budžetske linije, poput instrumenata za proširenje, susjedstvo i razvoj, zadržati u rukama drugih komesara, a ne visoke predstavnice za ViSP. Situacija se ciklično ponavlja i u svakoj rundi pregovora oko Višegodišnjeg finansijskog okvira (budžeta EU) budući da je on 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 (v. Lilyanova 2021). To znači da se vanjska politika EU može finansirati na sljedeće načine:

- budžetom EU;
- budžetima država članica;
- zajedničkim aranžmanima izvan budžeta EU, kao što je Evropski mirovni fond (EPF), koji je poseban fond za podršku operativnim akcijama u okviru ZVSP-a i ZSOP-a s vojnim ili odbrambenim implikacijama, uključujući mirovne operacije drugih međunarodnih organizacija kao što je Afrička unija;
- *ad hoc* aranžmanima koji su također „izvan budžeta EU“, kao što je Instrument EU za izbjeglice u Turskoj i Fondovi povjerenja EU, koji se uspostavljaju kao odgovor na događaje koji se brzo mijenjaju (kao što je Hitni povjerenički fond EU za Afriku, koji je jedan od odgovora EU na migracijsku i izbjegličku krizu);
- finansiranjem od strane drugih međunarodnih organizacija (kao što su UN i Svjetska banka) i međunarodnih NVO.

1.5.1. Aktuelni budžet EU (2021–2027)

1.3. *Glava 6 "Susjedstvo i svijet" u Višegodišnjem finansijskom okviru EU za period 2021–2027*[14]

Finansijski instrument	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Total 2021 - 2027
14. Vanjska akcija	13,358	13,653	12,919	12,186	11,453	10,722	10,956	85,245
Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu saradnju (NDICI)	11,380	11,588	10,849	10,111	9,373	8,636	8,862	70,800
Humanitarna pomoć	1,393	1,477	1,477	1,478	1,478	1,478	1,478	10,260
ZVSP	332	334	337	339	342	344	347	2,375
Prekomorske države i teritorije (s Grenlandom)	63	63	63	63	63	63	63	444
Ostalo	189	190	192	194	196	200	206	1,366
15. Pretprisutna pomoć	1,794	1,795	1,795	1,795	1,795	1,796	1,796	12,565
Pretpristupna pomoć	1,794	1,795	1,795	1,795	1,795	1,796	1,796	12,565
Marža	158	75	76	75	75	75	76	609
Ukupno	15,309	15,522	14,789	14,056	13,323	12,592	12,828	98,419

Source: European Commission (2021e)

U višegodišnjem budžetskom okviru EU (MFF[15]) za period 2021–2027. finansiranje različitih aspekata vanjske politike EU grupirano je u 6. poglavlju „Susjedstvo i svijet". Budžet je usvojen zajedno s paketom NextGenerationEU (NGEU), najvećim programom obnove nakon Marshallovog plana, osmišljenim za finansiranje oporavka EU nakon COVID-19, koji ne uključuje nikakva izdvajanja za inicijative povezane s vanjskom politikom. Kao što se može vidjeti iz tabele za period 2021–2027, za „Susjedstvo i svijet" izdvojeno je 98,4 milijarde eura, tj.

[14] Iznosi su iskazani u milionima eura.

[15] Multiannual Financial Framework, engl. skr. – MFF.

9,5% predviđenog budžeta EU.

Naravno, i druge stavke pod različitim naslovima mogu imati veliki značaj, kao što su npr. one predviđene za migracije i upravljanje granicama (8,7 milijardi eura za period 2021–2027. u 4. poglavlju) ili za sigurnost i odbranu (5. poglavlje) s iznosom od 1,5 milijardi eura za vojnu mobilnost, te 8 milijardi eura za Evropski fond za odbranu[16].

U tabeli su predstavljeni finansijski instrumenti koji spadaju pod naslov 'Susjedstvo i svijet'. S izuzetkom budžeta za ZVSP, svi ovi finansijski instrumenti usmjereni su na podršku politikama vanjskog djelovanja. Ovo je jasan indikator da se najveća (finansijska) moć koncentrira u vanjskim akcijama, a ne u ZVSP-u. Instrument 'Humanitarna pomoć' (2,4 milijarde eura) finansira politiku humanitarne pomoći EU, a instrument 'Pretpristupna pomoć' (14,2 milijarde eura) pruža podršku zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Osnovu strukturalne vanjske politike EU, što je također vidljivo iz tabele, predstavlja Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu saradnju[17] (NDICI), na koji otpada više od 70% od predviđenih 98,4 milijarde eura u 6. poglavlju.

U MFF-u za period 2021–2027. NDICI je ključni instrument. On je objedinio veliki broj instrumenata za vanjsko djelovanje iz prethodnog budžetskog perioda s namjerom da se postigne jednostavnija i fleksibilnija budžetska struktura (Council of the EU, 2021). NDICI je strukturiran oko tri programske komponente i fleksibilnog amortizera:

- **Geografski programi** obuhvataju partnerstva s državama u susjedstvu EU, podsaharskoj Africi, Aziji – Pacifiku, te Amerikama i

[16] European Defence Fund – engl.
[17] Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – engl.

Karibima. Saradnja je usmjerena na dobro upravljanje, klimatska i pitanja okoliša, prevenciju sukoba, održivi razvoj i otpornost. U zemljama evropskog susjedstva postoji poseban fokus na pojačanu političku podršku kao sredstvo za unapređenje regionalne saradnje i poticanje integracije u jedinstveno tržište EU. Ukupni geografski iznos je 53,8 milijardi eura, pri čemu je 17,2 milijarde eura izdvojeno za susjedstvo, a 26 milijardi eura za podsaharsku Afriku.

- **Tematski programi** fokusiraju se na demokratiju, ljudska prava, civilno društvo, mir, stabilnost i prevenciju sukoba, te razne međunarodne izazove, često u kontekstu postizanja ciljeva održivog razvoja (SDG[18]) UN-a. Tematsko programiranje je dizajnirano da se koristi u zemljama gdje ne postoji geografski program ili gdje nema sporazuma o akciji s relevantnom partnerskom zemljom, ali može biti i komplementarno ako se predviđena akcija ne može dovoljno riješiti geografskim programima. Ukupni iznos je 5,7 milijardi eura.

- **Programi brze reakcije** osmišljeni su kako bi kapacitirali EU da brzo odgovori na hitne krize širom svijeta. To podrazumijeva upravljanje krizama, hitnu prevenciju sukoba, izgradnju mira i jačanje otpornosti. Ukupni iznos je 2,8 milijardi eura, što se mogu usmjeriti kroz postojeće geografske ili tematske programe za brzu isplatu ili putem *ad hoc* aranžmana.

- **Fleksibilni amortizer** od 8,5 milijardi eura omogućava EU da odgovori na nove izazove i probleme širom svijeta.

Iako je NDICI u velikoj mjeri objedinio sadržaj većeg broja finansijskih instrumenata iz budžeta 2014–2020, funkcionalni efekat je znatno veći.

[18] Sustainable Development Goals – engl.

NDICI odražava neke lekcije naučene u prethodnom periodu kroz brojne operativne i organizacijske izazove. Prvo, struktura NDICI ima za cilj da EU pruži veću fleksibilnost u raspodjeli sredstava različitim programima. Naime, nedostatak fleksibilnosti u prošlim okvirima bio je jedna od glavnih prepreka za implementaciju finansijskih instrumenata EU (IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, 2018). Pojednostavljivanjem prethodno odvojenih instrumenata pod krovnim NDICI EU je željela osigurati bolju koheziju između različitih programa, smanjiti administrativni teret i podići nivo vlastitih kapaciteta za djelovanje u vanjskoj politici. Dodatno, neiskorištena sredstva mogu se lakše preraspodijeliti drugdje, dok programiranje brze reakcije i fleksibilni amortizer omogućavaju adekvatniji odgovor na velike neočekivane međunarodne događaje ili krize.

Drugo, NDICI je integrirao i raniji Evropski razvojni fond u budžet EU. Do 2020. godine Evropski razvojni fond bio je glavni finansijski instrument EU za razvojnu saradnju s određenim grupama zemalja u razvoju (AKP[19]). Ovaj instrument ranije nije bio dio budžeta i bio je finansiran kroz odvojene doprinose država članica. Njegovo uključivanje u MFF može doprinijeti uklanjanju historijskih barijera između zemalja AKP-a s jedne strane i drugih zemalja u razvoju s druge strane u kontekstu razvojne saradnje s EU. Također, integriranjem svih fondova za razvojnu saradnju u MFF i Evropski parlament dobio je veći uvid i nadzor nad raspodjelom i implementacijom onoga što je ranije bio najveći instrument vanjskog djelovanja EU.

Ipak, vanjsko djelovanje EU i ukupni učinak ostaju ograničeni. Problem stvarnog utjecaja organski je povezan s oklijevanjem EU da intenzivno

[19] Afrika, Karibi, Pacifik – Africa, Carribean, Pacific, engl. – ACP (skr.).

koristi mogućnosti uvjetovanja i tako (prijetnjom) zaustavi ili smanji finansiranje u slučaju nepoštivanja. Drugi faktor je zavisnost EU o drugim akterima za implementaciju politika i prevođenje finansijskih resursa u akciju.

Iako EU često provodi svoje politike i finansiranjem (projekata) drugih međunarodnih organizacija kao što su agencije UN-a ili Svjetska banka (Baroncelli, 2019; Delreux & Pirlot, 2017), EU u ovim forumima uglavnom ne nastupa kao jedinstven akter, što je, opet, sprečava da politički adekvatno i srazmjerno finansiranju usmjerava implementaciju.

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 razvijen civilni sektor praktično nema ni priliku sarađivati 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.

1.5.2. Budžet za ZVSP i ZSOP

Zajednička vanjska i sigurnosna politika i Zajednička sigurnosna i odbrambena politika EU finansiraju se kroz dva različita mehanizma, ovisno o tome da li je konkretna aktivnost civilne ili vojne prirode (član 41. UEU). Akcije ZVSP-a i operacije ZSOP-a civilne prirode generalno se finansiraju kroz budžet ZVSP-a, osim plaća osoblja koje je angažirano u operacijama, što snose države članice iz kojih dolaze. MFF za period 2021–2027. predviđa 2,4 milijarde eura za ZVSP, što iznosi samo 2,4% izdvajanja za poglavlje 'Susjedstvo i svijet', tj. 0,2% ukupnog budžeta EU. U poređenju s drugim stavkama u MFF-u, ovaj iznos djeluje minorno.

No, detaljniji pregled izdvajanja na godišnjem nivou još je korisniji za razumijevanje budžetskih ograničenja ZVSP-a. Naprimjer, u 2021. godini troškovi ZVSP-a grupirani su pod četiri naslova:

- misije ZSOP-a (uključujući praćenje, upravljanje krizama i hitne mjere) u iznosu od 434,1 miliona eura;
- pripremne i naknadne mjere u iznosu od 84,7 miliona eura;
- specijalni predstavnici EU sa 33,8 miliona eura;
- podrška neproliferaciji i razoružanju sa 9,5 miliona eura.

Nije, dakle, nimalo teško identificirati budžetska ograničenja, ali to utječe i na obim i učinak misija. Ograničena budžetska alokacija za ZVSP ukazuje na jedan od glavnih paradoksa u stavu država članica prema

vanjskoj politici EU. One su kreirale ZVSP/ZSOP kao okvir kroz koji se razvija vanjska politika EU, ali nisu spremne izdvojiti potrebna budžetska sredstva da bi tom okviru pružile potrebne resurse za ozbiljno djelovanje. Jedno od mogućih obrazloženja odnosi se na činjenicu da je budžet ZVSP-a dio MFF-a i stoga podliježe općim budžetskim procedurama EU. Dakle, političke odluke o akcijama ZVSP-a i civilnim operacijama ZSOP-a usvaja Vijeće, ali njihova budžetska dimenzija određuje se kroz normalnu budžetsku proceduru Unije u kojoj budžetske nadležnosti imaju i Komisija i EP. Ovo također podrazumijeva da, ako stavke u budžetu ZVSP-a nisu dovoljne za finansiranje odluka Vijeća, što se opetovano javlja kao problem, potrebna je saglasnost EP-a za dobijanje dodatnog budžeta ili za eventualni prijenos sredstava iz drugih dijelova budžeta EU na prijedlog Komisije. Kako države članice pokušavaju izbjeći ono što smatraju prevelikim parlamentarnim uplitanjem u ZVSP, one se radije opredjeljuju za *ad hoc* rješenja za finansiranje akcija ZVSP-a ili pokreću ove akcije bez osiguravanja dovoljnih sredstava. Primjena uobičajenih budžetskih procedura na odluke ZVSP/ZSOP čini ZVSP/ZSOP podložnim veoma striktnim i nefleksibilnim procedurama, što je, opet, često potpuno neadekvatno za operacije upravljanja krizama koje zahtijevaju brzu i fleksibilnu akciju (Dijsktra et al., 2019).

Sasvim drugačiji finansijski mehanizam primjenjuje se na operacije ZSOP-a s vojnom ili odbrambenom dimenzijom. Njih u potpunosti finansiraju države članice gdje glavni teret troškova snose one zemlje koje sudjeluju u vojnoj operacij (Fiott, 2018). Ipak, ograničeni broj zajedničkih troškova finansira se kroz Evropski

mirovni fond[20] (EPF), koji od 2020. godine zamjenjuje prethodni „Atena-mehanizam“ (članice plaćaju troškove vlastitog sudjelovanja u misiji koja se uspostavlja pod okriljem ZSOP-a, a manjim dijelom snose i dio općih troškova) (Scannel, 2004), te Afrički mirovni fond. Fond EPF-a za period 2021–2027. iznosi 5 milijardi eura, ali to je fond izvan budžeta EU jer se finansira kroz doprinose država članica EU na osnovu fiksnog ključa raspodjele. EPF-om upravlja poseban komitet predstavnika država članica, dok se akcije koje se finansiraju iz EPF-a određuju jednoglasnom odlukom u Vijeću (*Questions & Answers*, March 22, 20201). Iako EPF daje EU sredstva za doprinos operacijama s partnerima širom svijeta, iznos EPF-a od svega 5 milijardi eura za period 2021–2027. jasno odražava opredjeljenje država članica da zadrže autonomiju nad svojim vojnim troškovima umjesto da daju veće doprinose kolektivnom instrumentu.

EPF također pruža dvije dodatne inovacije za finansiranje akcija s vojnim ili odbrambenim implikacijama. Prvo, u kontekstu konkretne misije ZSOP-a omogućava tzv. *in-country* (u zemlji) pružanje opreme, infrastrukture i drugih materijala za podršku koje traže treće zemlje i regionalne ili međunarodne organizacije (npr. NATO). Obim finansiranja EU za takve misije značajno je proširen i ne obuhvata samo troškove osoblja, logistike i opreme, već se može odnositi i na izgradnju kapaciteta za partnerske snage. Drugo, EPF proširuje geografski obuhvat finansiranja operacija podrške miru (*Questions & Answers*, March 22, 20201). Dok je EU ranije ograničavala finansiranje operacija podrške miru na one koje vodi Afrička unija ili druge regionalne afričke organizacije, sada ima mogućnost finansiranja takvih misija.

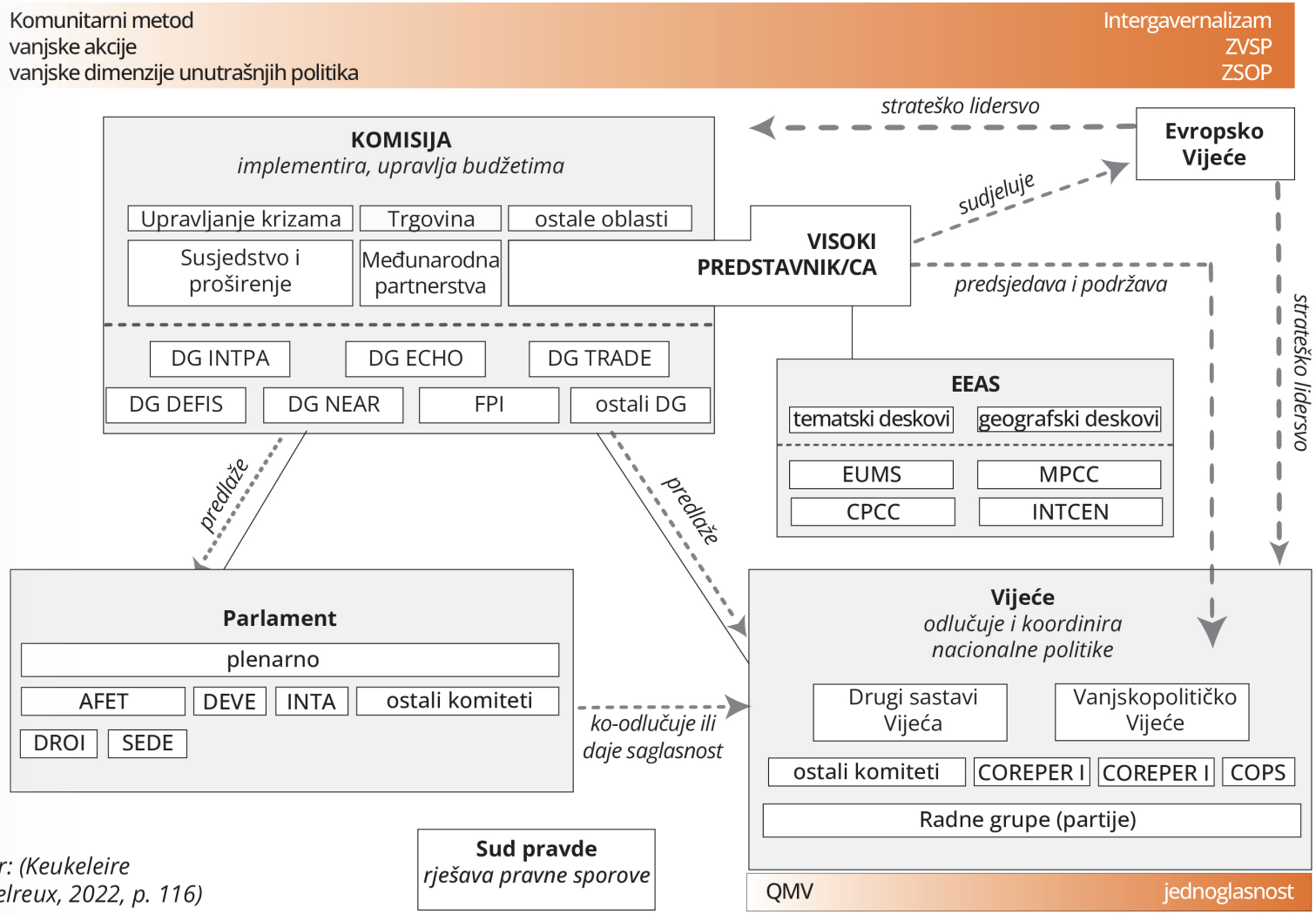
[20] European Peace Fund, engl.

1.6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Vanjska politika općenito veoma je složena oblast u kojoj je teško razlučiti neke od njenih elemenata i razložiti ih na osnovne komponente. Evropska 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. Razumijevanje neformalnih praksi i fleksibilnosti postaje gotovo jednako važno kao i poznavanje formalnog okvira i procedura.

1.4. *Institucionalni okvir vanjske politike EU – detaljna verzija*



Izvor: (Keukeleire & Delreux, 2022, p. 116)

PITANJA ZA REFLEKSIJU

1. Na koje načine složenost procesa donošenja odluka u EU utječe na njenu sposobnost da formira koherentne vanjske politike? Koji su ključni izazovi identificirani ovdje?

2. Kako dinamika između međuvladinih i supranacionalnih elemenata u kreiranju vanjske politike EU utječe na ishode politika?

3. Zašto su neformalne prakse prisutne i prihvatljive u oblikovanju vanjske politike EU?

4. Kako finansijski mehanizmi i budžetska ograničenja utječu na efikasnost vanjske politike EU? Koji su ključni finansijski instrumenti spomenuti u tekstu i kako oni funkcioniraju?

5. Koji su izazovi povezani s osiguravanjem konzistentnosti i koherentnosti u vanjskoj politici EU? Kako institucionalne i međudržavne nekonzistentnosti utječu na kredibilitet EU kao međunarodnog aktera?

6. Na koji način uloga Evropskog vijeća u definiranju strateških interesa i ciljeva oblikuje širu vanjskopolitičku scenu EU?

7. Šta su mješoviti sporazumi i zašto oni kompliciraju proces donošenja odluka o vanjskoj politici EU? Da li vam je poznat neki primjer iz prakse?

8. Kako koncepti ojačane saradnje i stalne strukturirane saradnje (PESCO) mogu doprinijeti ublažavanju ograničenja koje predstavlja odlučivanje konsenzusom u ZVSP/ZSOP?

9. Kako finansijska ograničenja unutar budžeta ZVSP-a ograničavaju vanjskopolitičke akcije EU? Koje strategije države članice koriste kako bi zaobišle ova ograničenja?

2.
ZAJEDNIČKA VANJSKA I SIGURNOSNA POLITIKA

2.1. Pretpostavke za razumijevanje ZVSP-a

2.2. Stepen obaveza u kontekstu ZVSP-a

2.3. Implementacija ZVSP-a

2.3.1. Opće smjernice

2.3.2. Odluke o akcijama i stavovima

2.3.3. Sistemska saradnja među članicama

2.4. Sadržaj ZVSP-a

2.5. Učinkovitost instrumenata

2.6. Zaključna razmatranja

U Knjizi 1 u 4. poglavlju predstavljeni su i historijski kontekst i motivi koji su doveli do stvaranja drugog stuba mastrihtskog konstrukta. Odluka o stvaranju ZVSP-a proizašla je jednako iz međudržavnih, integracijskih i identitetskih ciljeva članica kao i iz njihovih vanjskih ciljeva. Odnosi vanjskih politika članica i vanjske politike EU bit će detaljno elaborirani u narednom poglavlju (Knjiga 2, 3. poglavlje), ali na ovom mjestu neophodno je istaknuti da je za neke od članica tada glavni razlog prihvatanja ZVSP-a bio da se Uniji omogući upravljanje međudržavnim i međuinstitucionalnim dinamikama unutar nje. Potreba za bavljenjem

vanjskim svijetom bila je sekundarna. Ugovor iz Maastrichta odražava upravo deklarativnu volju da se nešto ustanovi, ali ne i da to zaživi kao stvarni zajednički instrument. Tek u drugoj polovini 90-ih sazrela je svijest o mogućnostima ZVSP-a u postizanju vanjskih ciljeva. Ugovor iz Amsterdama (1997), te kasniji Ugovor iz Lisabona (2007) afirmirat će dalji razvoj novih aktera i novih instrumenata.

S obzirom da se Knjiga 2 bavi funkcionalnim aspektima i izazovima, u ovom poglavlju bit će analiziran kontekst i praksa ZVSP-a. Jednako kao što i procesi kreiranja i odlučivanja prevazilaze čvrste formalne okvire, tako i ZVSP ima svoju funkcionalniju stranu koja se razvija nasuprot formalnoj ili čak usprkos njoj. U nastavku će biti predstavljene formalne karakteristike ZVSP-a, pravni okvir, modus operandi, te obim i prioriteti. Uz to, svakako, pažnja će biti usmjerena i na identificiranje ograničavajućih faktora, nedorečenosti u pravnoj i institucionalnoj strukturi, te određenih političkih dinamika koje utječu na svrsishodnost i efektivnost ZVSP-a.

2.1. PRETPOSTAVKE ZA RAZUMIJEVANJE ZVSP-a

Kao i u slučaju Zajedničke sigurnosne i odbrambene politike EU (Knjiga 1, 6. poglavlje), izbor riječi nije nužno adekvatan sadržaju. Član 24. (1) Ugovora o EU (Maastricht) utvrdio je sljedeće:

> "*Nadležnost Unije u pitanjima* ***zajedničke vanjske i sigurnosne*** *politike obuhvatit će* ***sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se tiču sigurnosti*** *Unije, uključujući postepeno oblikovanje zajedničke politike odbrane koja bi mogla dovesti do* ***zajedničke odbrane***".

Semantički, vanjska i sigurnosna politika u jednakoj su mjeri "zajedničke" koliko i ranije ustanovljene zajedničke politike EU poput trgovine i poljoprivrede. Međutim, Ugovor nije predvidio iste vrste zajedničkih aktera, zajedničkih instrumenata ili zajedničkog budžeta koji bi bili potrebni za stvarni razvoj ZVSP-a kao zajedničke politike.

Uz to, u drugim oblastima termin zajednički implicira politike u kojima EU ima isključivu ili gotovo isključivu nadležnost i u kojima je suverenitet prenesen sa država članica na Uniju. Vanjska i sigurnosna politika u stvarnosti je posebna vrsta nadležnosti EU (*sui generis*), jer glavne ovlasti ostaju u rukama država članica. Dvije deklaracije, koje su svojevremeno[21] dodane u aneks Ugovora o EU kao dodatne garancije, posebno su pojasnile nadležnosti država. Izjava 13 (*13. Declaration Concerning the Common Foreign and Security Policy*, 2016) precizirala je da odredbe ZVSP-a "*ne utječu na trenutno postojeće odgovornosti država članica za formuliranje i vođenje njihovih vanjskih politika niti na njihovo nacionalno predstavljanje u trećim zemljama i međunarodnim organizacijama*" i podsjetila da "*ne dovode u pitanje poseban karakter sigurnosne i obrambene politike država članica*".

Izjava 14 (*14. Declaration Concerning the Common Foreign and Security Policy*, 2016) dalje specificira da odredbe koje pokrivaju ZVSP "*neće utjecati na postojeći pravni temelj, odgovornosti i ovlasti svake države članice za formuliranje i vođenje vanjske politike, njihove nacionalne diplomatske službe, odnose s trećim zemljama i sudjelovanje u međunarodnim organizacijama, uključujući članstvo članica u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih nacija*". Uz to, prema Izjavi 14, "*odredbe koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku ne daju nove ovlasti Komisiji za pokretanje postupka donošenja odluka i ne jačaju ulogu Europskog parlamenta* " i „*ne dovode u pitanje poseban karakter sigurnosne i obrambene politike država članica*".

[21] Obje izjave usvojene su 2016. godine na veliko insistiranje Ujedinjenog Kraljevstva, države koja od 2020. godine više nije članica EU.

Ove izjave u potpunosti su osujetile očekivanja da će slijedom odredbi Lisabonskog ugovora doći do značajnijih iskoraka u pogledu intergavernalne prirode vanjske politike EU.

Ni u pogledu obima ZVSP-a terminologija korištena u članku 24. (1) UEU nije tačna. ZVSP u praksi **ne pokriva sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se tiču sigurnosti Unije**. Kao što je pojašnjeno ranije (Knjiga 1, 6. poglavlje), teritorijalna odbrana država članica, naprimjer, nije obuhvaćena ZVSP-om. Jednako tako u istom poglavlju pojašnjeno je navedeno očekivanje da će se postepeno oblikovati zajednička politika odbrane koja će u konačnici rezultirati zajedničkom odbranom, što još uvijek nema uporište u realnosti. "Zajednička politika" u ovoj oblasti zapravo je dobrovoljna saradnja.

U drugom stavu člana 24. UEU stoji da će EU "*voditi, definirati i provoditi ZVSP na temelju razvoja međusobne političke solidarnosti među državama članicama, identificiranja pitanja općeg interesa i postizanja sve većeg stepena konvergencije djelovanja država članica*" (član 24. (2)). Ovaj dio puno je realniji od prethodnog jer polazi od shvatanja da politička solidarnost nije nešto što se *apriori* podrazumijeva, već treba biti razvijena. Isto vrijedi i za pitanja općeg interesa – ona nisu inherentno zajednička, već trebaju biti identificirana i dogovorena. Cilj koji se prepoznaje je veća konvergencija. Pretpostavka da se ona treba graditi i da ne mora biti potpuna implicira da će države članice i dalje imati svoje vanjske politike i poduzimati samostalne vanjskopolitičke akcije. Terminološka odrednica „Zajednička vanjska i sigurnosna politika" obmanjujuća je i svakako predstavlja temelj onoga što se u literaturi još od Hilla (Hill, 1993, 1998) do kasnijih radova (Larsen, 2020) prepoznaje kao problem jaza između očekivanja i sposobnosti.

2.2. STEPEN OBAVEZA U KONTEKSTU ZVSP-a

Odredbe Ugovora, (član 24, (3)) grade i izvjesna očekivanja o karakteru obaveza koje države članice preuzimaju:

„Države članice aktivno i bezrezervno će podržavati vanjsku i sigurnosnu politiku Unije uduhu lojalnosti i međusobne solidarnosti i pridržavat će se djelovanja Unije na tom području.

Države članice sarađivat će na unapređenju i razvoju svoje međusobne političke solidarnosti. One će se suzdržati od svakog djelovanja koje je suprotno interesima Unije ili koje bi moglo narušiti njezinu učinkovitost kao kohezivne sile u međunarodnim odnosima. Vijeće i Visoki predstavnik osigurat će poštivanje ovih načela."

Na prvi pogled ovim se ustanovljava obaveza članica da poštuju i sudjeluju u ZVSP-u. U praktičnom, političkom smislu aktivna i bezrezervna podrška država članica, lojalnost i usklađenost koje se zahtijevaju u ovom članku Ugovora zapravo ovise o stepenu do kojeg su određene politike razvijene, o tome do koje su mjere interesi EU-a specificirani i do koje je mjere Unija uopće emancipirana kao kohezivna sila u određenim oblastima. Kada navedeni uvjeti nisu ispunjeni, odredbe Ugovora impliciraju da države članice mogu postupati po vlastitom nahođenju, što one nastavljaju raditi.

U kontekstu ZVSP-a (Vanjskopolitičko) Vijeće i visoki predstavnik/-ca za ViSP dijele odgovornost za osiguranje poštovanja prethodno spomenutih obaveza i načela. U kontekstu vanjskog djelovanja i vanjskih dimenzija unutarnjih politika tu obavezu dijele Komisija i Sud pravde.

Kako je elaborirano u Knjizi 1 (5. poglavlje), ZVSP ne spada u direktnu nadležnost Suda pravde (član 24. (1) UEU i član 275. UFEU). Budući da države članice teško mogu uspješno kontrolirati jedna drugu, te da visoki predstavnik/-ca nema političku i pravnu vlast nad državama članicama, ovakav aranžman dodatno ograničava obavezujući efekat ZVSP-a. Vijeće nije razvilo mehanizme za implementaciju, a EEAS ne vodi preciznu evidenciju o tome da li su članice ispunile svoje obaveze prema ZVSP-u ili ne.

Države članice s drugim odgovornostima i ulogama u međunarodnim forumima (posebno članice Vijeća sigurnosti UN-a G7/20 ili u kontekstu posebnih odnosa – o čemu će više biti riječi u 3. poglavlju) ponekad odstupaju od stavova EU-a, dajući prioritet drugim međunarodnim ulogama i odgovornostima u odnosu na EU. Međutim, kada je razvijena dobro elaborirana i nedvosmislena politika prema određenom pitanju vanjske politike, članice osjećaju i obavezu i pritisak da se usklade. Svojevrsni „pritisak grupe[22]" i određeni stepen socijalizacije (3. poglavlje) imaju utjecaj na vanjskopolitičko ponašanje članica. Vrlo često glavni problem za ZVSP nije to što članice namjerno usvajaju stavove i politike suprotne onima koje se razvijaju u kontekstu Unije. Opća priroda politika Unije, koja ostavlja prostor članicama za vlastite interpretacije i inicijative, kao i indiferentnost članica i/ili nedostatak aktivne podrške za određene političke inicijative također spadaju u velike prepreke. Svojevrsni paradoks je da navedeni faktori u različitim okolnostima mogu olakšati kreiranje politika na nivou EU (3. poglavlje).

[22] Peer pressure, engl.

2.3. IMPLEMENTACIJA ZVSP-a

Član 25. UEU pojašnjava načine na koje će se ZVSP provoditi, što opet ukazuje na njenu *sui generis* prirodu. Zajednička vanjska i sigurnosna politika se, prema tome, implementira kroz:

a. definiranje općih smjernica;

b. usvajanje odluka koje definiraju:

1) akcije koje će poduzeti Unija,

2) stavove koje će zauzeti Unija,

3) dogovore za provođenje odluka navedenih u tačkama (1) i (2),

c. jačanje sistemske saradnje između članica u provođenju politike.

Sadržaj ovog člana i detaljnije odredbe Ugovora koje slijede čine se logičnima (Butler 2019: 39–72), a o njima je bilo riječi i ranije (Knjiga 1 – 5. poglavlje i Knjiga 2, 1. poglavlje). Opće smjernice definira najviši politički autoritet – Evropsko vijeće. (Vanjskopolitičko) Vijeće zatim usvaja odluke kojima se politika dodatno elaborira i provodi, pri čemu su mu na raspolaganju stavovi, operativne akcije i dogovori oko njihovog provođenja. Kroz ovaj proces članice manifestiraju i jačaju uzajamnu saradnju. Prethodno navedena završna odredba (c) potvrđuje sistemsku saradnju između država članica kao primarni način provođenja ZVSP-a. Sva tri navedena načina implementiranja svjedoče o intergavernalnom (međuvladinom) karakteru ZVSP-a – politika se provodi kolektivno od strane država članica neovisno o tome da se radi o djelovanju pod okriljem institucija EU (Evropsko vijeće i Vijeće) ili o saradnji izvan tih institucija.

U praksi se opće smjernice, akcije i stavovi koriste znatno manje nego što bi se moglo očekivati na osnovu čl. 25. UEU. ZVSP se češće provodi putem instrumenata koji nisu navedeni u Ugovoru, kao što su zaključci Evropskog vijeća i Vijeća za vanjske poslove koji nemaju zakonski obavezujući učinak (Wessel & Larik, 2020).

2.3.1. Opće smjernice

Iako se prethodno opisani način implementacije čini jasnim, Ugovor ne definira 'opće smjernice'. Strateško odlučivanje (Knjiga 2, 1. poglavlje) u Ugovoru prepoznaje se i u drugim frazama kao što su 'strateške linije' (član 26. UEU), 'strateške smjernice' (član 16. (6) UEU) i 'odluke koje se odnose na strateške interese i ciljeve Unije' (član 22. (1) i 31. (2) UEU). Osnovna ideja je jasna: Evropsko vijeće identificira strateške interese Unije, određuje ciljeve i definira opće smjernice za ZVSP (čl. TEU). Ova zbunjujuća terminologija ne otkriva samo terminološku nepreciznost i nekonzistentnost u izradi odredbi o ZVSP-u, već dodatno naglašava dominantnu ulogu Evropskog vijeća u ZVSP-u, nivoa na kojem se šefovi država i vlada ne žele ograničavati odredbama Ugovora (Knjiga 1, 5. poglavlje).

Ipak, u praksi je Evropsko vijeće tijelo koje kroz zaključke EV-a donosi i objavljuje nakon svakog sastanka te ustanovljava smjer ZVSP-a. U svojim zaključcima samo EV rijetko koristi termin 'opće smjernice' ili neki od drugih termina koje Ugovor koristi u kontekstu strateškog odlučivanja, vjerovatno i zbog toga što se opća i strateška dimenzija naprosto podrazumijeva.

2.3.2. Odluke o akcijama i stavovima

Opće smjernice Evropskog vijeća prevode se i provode u konkretne politike kroz operativne akcije ili definiranje stavova. Pravni akti koji definiraju akcije i stavove su odluke EU kao pravno obavezujući instrumenti, iako u kontekstu ZVSP-a usklađenost članica ne podliježe sudskoj kontroli Suda pravde (Marquardt, 2018). Odluke nameću obaveze državama članicama i ograničavaju njihov prostor za manevrisanje u provođenju vlastitih nacionalnih vanjskih politika. Za razliku od odluka koje se koriste u unutrašnjem kreiranju politika, ove odluke ne donose se na temelju zakonodavnog postupka. I to je, naravno, odraz posebnog statusa i prirode ZVSP-a.

Član 28. UEU govori o odlukama kojima se definiraju akcije:

"*Kada međunarodna situacija zahtijeva operativnu akciju Unije, Vijeće usvaja potrebne odluke. One određuju ciljeve, obim, i sredstva koja će biti dostupna Uniji, a ako je potrebno, i njihovo trajanje, te uslove za njihovu provedbu*". Dalje se u stavovima elaboriraju očekivanja od država članica. Odluke o operativnim akcijama obavezuju države članice u njihovim stavovima i aktivnostima. Kad god planiraju usvojiti nacionalni stav ili poduzeti nacionalnu akciju u skladu s akcijom, članice moraju blagovremeno pružiti informacije kako bi se, ako je potrebno, omogućile prethodne konsultacije u Vijeću. Ako postoje značajne poteškoće u provedbi konkretne odluke, država članica ih mora uputiti Vijeću, koje je odgovorno za pronalaženje odgovarajućeg rješenja.

U članu 29. UEU stoji sljedeće:

"*Vijeće usvaja odluke koje definiraju pristup Unije određenom pitanju geografskog ili tematskog karaktera. Države članice osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stavovima Unije*".

Međutim, u praksi se odluke koje definiraju akcije i stavove ne primjenjuju na način na koji to sugeriraju odredbe Ugovora. Članovi 28. i 29. koriste se samo kao pravna osnova u specifičnim slučajevima, kao što su npr. odluke ZVSP-a koje predstavljaju osnovu za usvajanje sankcija. Za potrebe vođenja vanjske politike države članice preferiraju druge instrumente. Operativne akcije uglavnom proizlaze iz zaključaka Vanjskopolitičkog vijeća ili zaključaka Evropskog vijeća. Članice upravo preferiraju zaključke Vijeća i Evropskog vijeća jer oni nemaju jednak stepen obaveznosti za države članice kao odluke koje definiraju akcije i stavove u skladu s članovima 28. i 29. UEU.

Zaključci su tako temelj kreiranja vanjske politike EU, pa se oni usvajaju u kontinuitetu kako bi se adekvatno pratila aktuelna politička pitanja i osiguralo odgovarajuće usmjeravanje i djelovanje EU (Wessel & Larik, 2020, p. 106).

Ograničeno pozivanje na članove 28. i 29. UEU za potrebe operativnih akcija i kontinuirano opredjeljivanje za korištenje blažih instrumenata otkrivaju rezerve koje članice imaju prema ZVSP-u. Države članice mogu izbjegavati odluke na osnovu tih članova upravo zato što bi im oni mogli ograničiti slobodu djelovanja.

2.3.3. Sistematska saradnja među članicama

"*Jačanje sistematske saradnje između država članica u provođenju politike*", prema članu 25. (c) UEU, definira jedan od glavnih načina provođenja ZVSP-a. Ipak, ova dimenzija često se potpuno previđa ili zanemaruje. Sadržaj ovog člana odudara od konteksta "zajedničke" politike. Također, i činjenica da Ugovor općenito tretira "jačanje" sistematske saradnje dodatno naglašava da ona nije nužno prirodno stanje stvari niti pretpostavka koja se smije uzimati zdravo za gotovo.

I mnoge druge odredbe Ugovora potvrđuju karakter sistematske saradnje između članica. Značaj saradnje i koordinacije članica u provođenju ZVSP-a eho je nekih ranijih vremena – konkretno Evropske političke saradnje (Knjiga 1, 4. poglavlje).

Dalje, član 32. UEU ne samo da ukazuje na obavezu država članica da se konsultiraju kako bi odredile zajednički pristup nego i precizira sljedeće:

- Prije nego što preduzmu bilo kakvu akciju na međunarodnoj sceni ili preuzmu bilo kakvu obavezu koja bi mogla utjecati na interese Unije, svaka država članica treba se konsultirati s ostalima u okviru Evropskog vijeća ili Vijeća.
- Države članice osiguravaju putem konvergencije svojih akcija da Unija može afirmirati svoje interese i vrijednosti na međunarodnoj sceni.
- Diplomatske misije država članica i delegacije Unije u trećim zemljama i u međunarodnim organizacijama sarađuju i doprinose formiranju i provođenju zajedničkog pristupa.

Član 34. UEU precizira i da sistemska saradnja podrazumijeva obaveze članica u vezi s koordinacijom, dijalogom i razmjenom informacija u međunarodnim organizacijama i konferencijama, uključujući i one forume u kojima nisu sve države članice zastupljene.

Sistematska saradnja između nacionalnih diplomatija uključuje različite nivoe i oblike saradnje, uključujući razmjenu informacija, konsultacije, koordinaciju i konvergentne akcije. Kontinuirana interakcija između nacionalnih ministarstava vanjskih poslova, stalnih predstavnika članica u Briselu i njihovih ambasada u trećim zemljama jednostavno se podrazumijevaju. Razmjena informacija i konsultacije mogu doprinijeti

da države članice baziraju svoje nacionalne politike na sličnim informacijama i procjenama vanjskih razvoja i razvijanju zajedničkog razmišljanja o određenom pitanju. Praksa konstantnih i kontinuiranih konsultacija također doprinosi realizaciji interrelacijskih ciljeva vanjske politike EU: omogućava razumijevanje međusobnih pozicija država članica, pomaže u izbjegavanju situacija u kojima bi vanjski događaji mogli dovesti do nesporazuma između članica, te doprinosi jačanju međusobne solidarnosti.

Zajedničke informacije, konsultacije i zajednički stavovi svakako doprinose konvergentnoj akciji, ali ne moraju uvijek dovesti do nje. Države članice mogu se dogovoriti o toku akcije povodom određenog pitanja koja će se potom provesti putem nacionalnih vanjskopolitičkih instrumenata i akcija. U tim situacijama nijanse u načinima prenošenja stavova mogu varirati, no članice će prenijeti istu osnovnu poruku. Konvergentna akcija može se dodatno ojačati kroz deklaracije ZVSP-a ili kroz javne ili povjerljive ZVSP demarše koje će pripremiti visoki predstavnik/-ca ili EEAS-a, a prenijeti specijalni predstavnici ili šefovi delegacija u trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama.

Usprkos izazovima sistematska saradnja je ojačana tokom posljednjih decenija, a države članice prihvataju je kao uobičajeni dio nacionalnog vanjskopolitičkog odlučivanja. Razmjena informacija i konsultacije sada se dešavaju intenzivnije i redovnije, iako se to ne primjenjuje univerzalno u svim političkim pitanjima, niti u svim dijelovima nacionalne vanjskopolitičke birokratije.

Refleks konsultacija znatno je izraženiji među nacionalnim diplomatama baziranim u Briselu i onima u glavnim gradovima koji su uključeni u najvažnija vanjskopolitička pitanja EU. Istovremeno, na nekim drugim destinacijama i u nekim drugim okolnostima taj je refleks znatno slabiji ili ne postoji.

Isto tako, refleks konsultacija ne mora se odvijati samo unutar ZVSP-a, već i u kontekstu drugih multilateralnih okvira (kao što je NATO) ili bilateralnih odnosa, što može dovesti do paralelnih i potencijalno međusobno konkurentnih refleksa konsultacija.

Ograničenja i poteškoće koje se javljaju u kontekstu sistematske saradnje jednako se odnose i mogu se manifestirati u vanjskopolitičkim pitanjima visokog prioriteta ili na najvišem nivou odlučivanja, kao i u manje važnim pitanjima i na nižim operativnim nivoima. Kad je riječ o visokom niovu, potpuna razmjena informacija i sistematske konsultacije mogu izostati zbog različitih ili suprotstavljenih stavova članica, zbog okolnosti u kojima su drugi međunarodni akteri primarni/relevantniji sagovornici ili zbog toga što su pitanja previše osjetljiva da bi se informacija dijelila sa svim članicama. Na nižim nivoima sistematska saradnja obično izostane kad se radi o pitanjima za koja su zainteresirane samo neke članice ako EU nije jedan od relevantnih okvira za konkretno pitanje ili ako i kad veći dio država članica nema potrebne eksperte ili diplomatska predstavništva u konkretnoj trećoj zemlji. Refleks konsultacija ili koordinacije može postojati, ali ne mora uvijek i u svakom slučaju podrazumijevati konsultiranje svih (ili većine) članica. Osim toga, imajući u vidu multidimenzionalnu i multilokacijsku prirodu vanjske politike EU (Knjiga 1, 3. poglavlje), sasvim je izvjesno da refleks konsultacija kod članica postoji i odvija se u različitim forumima i s drugim državama.

Iz prethodno navedene elaboracije može se zaključiti da veličina diplomatske mreže, tj. broj diplomatskih predstavništava država članica i EU predstavljaju jedan od faktora koji utječe na obim i intenzitet sistemske saradnje. Već je spomenuto da član 32. uspostavljava obavezu saradnje za diplomatske misije država članica i delegacije Unije u trećim zemljama s ciljem doprinosa formuliranju i implementaciji zajedničkog

pristupa. U praksi se to može odnositi samo na dio država članica. Broj ambasada država članica zaista varira od manje od 25 do više od 120 (Njemačka i Francuska) (European Commission, 2024). Mnoge države članice nemaju diplomatska predstavništva u zemljama koje su relevantne za vanjsku politiku EU ili u zemljama gdje EU provodi operacije ZSOP-a[23]. Iako će to biti posebno elaborirano u narednom poglavlju (Knjiga 2, 3. poglavlje), na ovome mjestu dovoljno je istaknuti da većina država članica EU nema velike diplomatske mreže koje bi im omogućile značajnije sudjelovanje u vanjskopolitičkim akcijama EU u svim relevantnim trećim zemljama, često ni za adekvatnu zastupljenost u Briselu ili pružanje relevantne ekspertize na terenu. Dio tih obaveza preuzima EEAS, tj. delegacije EU, što povratno afirmira njihov značaj kako za države članice tako i za treće zemlje (Bicchi & Maurer, 2018; Bicchi & Shade, 2022; Biedenkopf & Petri, 2019; Maurer & Morgenstern-Pomorski, 2018). I tu postoje izuzeci, pa se Unija u nekim slučajevima mora osloniti na diplomatska predstavništva članica[24].

2.4. SADRŽAJ ZVSP-a

Iako ZVSP predstavlja *sui generis* politiku u smislu naziva i nadležnosti, već je na samom početku (Knjiga 1, 3. poglavlje) pojašnjeno da se ona ne može posmatrati van općeg konteksta vanjske politike EU. ZVSP jednako može koristiti instrumente za upravljanje krizama i izgradnju mira iz ZSOP-a, kao i instrumente vanjskog djelovanja (poput finansijske podrške, trgovinskih ili sporazuma o pridruživanju) i inicijative u području vanjske dimenzije unutarnjih politika.

[23] Naprimjer, svega desetak država članica ima predstavništva u Iraku, Libiji i Armeniji. Samo devet ima ambasadu u Maliju, šest u Nigeru i samo jedna—Francuska—u Centralnoafričkoj Republici, a to su države u kojima se trenutno odvijaju ZSOP operacije. Nisu sve države članice EU otvorile svoja diplomatska predstavništva ni u Bosni i Hercegovini.

[24] EU nema svoje delegacije u Sjevernoj Koreji, Iranu i nekim zemljama Zaliva.

Domet ZVSP-a može se pratiti i kvantitativno. Osim ogromnog broja poruka koje se svakodnevno razmjenjuju o svim pitanjima i svim dijelovima svijeta putem COREU mreže i drugih platformi (Bicchi, 2011; Lovato, 2021), EU je objavila na stotine izjava i deklaracija u kontekstu ZVSP-a koje tretiraju treće zemlje, regije ili međunarodne organizacije i specifična pitanja. Unija i članice komuniciraju demaršima prema mnogim zemljama (npr. osude kršenja ljudskih prava, zabrinutost zbog tenzija i sl.), održavaju političke dijaloge na različitim nivoima (šef države/vlade, ministarski ili službenički nivo) s nizom trećih zemalja i regionalnih organizacija. Osim toga, odluke koje se donose tiču se desetina drugih zemalja, uključujući civilne i vojne operacije upravljanja krizama, kao i sankcije različitih nivoa i fokusa.

U geografskom smislu u fokusu ZVSP-a i ZSOP-a (Knjiga 1, 6. poglavlje) jesu istočni susjedi Unije, Zapadni Balkan, Turska, Mediteran, Bliski Istok i Afrika. U pogledu tema, uz relativno očekivana pitanja, poput ljudskih prava i neproliferacije, Unija je u izmijenjenim međunarodnim okolnostima kao prioritete identificirala i hibridne prijetnje, klimatske akcije i migracije, te ih sve više povezuje sa ZVSP-om (Borell, 2021; Council of the EU, 2019, 2021).

Kad je riječ o intenzitetu kojim se ZVSP bavi pojedinim regijama, tu postoje velike razlike. Nizak nivo pažnje može biti pokazatelj da to nije jedan od prioriteta za EU, odraz neslaganja između članica ili pak objektivna bojazan da bi bavljenje konkretnim pitanjem moglo ugroziti interese država članica ili EU-a u cjelini[25]. Izbor pitanja kojima se EU bavi nikako ne svjedoči u korist njene konzistentnosti, ali zato puno više govori o pragmatičnosti.

[25] Naprimjer, unatoč velikoj pažnji koju EU posvećuje svom južnom susjedstvu, Alžir i Zapadna Sahara nisu u fokusu tih napora. Iako je EU vrlo jasna i glasna u pogledu pitanja ljudskih prava širom svijeta, kad je riječ o alarmantnom kršenju prava azijskih radnika u državama Zaliva, znatno je tiša. Sigurnosna situacija u Pacifiku i sporovi u Južnom kineskom moru, iako nedvojbeno važni, nisu EU prioritet.

Ipak, tokom posljednje tri decenije obim i domet ZVSP-a znatno su se proširili. Politička pitanja i regije koje su ranije bile izvan dometa Evropske političke saradnje i ZVSP-a danas su hronično prisutne na ZVSP agendi i predmetom su sistematične saradnje, zajedničkih pristupa i usklađenih ili zajedničkih akcija. U ranijim periodima članice su u znatno većoj mjeri štitile svoje tzv. privatne domene i tako onemogućavale razvoj EU stavova. Danas se sve češće postupa sasvim drugačije – članice bi vrlo rado pojedina ranije osjetljiva pitanja podigle na unijski nivo. Dok su u prethodnim decenijama svim silama pokušavale držati druge članice dalje od njima posebnih pitanja i odnosa, danas im je glavna poteškoća da za ta ista pitanja zainteresiraju druge članice.

I pored pozitivnih trendova, ZVSP se i dalje suočava s kritičnim izazovima kad je riječ o potencijalnoj upotrebi vojne sile ili o operativnoj podršci borbenim akterima. To dodatno podgrijava stare dileme oko koncepta moći EU (civilni vs. vojni akter), ali otvara i nove sukobe između članica, što se moglo vidjeti u slučajevima intervencija u Iraku, Siriji i Libiji. Procjena složenih kriznih situacija i dogovor o adekvatnom odgovoru nikad nisu jednostavni, niti su njihovi ishodi izvjesni.

2.5. UČINKOVITOST INSTRUMENATA

Raspon diplomatskih instrumenata kojima ZVSP raspolaže je obiman i uglavnom standardan jer uključuje neformalne razgovore i telefonske pozive, diplomatske demarše, posjete i sastanke visokog nivoa, sudjelovanje na međunarodnim konferencijama, medijaciju, slanje promatrača itd. EU, kao i svaki drugi diplomatski akter, koristi raspoložive instrumente kako bi savjetovala, potvrdila, podržala, pokazala solidarnost, predložila rješenja ili opcije, posredovala, pomirila, ishodila, usmjerila, zahtijevala, protestovala, osudila, optužila, odbacila,

odvratila, sankcionirala druge aktere. Ciljevi i učinci, međutim, sasvim su drugo pitanje.

Dosadašnji vanjskopolitički angažman EU, pogotovo kontekst ZVSP-a, pokazuje da se Unija vrlo često ograniči na primjenu općih načela i ciljeva: automatizirano se naglašavaju ciljevi ZVSP-a kao što su mirno rješavanje sukoba, rutinski se odbacuje ili osuđuje upotreba nasilja ili kritizira kršenje ljudskih prava. Stavovi država članica lakše se mogu uskladiti sve dok je output ZVSP-a općenit i principijelan do one mjere da ne izaziva podjele. Unija se na taj način profilira kao poseban i višim vrijednostima odan akter, no stvarni efekat obično izostaje. Tzv. "deklarativna vanjska politika" (Keukeleire & Delreux, 2022, p. 180) ima primat u odnosu na stvarni utjecaj. Primjetna je tendencija da se umjesto stvarne i svrsishodne zajedničke politike usvajaju općeniti stavovi. Raskorak između deklarativnog i stvarnog na tragu je onoga što je o "alibi misijama" rečeno u Knjizi 1 (6. poglavlje) – čak i ZSOP može postati supstitut ili alibi za nepostojanje jasnog i razrađenog vanjskopolitičkog stava.

EU, kao i svi drugi akteri, kroz svoju diplomatsku komunikaciju projicira i svoj identitet i svoje vrijednosti, i to ne uzalud (Cardwell, 2016). Deklarativna vanjska politika sasvim je legitimno integralan dio ZVSP-a. Povremena neslaganja između članica, čak i korištenje prava veta svakako privlače više medijske pažnje od jednoglasnih odluka. No, i to su načini na koje opet članice pokušavaju iskomunicirati svoje identitete, vrijednosti i distingvirati se od ostalih. O Mađarskoj je npr. i u Knjizi 1 (5. poglavlje) bilo riječi, ali kako god da tumačimo motive za takvo ponašanje u slučaju Ukrajine (5. poglavlje), i sama Mađarska, kao i neke druge članice, znala je blokirati donošenje odluka u kontekstu ZVSP-a i u mnogim drugim slučajevima. Ponašanje pojedinih aktera poput SAD, Kine, Rusije, Izraela, zatim pitanja kao što su migracije, promocija rodne

ravnopravnosti i sl. izazivaju vrlo duboke podjele unutar EU. Motivi nisu uvijek isti, o čemu pišu brojni autori (Hettyey, 2021; Michalski & Danielson, 2020; Morgan, 2020; Pavlićević & Vangeli, 2019; Song, 2019; Zalan, 2020), no o njima i različitim modelima i impulsima ponašanja članica više riječi bit će u narednom poglavlju.

Kod složenih pitanja i kriza koje zahtijevaju djelovanje stvari se dodatno kompliciraju jer EU nema ili uspijeva razviti samo ograničenu operativnu politiku. Bez operativnog sadržaja EU ne može djelovati, bez obzira što ima i visokog predstavnika/-cu i EEAS i specijalne predstavnike i EU delegacije. Njihov *output* očekuje se svakodnevno, znatno detaljnije, informiranije, konkretnije i svakako puno brže nego što to EU institucije mogu producirati kroz svoje složene mehanizme.

Ipak, postoje prioritetne zone, tematski i geografski, u kojima ZVSP generira operativnu matricu, iako intenzitet, konzistentnost i učinkovitost mogu varirati. Operativna vanjska politika EU-a u tim slučajevima dodatno je ojačana i potkrijepljena mjerama i akcijama usvojenim u kontekstu ZSOP-a i vanjskog djelovanja EU-a. Čak i kada je riječ o članicama koje se suprotstavljaju deklarativnoj vanjskoj politici EU-a i svrstavaju uz druge međunarodne aktere (Orenstein & Kelemen, 2017), postoje nijanse i varijante u ponašanju, pa njihovo djelovanje ne mora ometati operativnu vanjsku politiku. Javno i deklarativno neslaganje s EU stavovima može biti namijenjeno domaćoj političkoj sceni, ali ono ne mora biti nužno praćeno bilo kakvom akcijom ili ometanjem operativne vanjske politike (Hettyey, 2021; Michalski & Danielson, 2020).

Svrsishodnost i efikasnost diplomatskog djelovanja, kao i u slučaju drugih aktera, teško je mjerljiva i zbog same prirode posla koja se ne može u potpunosti odvijati pred očima javnosti i medija. To se posebno

odnosi na diplomatske napore koji se poduzimaju u kriznim situacijama (Bergmann, 2020; Bergmann et al., 2018). Rijetko uspješan, a javnosti dobro poznat primjer jesu pregovori o nuklearnom sporazumu s Iranom (Knjiga 1, 4. poglavlje), iako priča u konačnici i nema sretan kraj[26]. Nije, dakle, nemoguće zamisliti i ostvariti uspjeh ZVSP-a, ali to se obično dešava uz pojačan angažman članica, animiranjem sveobuhvatnijih aspekata vanjske politike EU, često uključujući i ZSOP i u ovisnosti o djelovanju drugih međunarodnih aktera i tokova.

2.6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU predstavlja ključni element integracije i saradnje među državama članicama u pogledu vanjske politike i sigurnosnih pitanja, iako se vanjska politika EU ne iscrpljuje samo kroz ovaj okvir. Jednako tako ni ZVSP ne može se posmatrati izdvojeno od šireg konteksta djelovanja EU na međunarodnoj sceni. Iako je ZVSP formalno ustanovljena Ugovorom iz Maastrichta kao drugi stub EU, njen puni potencijal i operativna sposobnost razvijali su se tokom godina, posebno kroz ugovore iz Amsterdama i Lisabona. ZVSP za neke članice bio je podjednako ili čak i više usmjeren na međusobne i identitetske ciljeve koliko i na postizanje vanjskih ciljeva.

Unatoč deklarativnom aspektu ZVSP-a, praktična implementacija ove politike često nailazi na izazove zbog razlika u nacionalnim interesima i pristupima država članica. Iako postoji obaveza članica da podržavaju i provode zajedničku vanjsku politiku u duhu solidarnosti, stvarna usklađenost i zajednička akcija ponekad izostaju zbog suprotstavljenih nacionalnih interesa.

[26] EU nuklearni sporazum s Iranom, poznat i kao Zajednički sveobuhvatni akcioni plan (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), potpisan je 2015. godine između Irana i P5+1 (pet stalnih članica Vijeća sigurnosti UN plus Njemačka) uz podršku EU. Cilj sporazuma bilo je ograničavanje iranskog nuklearnog programa uz rigorozne inspekcije IAEA i postupno ukidanje sankcija. EU je igrala ključnu ulogu u postizanju i provođenju sporazuma. Nakon povlačenja SAD-a iz sporazuma 2018. godine Iran se prestao pridržavati svojih obaveza iz sporazuma.

Implementacija ZVSP-a zasniva se na definiranju općih smjernica, donošenju odluka o operativnim akcijama i stavovima, te jačanju sistemske saradnje između država članica. Međutim, u praksi se često koristi fleksibilniji instrument kao što su zaključci Evropskog vijeća i Vijeća za vanjske poslove, koji nemaju isti nivo obaveznosti kao formalne odluke.

ZVSP suočava se sa značajnim izazovima, uključujući potrebu za boljom koordinacijom među članicama i EU institucijama, te balansiranjem između ekonomskih interesa i promocije ljudskih prava. Geopolitički faktori, poput sukoba na Bliskom Istoku i odnosa s velikim silama, također utječu na postavljanje prioriteta i efikasnost ZVSP-a.

Uprkos ovim izazovima, ZVSP tokom godina postala je operativnija, uključujući civilne i vojne misije u okviru ZSOP-a. Saradnja među državama članicama i dalje je ključna za uspeh ZVSP-a, ali nacionalne vanjske politike često prevladavaju, ograničavajući potencijal za stvarnu zajedničku akciju.

Konačno, ukoliko želiti odgovoriti na nove globalne izazove, zadržati međunarodno relevantne pozicije i odgovoriti koherentno i svrsishodno, ZVSP mora se kontinuirano prilagođavati i razvijati. U tom smislu ne postoji alternativa jačanju solidarnosti, koordinacije i zajedničkog djelovanja, a sasvim izvjesno ni daljim formalnim i neformalnim koracima u dubljem integriranju ove oblasti.

PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

1. Koji su glavni motivi uspostavljanja ZVSP-a?

2. Kako naziv „Zajednička vanjska i sigurnosna politika“ može biti obmanjujući?

3. Koje su ključne razlike između deklarativne i operativne vanjske politike EU-a?

4. Koji su glavni izazovi u postizanju konzistentne vanjske politike unutar ZVSP-a?

5. Kako geopolitički faktori utječu na postavljanje prioriteta ZVSP-a?

6. Kako bi poboljšanje koordinacije između članica i EU institucija moglo utjecati na efikasnost ZVSP-a?

3.
ODNOS VANJSKE POLITIKE EU I VANJSKIH POLITIKA ČLANICA

3.1. Razlike između članica

3.1.1. Moć i kapaciteti

3.1.2. Interesi

3.1.3. Pogledi na svijet, uloge i vanjskopolitički identiteti

3.1.4. Strateška kultura i politička volja

3.1.5. Ostali domaći faktori

3.2. Prilagodbe članstvu

3.2.1. Historijska iskustva

3.2.2.Ekonomski razvoj

3.2.3. Redefiniranje statusa

3.2.4. Socijalizacija vanjskopolitičkih elita

3.3. Diplomatsko-birokratska dimenzija

3.3.1. Autonomija i hijerarhija

3.3.2. Koordinacija vanjske politike

3.3.3. Diplomatsko-birokratske tradicije

3.4. Interpretacije eurounijskog konteksta

3.4.1. Ekstenzivni vanjski odnosi

3.4.2. Vanjski odnosi u kontekstu EU

3.4.3. Međunarodni vanjski odnosi

3.5. Modeli odnosa prema EU

3.6. Vanjske politike van EU okvira

3.6.1. Privatni domen

3.6.2. Bilateralni odnosi

3.6.3. Europski multilateralizam

3.6.4. Tranzicionalni odnosi

3.7. Vanjske politike članica EU iz Centralne i Istočne Europe

3.8. O dvosmjernosti i uzajamnosti

Za 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 ovome 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 realnost 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 birokratije 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 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 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 konstruktu 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, naime, odvija se 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 zbog promjena na nacionalnim nivoima.

3.1. 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 poći će od klasičnih determinanti nacionalnih vanjskih politika – moći, interesa, pogleda na svijet i identitet, kao i domaćih faktora vanjskopolitičkog procesa.

3.1.1. 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 po nekim drugim faktorima. U tom smislu posebno je indikativna razlika između Francuske na jednoj i svih ostalih članica na drugoj strani. Činjenica da se radi o nuklearnoj sili s velikim vojnim kapacitetima, stalnim mjestom i pravom veta u Vijeću sigurnosti UN-a, te značajnim udjelom u svjetskoj ekonomiji uvjetuje i njeno ponašanje unutar EU i priskrbljuje joj drugačiji status u odnosu na ostale članice. Ovakav status Francuska je dugo dijelila sa UK, no nakon Brexita u ovoj poziciji je poprilično usamljena. Najbliža joj je svakako Njemačka, no pozicija te države i odnos prema vlastitoj moći sasvim su drugačiji. 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. Spomenute 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 i Njemačka). I sama EU ima više

od 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 (Knjiga 1, 5. poglavlje). 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 vlastitih 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 politika bila je nezamisliva bez prethodnog dogovora i sudjelovanja UK i Francuske i korištenja njihovih vojnih kapaciteta, a jednako bi nezamislive i neostvarive bile i brojne vojne operacije EU. Ove države su, treba istaknuti, i individualno bile u takvoj poziciji da im za provođenje vojnih akcija nije potreban multilateralni okvir.

Razlika u moći između članica je činjenica koja se ne može zanemariti. Evropske zemlje već duže vrijeme suočavaju se s 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 domaćom javnosti 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.

3.1.2. 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 MacNaughtan (2008) ponudili su sljedeću kategorizaciju različitih interesa članica koji govore u prilog ovoj tvrdnji:

- 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 Evropi 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 međusobni 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 npr. Rusiji, uz mogućnost uvođenja sankcija kao eventualni cilj neke članice, potpuno je inkompatibilna s evetualnim nastojanjem druge članice da osigura povoljan ugovor s Rusijom o snabdijevanju energentima ili da osigura podršku Rusije za neku inicijativu u Vijeću sigurnosti.

Nepostojanje 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 nimalo ne zanimaju. Čak i sam nedostatak interesa dovoljan 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.

3.1.3. Pogledi na svijet, uloge i vanjskopolitički identitet

Pogled na svijet, razumijevanje i projekcija vlastite 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 vrlo često svoju ulogu vide u promoviranju demokratije i ljudskih prava, dok Njemačka i većina istočnoevropskih zemalja sebe vide kao promotore tržišne ekonomije i opće ekonomske liberalizacije. Francuska njeguje i potvrđuje imidž države koja ne oklijeva 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. Ovo posljednje je i moguće 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 Evrope. Pogled na svijet i koncept uloge nisu nepromjenjive kategorije, već variraju u vremenu i ovise o interpetacijama političara, ali i promjenama u širem kontekstu.

3.1.4. Strateška kultura i politička volja

I ove dvije nematerijalne komponente utječu na oblikovanje vanjske politike i stvarne moći vanjskopolitičkih aktera. Keukeleire i Macnaughton (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 139) tvrde da strateško promišljanje vanjske politike nema bogatu tradiciju na evropskom tlu. Naime, hladnoratovska podjela svijeta omogućila je višedecenijsku stabilnost, ali i svojevrsnu vanjskopolitičku pasivnost (izuzetke su do izvjesne mjere predstavljale UK i Francuska). Reychler smatra da je zahvaljujući takvom kontekstu EU prihvatila nekoliko iluzija (Reychler, 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 Evrope, 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 neposrednoj blizini, pa i unutar same EU ozbiljno narušili vjerovanje u ove iluzije, taj nedostatak strateške kulture i dalje je jedna od značajnih prepreka u razvoju i afirmaciji EU kao uspješnog vanjskopolitičkog aktera. Unija i njene članice veoma se 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 evropskoj strateškoj kulturi Meyer je dokazao da se problem može sagledati i s druge strane, jer, kako on kaže, „nije sporna samo slabost strateške kulture, već nepostojanje zajedničke strateške kulture usred mnoštva nacionalnih“ (Meyer, 2004, p. 25). Evidentna ruska prijetnja, osim što je raspršila iluzije, članice je suočila sa slabostima i nedostatnošću tih nacionalnih resursa.

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 s 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 evropskim 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 zapadnoevropskim zemljama općenito nije sklona takvim odlukama. Države Centralne i Istočne Evrope, s dugim iskustvom represije, bile su znatno spremnije prihvatiti ideju intervencionističke vanjske i sigurnosne politike, pogotovo ukoliko je inicijativa dolazila od strane SAD-a. Populistički i politički pokreti koji su obilježili političku scenu ovih zemalja posljednjih godina, međutim, zagovaraju izolacionističke stavove, koji odišu i općim antieurounijskim raspoloženjem. Ovakve razlike između članica objektivna su teškoća kreiranju zajedničkog javnog mnijenja na nivou EU, a samim time i zajedničkog identiteta na tom nivou.

Keukeleire i MacNaughtan nisu ovim iscrpili listu svih mogućih problema koji se sakrivaju iza fraze „nedostatak političke volje“. S obzirom na čitav niz razloga koji se mogu skrivati iza ove faze, jasno je da je rješavanje problema nedostatka političke volje znatno složenije od pukog uvjeravanja članica da VPEU treba biti koherentnija i efektivnija.

3.1.5. 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. U većini članica 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. Grčkoj npr. nisu nepoznate jednostranačke vlade. Bez obzira na individualne razlike, većini ovih političkih sistema imanentna je konsenzualna demokratija, koja podrazumijeva i ideju i praksu međusobnih konsultacija, nagodbi i kompromisa. Takva politička kultura, međutim, posljednju je deceniju na posebnom udaru populističkih i krajnje desnih političkih lidera koji je otvoreno preziru.

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 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 odlučuje se 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 Evropskog 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 parlamenata 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 Evropu. Njihov značaj i uloga u velikoj mjeri razlikuju se od situacije u ostalim članicama. U Francuskoj i Italiji parlamentarni nadzor nad vanjskom politikom uglavnom je formalan.

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. Španske 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. Kad je riječ o subnacionalnim akterima, treba imati u vidu da se i pored određenih samostalnih vanjskopolitičkih aktivnosti, svojevrsne paradiplomatije (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 i s pozicija desnice. 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 dvojnom 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 Španiji, 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 visokotehnološke industrije o pitanjima odnosa prema Kini, Tajvanu i Koreji. Sindikati u Španiji, Danskoj i Švedskoj imaju izražene vanjskopolitičke stavove, iako se oni mogu objasniti i bliskošću sa strankama lijevog centra.

U neekonomske interesne grupe mogu se svrstati vjerske organizacije, udruženja dijaspore, grupe vezane za globalna pitanja, kao i antieurounijske grupe. Kad je riječ o utjecaju na vanjsku politiku, Katolička crkva u Italiji, Poljskoj i Hrvatskoj, kao i Pravoslavna crkva u Grčkoj izuzetno su snažni akteri, iako ta dinamika nije nužno pravolinijska. Organizirane dijaspore također imaju svoju ulogu u pojedinim zemljama – alžirska i armenska dijaspora u Francuskoj ili kiparska u Grčkoj. Grupe koje se bave globalnim pitanjima najčešće i same imaju transnacionalni karakter – Safeworld, Greenpeace, Amnesty International i sl., pa se njihovo djelovanje i pritisak može osjetiti i u drugim međunarodnim forumima.

Posebnu podvrstu neekonomskih interesnih grupa predstavljaju antieurounijske organizacije koje nastoje utjecati na svoje vlade da manje ili nikako ne sudjeluju u eurounijskim akivnostima. Izuzetno plodno tlo nalaze u tradicionalnijim, konzervativnijim i euroskeptičnim članicama.

Percepcija unutarnje i vanjske politike

Posljednji segment domaćih faktora koji će biti obrazložen jeste shvatanje odnosa unutarnje i vanjske politike u kontekstu opće *europeizacije.* 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.

3.2. 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 promijeni svoje ponašanje kako bi odgovorio na nove izazove promjenom načina akcije“ (Haas, 1990, p. 7). Većina autora koji su sudjelovali u spomenutoj komparativnoj vanjskopolitičkoj studiji adaptaciju su interpretirali kao „*europeizaciju*“. Taj je stav najbolje predstavio Tonra pojasnivši da se *europeizacija/eurounizacija* ogleda u „transformaciji načina na koji se vanjske politike donose, načina na koji se definiraju i obavljaju profesionalne uloge i konsekventna 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 međunarodnoj realnosti, pogotovo nakon Hladnog rata. One članice koje se opiru prilagodbama i europeizaciji svojih vanjskih politika zapravo odbijaju priznati novu realnost i žele zadržati svoje uloge iz prošlosti ili čak izmaštane prošlosti u skladu s ponovno aktueliziranim nacionalističkim narativima u pojedinim zemljama.

Na drugoj strani su države koje su prepoznavale unijski kontekst kao priliku da prevaziđu određene historijske probleme i komplekse, riješe

ekonomske probleme ili redefiniraju svoj vanjskopolitički i sigurnosni status.

3.2.1. 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 izgradila i 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 vanjskim politikama. 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 relativno bezbolnu obnovu veza sa bivšim kolonijama, iako značajni problemi s vremena na vrijeme isplivaju na površinu. Kolonijalno iskustvo Portugala ostavilo je bolan trag na identitet 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 Irskoj je omogućilo da u velikoj mjeri uravnoteži svoje odnose s dominantnim susjedom – Ujedinjenim Kraljevstvom, koje sad više i nije EU članica. 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.

Demokratska i ekonomska tranzicija, ali i modernizacija u državama Centralne i Istočne Europe teško bi bila moguća bez EU. Bez obzira na povremene probleme u demokratskom upravljanju i vladavini prava, kao i neslaganjima između EU institucija i nekih od ovih država, poenta nije u njihovom poređenju s državama Zapadne Evrope, već u odnosu prema stanju i perspektivama u ovim državama nakon pada komunizma.

3.2.2. Ekonomski razvoj

Više od 50 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 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 – *europeizacija* je izjednačena s modernizacijom i političkom demokratizacijom. Evropske integracije koje su donijele opći napredak stvorile su atmosferu podrške integracijama i u drugim sferama poput vanjske politike.

3.2.3. Redefiniranje statusa

Članstvo u Uniji pomoglo je redefiniranju statusa neutralnosti i nesvrstanosti zemljama poput Irske, Austrije, Finske i Švedske[27] 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. Austrijsko „nesudjelovanje u vojnim alijansama“ nije spriječilo ovu zemlju da sudjeluje u mirovnim i odbrambenim naporima EU, čak i da ih predvodi (EUFOR misija *Althea* u Bosni i Hercegovini).

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.

[27] Nakon ruske agresije na Ukrajinu Finska i Švedska dramatično su promijenile odbrambenu politiku i opredijelile se za članstvo u NATO-u. Finska je postala članica NATO-a u aprilu 2023. godine, a Švedska u martu 2024. godine.

I velike i manje članice često su opterećene očekivanjima koja je teško uskladiti. Na jednoj strani pragmatično pokušavaju iskoristiti eurounijski mehanizam da se bezbolno adaptiraju na promjene u međunarodnom sistemu i maksimaliziraju potencijale svojih vanjskih politika. Na drugoj strani, međutim, različitim sredstvima pokušavaju održati distinktivnost i nezavisnost svojih vanjskopolitičkih aktivnosti.

3.2.4. SOCIJALIZACIJA VANJSKOPOLITIČKIH ELITA

Socijalizacija aktera u vanjskopolitičkom odlučivanju odnosi se prvenstveno na utjecaj koji je širi proces EU članstva 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[28] 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 vanjskopolitičkim opredjeljenjima nisu rijetka pojava. Neke od članica refleksno su zbog tradicije, sigurnosti, ekonomije ili nečeg drugog usmjerene na partnere van EU. Iako je britansko-američka saradnja bila u fokusu evropskih kritika, SAD nisu bile primarni partner samo Ujedinjenom Kraljevstvu, već i nizu drugih EU članica. O većoj strateškoj autonomiji od SAD-a u EU se intenzivno raspravljalo samo u periodima američkog unilateralizma ili u strahu od njega. Komparativna studija vanjskih politika članica ukazuje na opći trend slabljenja refleksnih veza budući da mehanizmi saradnje unutar EU imaju primat.

[28] 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 je ova zemlja izostavljena zbog limitiranosti njenih vanjskopolitičkih kapaciteta.

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 francusko-njemačke relacije i međusobnog poštovanja i razumijevanja. Belgija i Nizozemska potpuno su internalizirale naviku saradnje, što je dovelo i do kreiranja zajedničkih političkih i vanjskopolitičkih stavova.

Pitanje prihvatanja određenih normi, načina razmišljanja i ponašanja nešto je složenije od refleksa i navika. Za UK, Dansku i Nizozemsku pozivanje na međunarodne norme u kreiranju vanjske politike sasvim je uobičajeno. Danska prepoznaje „kolektivnu sigurnost, vladavinu prava i pravo na samoodređenje“, što su 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 „evropske norme“, iako svaka od članica ima svoje specifično tumačenje tih normi. Njemačka tako pod evropskim normama podrazumijeva transparentnost, konsultacije i kompromis koji vode stabilnosti i predvidljivosti u sferi vanjskih odnosa. U Španiji je povratak normalnim evropskim i međunarodnim tokovima nakon decenija diktature interpretiran kao povratak evropskim 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. samodefiniranja i redefiniranja. 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 evropsku sudbinu“ (Aggestam, 2000, p. 69), a inkorporiranje „evropskog 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 vlastite moći, tako da je Unija shvaćena kao dodatak, bonus, a ne sredstvo koje nešto oduzima ili umanjuje. Naravno, krajnje desna opozicija EU vidi kao ograničavajući faktor.

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 zadatog geografskog konteksta. Poimanje „lokalnog“ (u smislu bliskog kontakta) i poimanje identiteta (u socijalnom smislu) sve se više mijenja pod utjecajem integracijskog procesa u Evropi. 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. Posljednjih deset godina ovaj narativ provlači se i kroz mnoge koalicione vlade u pojedinim članicama.

Navedena komparativna studija pokazala je i da su efekti socijalizacije znatno manje primjetni kod vanjskopolitičkih aktera u velikim zemljama poput 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. Evropa jeste integrirana, ali je i svijet koji je okružuje globaliziran, tako da postoji i znatno širi kontekst međuovisnosti čije posljedice ne treba zanemariti.

3.3. 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 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.

3.3.1. 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. Dva slučaja, tj. modela funkcioniranja posebno su ilustrativna za navedeni aspekt – francuski i njemački.

Predsjednik Francuske, zajedno sa svojim diplomatskim savjetnicima, blisko sarađuje 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).

S obzirom na to da je svaka od članica EU razvila vlastiti 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 MVP-a.

Najmanje autonomnosti moguće je identificirati kod visokocentraliziranih sistema kakav ima Francuska. U francuskom sistemu za koordinaciju s EU zadužen je Generalni sekretarijat interministarskog komiteta za pitanja evropske ekonomske saradnje[29], koji je odgovoran premijeru.

3.3.2. 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.

[29] Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne – SGCI.

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. To jeste direktna posljedica europeizacije 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.

3.3.3. Diplomatsko-birokratske tradicije

Utjecaj europeizacije 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/Evropu/evropska pitanja. U ovoj funkciji ministar za Evropu 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 je način stvarna mjera uspjeha vanjske politike neke od članica da „dobaci dalje od svoje ekonomske moći“ (Kennedy, 2000, p. 261).

3.4. INTERPRETACIJE EUROUNIJSKOG KONTEKSTA

Jedno od osnovnih pitanja kojima se studija čiji su urednici Manners i Whitman bavila jeste 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, prilika da se promovira konkretna reformska politika ili da se internaliziraju međunarodne norme i obaveze.

Unijski okvir može, kako neki primjeri pokazuju, biti shvaćen i kao prilika za promoviranje nacionalnih ciljeva i prioriteta i njihovo lakše ostvarivanje. Šestomjesečno predsjedavanje Vijećem (ministara) EU (Knjiga 1, 5. poglavlje) 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“. Iako je po svom sadržaju i fokusu sasvim

suprotstavljeno prevladavajućim vanjskopolitičkim stavovima EU, mađarsko predsjedavanje u drugoj polovini 2024. godine predstavlja upravo jedan takav pokušaj.

Osim predsjedavanja takvu priliku članice imaju i prilikom imenovanja svojih visokih dužnosnika i diplomata na funkcije u EU.

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

3.4.1. 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 primjer svakako je Francuska. No, tradicionalno intenzivni i ekstenzivni odnosi s ostatkom svijeta ne mogu se uzeti kao osnovna determinanta nečije vanjske politike.

3.4.2. 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) jeste i mogućnost balansiranja suprotstavljenih tendencija na domaćem terenu. Vrlo često se na ovaj način amortiziraju unutrašnji sukobi proevropskih i proatlantskih, antievropskih 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.

3.4.3. 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 s 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.

3.5. MODELI ODNOSA PREMA EU

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 u 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 svega, 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 intergavernalizma (principa međuvladine saradnje) i renacionalizacija vanjskih politika. Još od 70-ih godina aktuelna 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.

Prva vrsta odgovora na integracijske, ali i izazove globalizacije jeste prebacivanje mnogih vanjskopolitičkih aktivnosti na Brisel. **Briselizaciju** kao proces ne treba izjednačiti s *komunitarizacijom*[30] (proces koji se odnosio na jačanje uloge Vijeća ministara i njegovih podstruktura), niti *komonizacijom*[31] (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, čije je sjedište također u Briselu.

Neke od članica su se umjesto prijenosa težišta na Brisel odlučile da činjenicu članstva u EU pokušaju iskoristiti za jačanje svojih pozicija i ovlasti snažnim zagovaranjem **intergavernalizma**, **tj. forsiranjem metoda međuvladine saradnje**. Ova strategija razlikuje se i znatno je složenija od prihvatanja europeizacije kao načina podizanja nivoa i unapređivanja nacionalnih vanjskopolitičkih kapaciteta. U ovom kontekstu Unija predstavlja međudržavni, međuvladin mehanizam koji potencira značaj državnog suvereniteta na postnacionalnom nivou i spašava ga od atrofiranja. 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 članica ili takvi pokušaji članica nisu rijetki i uglavnom su potaknuti neuspjesima ili neodlučnošću koja se javlja na nivou EU. U takvim okolnostima povratak tradicionalnoj

[30] *Communitarization* (engl. od riječi community – zajednica).
[31] *Commonization* (engl. od riječi common – zajednički).

vanjskoj politici više odgovara i može bolje poslužiti partikularnim nacionalnim ciljevima. Mnogi su autori identificirali ovu tendenciju, a primjeri u praksi svakako su bili brojni. No, povratak na staro stanje stvari prije npr. ZVSP-a i prije opće europeizacije 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, 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 prihvatljiva je opcija, iako ih to nije sprečavalo da se u prethodnom periodu 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 shvaćen je 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 u nekim drugim, neće i dalje koristiti prilike koje se otvaraju da bi renacionalizirali pojedina pitanja ili stavove.

3.6. 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. Ekengren i Sundelius konstatirali su 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;
- evropski multilateralizam;
- tranzicionalni odnosi.

U nastavku slijedi njihova elaboracija.

3.6.1. 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 i posebno je relevantno u slučaju Francuske. I u Grčkoj je pitanje nacionalne odbrane u privatnom domenu. Još jedno značajno sigurnosno pitanje u privatnom domenu jeste pitanje neutralnosti članica, kojih je sada manje nego ikad (Austrija, Irska, Kipar i Malta).

3.6.2. Bilateralni odnosi

Drugi krug „specijalnosti" čine bilateralni odnosi od posebnog značaja, a koji se odvijaju van konteksta EU. Postoje dvije 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 Francuske i Njemačke (o pitanju integracija) ili odnosi Njemačke s Izraelom, Poljskom ili SAD-om. Primjere specijalnih odnosa u smislu polunezavisnosti predstavljaju saradnja u okviru Beneluksa, skandinavska 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.

3.6.3. Evropski multilateralizam

Evropski 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 pitanjima smatraju se 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. Historija je uvjetovala i razvoj specijalnih odnosa Francuske s bliskoistočnim zemljama.

Pod normativnim pitanjima podrazumijevaju se ona vanjskopolitička pitanja koja su od posebnog značaja za neki općeprihvaćeni 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, 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 europeizaciju.

3.6.4. Tranzicionalni odnosi

Posljednja kategorija posebnosti svakako je najfleksibilnija budući da podrazumijeva odnose i pitanja koja 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, ali ta kategorija blijedi i 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 biti 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 konzumirati 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 uspješno su podigle pitanje ljudskih prava na nivo unijske agende, čime su ona izgubila nacionalni ekskluzivitet, ali istovremeno su dobila snažniju afirmaciju. Koncepti nacionalnog ekskluziviteta ili posebnosti pokazuju se znatno fleksibilnijim u savremenoj vanjskopolitičkoj praksi članica EU.

3.7. VANJSKE POLITIKE ČLANICA IZ CENTRALNE I ISTOČNE EUROPE[32]

Jedna od najznačajnijih promjena unutar same Unije bio je prijem 13 novih članica koje su mahom zemlje bivšeg komunističkog bloka iz Centralne i Istočne Evrope. Ova činjenica nije bila 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 je još dvije članice, a 2013. i 28.[33] po redu – Hrvatsku.

U složenom vanjskopolitičkom mehanizmu Unije i sam broj aktera ukazuje na složenost, a promjena broja članica promijenila je stanje stvari i dodatno zakomplicirala proces donošenja odluka. „Novije" članice, međutim, nisu utjecale na VPEU samo u kvantitativnom, već i u kvalitativnom smislu. One su sa sobom donijele svoju historiju, interese, poglede na svijet, ali i svoje diplomatsko-birokratske aparate uglavnom vrlo ograničenih kapaciteta, što za ukupni vanjskopolitički 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 novije članice, osim Kipra i Malte, zemlje su bivšeg komunističkog bloka. Diktature, s nižim ili višim stepenom benevolencije u rasponu od Rumunije do bivše Jugoslavije[34], jednostranački sistemi, nepostojanje političkog pluralizma u bilo kojem obliku, gušenje ljudskih prava, nesvrsishodna planirana ekonomija, nizak standard neke su od osnovnih zajedničkih crta svih ovih društava i država. Na vanjskopolitičkom planu jedna od osnovnih zajedničkih crta zapravo je

[32] Nekorektno bi, naime, bilo zvati ih "novim", čak i "novijim" članicama. Deset „novijih" članica imaju iza sebe već 20 godina punopravnog članstva (od 2004. godine). Članstvo Rumunije i Bugarske dugo je 17 godina (od 2007. godine), dok je najmlađa članica – Hrvatska iza sebe ostavila punu deceniju članstva (od 2013. godine).

[33] EU ima 27 članica jer je Ujedinjeno Kraljevstvo početkom 2020. godine prestalo biti članicom.

[34] Slovenija je prva bivša jugoslavenska republika koja ja ušla u članstvo EU, i to 2004. godine, dok je Hrvatska taj status ostvarila devet godina kasnije – 2013. godine.

nepostojanje samostalne, nezavisne vanjske politike. Baltičke zemlje – Litvanija, Letonija i Estonija nisu ni postojale kao nezavisne države, dok su ostali „sovjetski sateliti" svoju vanjsku i sigurnosnu politiku vezali za SSSR. 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 njihovih odluka odnosila se na ulazak u euroatlantski okvir, tj. članstvo u NATO-u i EU. U junu 1993. godine na sastanku Evropskog vijeća u Kopenhagenu Unija je sa svoje strane bila spremna prihvatiti da otvori svoja vrata novim članovima, uvjetujući te zemlje ispunjavanjem niza političkih, ekonomskih i administrativnih pretpostavki[35]. Četvrti kriterij Unija je propisala sama sebi, budući da se odnosi na njen vlastiti 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 i proširivanje integracija, apsorpcijski kapacitet postat će zgodan izgovor za usporavanje daljih krugova proširenja.

Uz puni fokus na članstvo u Uniji kao osnovni vanjskopolitički, ali i cilj unutarnjih politika, vanjske politike ovih članica uglavnom su se usmjerile na bilateralne ciljeve u neposrednom susjedstvu. Jednako kao i starije članice iz reda srednjih i malih zemalja, ove zemlje svoju vanjsku politiku ograničile su na nekoliko za njih interesantnih pitanja, uglavnom bilateralnog karaktera, dok se povodom globalnih pitanja nisu izjašnjavale posebno i uglavnom su slijedile stavove Unije kao cjeline.

Pitanje odnosa s Rusijom pokazat će se, međutim, znatno

[35] To su 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.

složenijim od svih očekivanja. 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 je u dobrom dijelu novijih članica ostavio duboke sumnje spram ciljeva ruskih političkih elita. Njemačko-rusko partnerstvo[36], pitanja vezana za status Kalinjingrada[37], položaj ruske manjine u baltičkim zemljama[38], nedemokratske tendencije[39] u samoj Rusiji, čak i aneksija Krima 2014. godine pitanja su koja su izazivala diskusije i tenzije, ali nisu polučila jedinstven odgovor EU sve do agresije Rusije na Ukrajinu u februaru 2022. godine. Činjenica unijskog članstva, međutim, pomogla je nekim od ovih zemalja da i odnos s Rusijom gledaju sa stanovišta statusa članstva u EU i NATO-u. Izuzetak je, nažalost, Mađarska, čija otvorena proruska politika eskalira upravo za vrijeme njihovog predsjedavanja Vijećem EU u drugoj polovini 2024. godine.

Kipar i Malta ostali su uglavnom fokusirani na odnose u svom neposrednom susjedstvu. S obzirom da specifičan geografski položaj može usmjeriti vanjskopolitički fokus i na neko konkretno pitanje, a ne samo na drugu državu ili region, te da su se sve države Mediterana našle na posebno bolnom i vrlo zahtjevnom udaru imigranata iz sjeverne Afrike, sasvim je jasno da je razvoj i implementacija mehanizama za rješavanja ovog problema na nivou Unije jedan od njihovih gorućih prioriteta.

[36] Inaugurirano za vrijeme mandata bivšeg kancelara Gerharda Schroedera u periodu 1998–2005. i fokusirano na projekt gasovoda *NordStream*, koji je zaobilazio baltičke zemlje i Poljsku. Usprkos tenzijama i mnogobrojnim dokazima ruskog djelovanja, ni nakon aneksije Krima ni kancelarka Angela Merkel nije odustajala od tog kursa, što ostaje dio njenog političkog naslijeđa.

[37] Ruska enklava koja se nalazi između Poljske, Litvanije i Baltičkog mora, a zbog koje su napravljeni posebni tranzitni i vizni aranžmani.

[38] Tretman ruske manjine bio je svojevremeno jedan od specifičnih uvjeta za prijem baltičkih zemalja u unijsko članstvo.

[39] Gušenje političkog pluralizma, slobodnih medija, gaženje ljudskih prava, ali i hapšenja i ubistva političkih protivnika Putinovog režima svakodnevnica su ruskog političkog života.

Nijedna od „novijih“ 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 za to postoje brojni objektivni razlozi.

Ova grupa zemalja vrlo rano je shvatila da vanjske politike EU utječu na njihovo neposredno okruženje i pokazale su veliko interesovanje za sudjelovanje u tom procesu. Geografija je tu ponovo imala značajnu ulogu, jer većina ovih zemalja graniči sa zemljama i regionima koji su 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 spomenutom Rusijom pitanja su od prvorazrednog značaja za većinu novih članica. To, međutim, ne znači da ove 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 europeizacije svojih (vanjskih) politika. I pored velikih pritiska SAD-a npr., ove su članice dosljedno podržale neproliferaciju, Kyoto-protokol, Međunarodni krivični tribunal (ICC[40]) i ukidanje smrtne kazne. Vrijedi podsjetiti da je proces europeizacije vanjske politike kod novijih članica zapravo počeo mnogo ranije i predstavlja i u formalnom i u suštinskom

[40] International Criminal Court, engl.

smislu jedan od bitnih segmenata procesa proširenja. Proces priključenja bio je ujedno i proces njihovog usklađivanja s politikama EU, pa i vanjskom politikom, ali i njihove socijalizacije u EU kontekstu. Nove su se članice tako i puno prije priključenja priklanjale stavovima EU ne samo da bi demonstrirale povinovanje volji EU već su to bili rezultati unutarnjih reformskih procesa i pozicioniranja na međunarodnoj sceni.
U kontekstu odnosa VPEU-a i vanjskih politika zemalja članica treba istaći da je za mnoge države članstvo u EU kao vanjskopolitički cilj bilo značajno i zbog perspektive punog sudjelovanja u donošenju odluka u domenu vanjske, sigurnosne i odbrambene politike. Države Centralne i Istočne Evrope npr., bez obzira na međusobne razlike, pa i političke promjene kroz koje su prolazile i kao članice EU, iskazale su jasnu podršku daljem procesu proširenja na Balkan, prostor na kojem svaka od ovih zemalja projicira svoje posebne (i političke i ekonomske) interese. Rumunija je bila posebno agilna u podršci Moldaviji i ustrajno se zalagala za njeno uvrštavanje u proces stabilizacije i pridruživanja i stavljanje u status „potencijalnog kandidata za članstvo" i kad se to nije činilo realnim[41]. 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 obavezala i Hrvatska, koja je svoje prvo predsjedavanje preuzela u jednom od najkritičnijih trenutaka evropske historije – u prvoj polovini 2020. godine.[42]

I za države Centralne i Istočne Evrope SAD su strateški partner s posebno važnom ulogom. Iako veza sa SAD-om ima specifičnu političku i sigurnosnu dimenziju za bivše komunističke zemlje, a NATO ostaje

[41] Moldavija je status kandidata, ipak, dobila u junu 2022. godine. Aplikacija za članstvo u EU podnesena je u martu 2022. godine nakon ruske agresije na Ukrajinu.

[42] Hrvatsko predsjedavanje suočilo se, između ostalog, s konačnom realizacijom Brexita, ali i pandemijom Covid-19, zbog čega su proglašene nezapamćene mjere ograničavanja kretanja.

poželjniji okvir za vojno djelovanje u odnosu na EU, nove članice EU prepoznaju unijski okvir kao svoj dodatni teren djelovanja. Odnosi sa SAD-om smješteni su u dio tradicionalne bilateralne vanjske politike, čak i kao dio tzv. privatnog domena (Poljska i baltičke zemlje).

Ranije je već istaknuto da je proces europeizacije 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. To je zahtjev koji se danas stavlja i pred kandidate za članstvo, o čemu će riječi biti u kasnijim poglavljima. U prethodnim krugovima proširenja EU vanjskopolitičko 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, kako se može kroz ovo poglavlje vidjeti, imale su i članice s puno dužim stažom. Uvođenje novih funkcija, poput političkih direktora i evropskih zastupnika, nije bilo previše zahtjevno, ali su se mnoge od ovih zemalja suočile s ozbiljnim deficitom stručnog, profesionalnog i kadra osposobljenog da se bavi eurointegracijskim i vanjskopolitičkim pitanjima koja se odnose na druge regione ili koja imaju globalni 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 članice s kraćim stažom članstva (kao, uostalom, i one s dužim stažom) 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.

3.8. O DVOSMJERNOSTI I UZAJAMNOSTI

S kojeg god stanovišta da se posmatra vanjska politika EU, važna uloga nacionalnih aktera u njenom kreiranju, odlučivanju i oblikovanju sasvim je prepoznatljiva. Iako se i sve ostale teme kako u prvoj tako i u drugoj knjizi dotiču ponašanja i uloge koju imaju članice, ovo poglavlje posebno rasvjetljava odnose vanjske politike EU i vanjskih politika članica. Osnovni podaci i postojeći modeli ponašanja u velikoj se mjeri oslanjaju na rezultate dviju komparativnih studija (Ian Manners & Whitman 2000; Hadfield et al. 2017), koje su pružile nedvosmislene dokaze o često zanemarenom aspektu – 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 izvan postnacionalnog konteksta kojem pripadaju. To nije moguće čak ni u domenima koji se smatraju nacionalnim ekskluzivitetom. Ovaj analitički aspekt pružio je uvid u različite načine na koje članice interpretiraju EU i njen postnacionalni kontekst, tvoreći svojim prihvatanjem, djelimičnim prihvatanjem ili pak odbijanjem europeizacije jedinstvenu, reaktivnu i evolutivnu strukturu. Još jedan posebno bitan zaključak koji se može izvući na osnovu prethodno predstavljenog konteksta 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.

Prateći detaljno odnos između vanjske politike EU i vanjskih politika članica 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.

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, čak ni u pitanjima koja nemaju prioritetan vanjskopolitički značaj za članice. Naprotiv, bez obzira na protivljenja, odbijanja, u novije vrijeme i otvorena politička suprotstavljanja interesima EU, kao i nefleksibilnost pojedinih diplomatsko-birokratskih mehanizama, postnacionalni karakter integracija otvorio je čitav niz novih pitanja i dimenzija u vanjskoj politici.

Dosadašnji krugovi proširenja EU donijeli su 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. Članice uglavnom nalaze svoje mjesto u onim segmentima vanjske politike gdje prepoznaju interese, imaju ekspertizu i odlučuju se za sudjelovanje u onim aktivnostima za koje su objektivno kapacitirane. U ostalim se uglavnom opredjeljuju da slijede opći unijski kurs, a već su ranije pojašnjeni mehanizmi koji im omogućavaju dobrovoljnu pasivizaciju, čak i apstinenciju ili šutnju. „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 et al., 2016, p. 334)

I eurounijski kontekst i politička supstanca svake od 27 država članica pokazuju da postoji gotovo jednak broj pitanja u kojima se razilaze koliko i onih koja ih povezuju. Trenutno stanje vanjskopolitičkog sistema EU karakterizira dinamični odnos dviju suprotstavljenih tendencija – nacionalne i postnacionalne. Prva pokušava dominirati i obojiti evropsku vanjsku i odbrambenu politiku nacionalnim interesima članica. Druga je rezultat promjena u diplomatskim strukturama EU zahvaljujući kojima je stvoren i ojačan niz integriranih politika koje članice prihvataju kao zajedničke. U prvom kontekstu prioritetna pitanja su diplomatija, sigurnost, odbrana, energetska sigurnost, a u posljednjoj deceniji sve izraženije su i pitanja odnosa prema susjedstvu, migracije i azila. Druga kategorija manifestira 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 se potom mogu razmatrati inicijalni ciljevi odluke/politike na nivou EU i vrste doprinosa koji će članice dati u implementaciji (ovisno o vlastitim vanjskopolitičkim ciljevima). U konačnici, na red dolazi i razmatranje vrste doprinosa unijskog nivoa, koji svaki put u svakom konkretnom slučaju na jedinstven način kombinira dvije suprotstavljene dinamike – nacionalnu i postnacionalnu.

U kontekstu odnosa nacionalno vs. unijsko izdvajaju se četiri moguća modela 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 funkcionira pod okriljem EU okvira poštujući mehanizme međuvladine saradnje (intergavernalizam);
3. vanjska politika članice provodi se bilateralno i multilateralno, ali van EU okvira i/ili EU *acquisa*;
4. vanjska politika članica koja se vodi između EU i ne-EU država.

Identificirani modeli ponašanja omogućavaju mapiranje vanjskopolitičkog ponašanja članica u odnosu na različite dimenzije vanjske politike EU. Prema nalazima spomenute studije o vanjskim politikama članica (Hadfield et al., 2017), prevladavaju mješoviti režimi ponašanja. Također, 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. Integracijski tokovi, kako se može vidjeti, veoma su ovisni o međunarodnom kontekstu u kojem EU i članice pokušavaju djelovati.

PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

1. Kako razlike u moći i kapacitetima članica EU utječu na formiranje i provođenje vanjske politike Unije?

2. Na koji način historijska iskustva pojedinih članica oblikuju njihove trenutne vanjske politike u kontekstu EU?

3. Kako različiti pogledi na svijet, uloge i vanjskopolitički identiteti članica utječu na njihovu spremnost za saradnju unutar EU?

4. Šta podrazumijeva pojam „strateška kultura“ i kako njen nedostatak može predstavljati prepreku za efikasno djelovanje EU kao vanjskopolitičkog aktera?

5. Kako politička volja (ili njen nedostatak) utječe na uspješnost vanjske politike EU? Koji faktori doprinose nedostatku političke volje među članicama?

6. Na koji način domaći faktori, poput ustavnog uređenja, političkih stranaka i interesnih grupa, utječu na vanjsku politiku pojedinih članica EU?

7. Kako proces socijalizacije vanjskopolitičkih elita unutar EU doprinosi U kojoj mjeri diplomatsko-birokratske tradicije članica utječu na njihovu sposobnost za koordinaciju vanjskih politika unutar EU?

8. Na koji način članice EU interpretiraju eurounijski kontekst kao priliku ili ograničenje za ostvarivanje svojih nacionalnih ciljeva u vanjskoj politici?

9. Kako različiti modeli odnosa članica prema EU, poput briselizacije, forsiranja intergavernalizma i renacionalizacije vanjskih politika, utječu na koherentnost zajedničke vanjske politike EU?

4.
USKLAĐENOST KANDIDATA ZA EU ČLANSTVO NA ZAPADNOM BALKANU SA ZAJEDNIČKOM VANJSKOM I SIGURNOSNOM POLITIKOM EU

4.1. Evropska unija i Zapadni Balkan

4.2. Obaveza usklađivanja sa ZVSP-om

4.3. Usklađenost kandidata koji pregovaraju o članstvu

4.3.1.Crna Gora

4.3.2 Srbija

4.4. Usklađenost kandidata koji se spremaju za pregovore

4.4.1. Albanija

4.4.2. Sjeverna Makedonija

4.4.3. Bosna i Hercegovina

4.5. Kosovo – slučaj sui generis

4.6. Zaključna razmatranja

U razmišljanjima o tome kako na najbolji način u nastavku knjige predstaviti neke od postojećih i vrlo aktuelnih vanjskopolitičkih izazova koji stoje pred EU i način na koji oni testiraju funkcioniranje vanjske i odbrambene politike EU na stolu su se našle brojne teme. Ekonomski, klimatski, energetski, geopolitički izazovi, odnosi sa susjedstvom, sa

strateškim partnerima, s rivalima, odnosi s pojedinim akterima i regionima, pozicije u međunarodnim organizacijama, odnos prema specifičnim pitanjima... Svaka od ovih tema zaslužuje posebno istraživanje, posebnu studiju. Ipak, u nastavku knjige bit će razmotrena (samo) dva važna konteksta u kojima se na različite načine i u različitim ulogama Unija suočava s najtežim međunarodnim pitanjima – poput rata i mira i izazovima koji predstavljaju ultimativni test njenih normativnih moći i kapaciteta za uspješno strukturalno djelovanje. Poglavlja koja slijede tematiziraju vanjskopolitički odnos sa Zapadnim Balkanom, i to kroz prizmu ispunjavanja obaveze usklađivanja vanjskih i odbrambenih politika kandidata za članstvo sa ZVSP (4), te geopolitički zaokret EU nakon ruske agresije na Ukrajinu (5) i njegove manifestacije na konkretnom terenu.

4.1. EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN

Jedna od tema koja na specifičan način spaja više aspekata i dimenzija vanjske politike EU, predstavljajući istovremeno i strukturalni odnos u kontekstu interregionalizma, a u novije vrijeme i jedno od geopolitičkih poprišta (Džananović, Emini et al. 2023) svakako je Zapadni Balkan. Geografska blizina, ali i obim napora i resursa koji EU ulaže u ovaj region jasno signaliziraju njegov značaj za EU, iako se to možda i ne primjećuje u vanjskim politikama najvećih i vanjskopolitički najangažiranijih članica. Nigdje se moć EU kao aktera koji djeluje samostalno, u ime svojih država članica, čak i iznad njih, ne osjeća snažnije nego na Zapadnom Balkanu (Chandler, 2007; Ker-Lindsey James et al., 2017; Noutcheva, 2009; Pavlićević, 2019). EU je pokazala dugoročnu i snažnu posvećenost na najvišim nivoima kako bi uspostavila svoju prisutnost na Zapadnom Balkanu, isprva kroz rješavanje sukoba (Popescu 2011), a s vremenom i

kao značajan akter izgradnje državnih kapaciteta širom regije (Keil & Arkan 2015). U posljednje vrijeme politički dijalog na visokom nivou između EU i zemalja Zapadnog Balkana osmišljen je da poboljša regionalnu stabilnost i sigurnost prvenstveno kroz neutraliziranje svih novih kriza i napetosti, pomirenje i rješavanje otvorenih pitanja na regionalnom nivou, kao i razvijanje sveobuhvatnih i koordiniranih pristupa u suočavanju s potencijalnim sigurnosnim izazovima (Hasić & Dedić 2019).

Svoje ciljeve Unija pokušava ostvariti na dva strukturalna načina, kroz vanjsku i politiku proširenja. Očuvanje stabilnosti i mira, kao i razvoj i konsolidacija demokratija u zemljama Zapadnog Balkana temeljni je cilj njene vanjske politike u regiji (Amadio Vicere, 2016; Čepo, 2019; Gross, 2007; Stahl, 2011), dok je integracija zemalja Zapadnog Balkana i prihvatanje kompletnog spektra EU propisa i normi (*acquisa*) željeni ishod njene regionalne politike proširenja (Belloni, 2009; Chandler, 2007; Freyburg & Richter, 2010; Hasić & Vit, 2020; Noutcheva, 2012; O'Brennan, 2014; Woelk, 2013). U tim komplementarnim, često odvojenim i paralelnim procesima (Hasić et al. 2020: 418) za države Zapadnog Balkana Unija je i akter i cilj (Bieber, 2011; Schimmelfenning & Sedelmeier, 2020; Tzifakis, 2007; Woodward, 2011).

Zapadni Balkan ima posebno značajno mjesto u razvoju vanjskopolitičke i odbrambeno-sigurnosne komponente EU (Knjiga 1, 4. poglavlje). Eskalacija krize i ratova u bivšoj Jugoslaviji koincidirali su s konstituiranjem drugog stuba EU – zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU koju je uveo Ugovor iz Maastrichta 1992. godine. To će biti jedan od prvih i najvećih izazova za Uniju i test na kojem ona, nažalost, neće proći i pored velikog, ali dubioznog angažmana pojedinih članica poput Ujedinjenog Kraljevstva i Francuske. I simbolično i praktično, iako spada u diplomatske misije nižeg profila, EU administracija grada

Mostara bit će jedna od prvih zajedničkih akcija koje će EU i članice realizirati u sklopu svoje zajedničke vanjske i sigurnosne politike (Džananović Miraščija, 2018, p. 63). Također, upravo će NATO intervencija u BiH, a kasnije i na Kosovu, te približavanje britanskih i francuskih stavova, što je započelo dobrom saradnjom vojnih struktura dviju zemalja na terenu u Bosni i Hercegovini, doprinijeti daljem oblikovanju odbrambeno-sigurnosne strukture EU pred početak novog milenija (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 56). Ishodišna tačka tih tokova bila je francusko-britanska Deklaracija iz Saint-Maloa iz 1998. godine, koja će već godinu kasnije, 1999. godine, rezultirati uspostavljanjem Evropske odbrambene i sigurnosne politike (ESOP)[43]. Na Zapadnom Balkanu bile su raspoređene i prva i treća vojna misija Evropske unije u historiji – EUFOR Concordia u Sjevernoj Makedoniji[44] od 2003. godine i EUFOR Althea u Bosni i Hercegovini od 2004 godine. EUFOR misija Althea, iako najdugovječnija i s neizvjesnim datumom okončanja, posebno se izdvaja kao „operacija koja je ispunila svoj cilj na način koji je adekvatan i iz perspektive EU i u pogledu sukoba koji EU nastoji spriječiti" (Boštjančič Pulko et al., 2016). Uz njih, u Sjevernoj Makedoniji (EUPOL FYROM, EUPAT), Albaniji (PAMECA) i Bosni i Hercegovini (EUPM) Unija je bila prisutna i sa svojim policijskim misijama. Na Kosovu je u decembru 2007. godine Unija pokrenula i svoju najveću civilnu misiju pod okriljem Zajedničke sigurnosne i odbrambene politike (ZSOP) posvećenu vladavini prava – EULEX. U posljednjem strateškom dokumentu EU – Strateškom kompasu Zapadni Balkan je za EU sigurnosni interes bilateralni partner i dio strateškog okruženja, te se EU uz afirmiranje postojećeg nivoa odnosa i dodatno obavezuje na izgradnju otpornosti regiona općenito, kao i u kontekstu tzv. hibridnih prijetnji (*Strategic Compass for Security and Defence | EEAS*, 2022).

[43] European Security and Defence Policy (engl.) – skr. ESDP preimenovana je kasnije u Common Security and Defence Policy (engl.) – skr. CSDP, tj. u Zajedničku sigurnosnu i odbrambenu politiku.

[44] Tadašnji naziv bio je Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – BJRM, odnosno Former Yugoslav Republic of Macedonia (engl.) – skr. FYROM.

No, Zapadni Balkan za EU nije samo prostor koji ona stabilizira, testirajući simultano svoje vojne i civilne kapacitete za upravljanje krizama i sprečavanje konflikata. U kontekstu ostvarivanja punopravnog članstva u EU države Zapadnog Balkana nisu samo inspiracija i predmet ZSOP-a, već partneri koji se u različitim fazama integracije pripremaju za preuzimanje obaveza i prava koja u domenu vanjske i sigurnosne politike imaju EU članice. Drugim riječima, imaju obavezu usklađivanja svojih vanjskih i odbrambenih politika sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU.

Na usklađenost vanjskih i odbrambenih politika kandidata za članstvo sa ZVSP može se gledati na nekoliko načina:

- u kontekstu ispunjenosti/neispunjenosti tog dijela političkog kriterija u sklopu šireg procesa integracije, te konsekventno tome i stepena pripremljenosti konkretne države za punopravno članstvo;
- kao na stvarni test vanjskopolitičkog i geopolitičkog opredjeljenja, ali i kao na razliku između formalnog usklađivanja i suštinskog opredjeljenja;
- u smislu identificiranja faktora i aktera koji doprinose ili ometaju punu usklađenost;
- s ciljem prepoznavanja ograničenja normativne, transformativne i strukturalne moći EU u regiji.

4.2. OBAVEZA USKLAĐIVANJA SA ZVSP-om

Odnos sa zemljama Zapadnog Balkana institucionaliziran je kroz politički i pravni okvir nazvan Proces stabilizacije i pridruživanja[45] (PSP) te politiku proširenja EU. Pristup kombinira europeizaciju i uvjetovanost koja je već uspješno primijenjena u procesu asocijacije država Centralne i Istočne Evrope, ali ih i nadograđuje priznajući specifične potrebe Zapadnog Balkana[46]. Trostrukoj tranziciji koju je prošla Centralna i Istočna Evropa dodata je i četvrta komponenta – postkonfliktna rekonstrukcija i dugoročna stabilizacija. Na historijskom Samitu u Zagrebu 2000. godine Unija je ozvaničila dvojaki princip, tj. da će proces približavanja EU i unapređivanje regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu teći simultano. U samom sadržaju Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju puno je elemenata koji su „posuđeni" iz ranijih evropskih ugovora i, što je očekivano, najdetaljnije su obrađeni trgovinski odnosi. U II poglavlju – Politički dijalog definira se kao opći cilj usklađivanje politika s politikama EU uključujući i i usklađivanje vanjskih politika sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU. Na Samitu u Zagrebu 2000. godine[47], koji se nakon održavanja drugog zagrebačkog samita EU – ZB u maju 2020. godine može nazvati Zagreb I, Unija je ozvaničila dvojaki princip, tj. činjenicu da će se proces stabilizacije i približavanja EU članstvu zapadnobalkanskih država odvijati simultano. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju za svaku državu Zapadnog Balkana definirali su prvobitno obavezu usklađivanja politika s politikama EU kao opći cilj u II poglavlju – Politički dijalog, što se odnosi i na usklađivanje vanjskih i odbrambenih politika sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU (ZVSP).

[45] Stabilization and Association Process, engl. (SAP).

[46] Već je i prvi okvir odnosa EU – Zapadni Balkan Regionalni pristup (Regional Approach) iz 1997. godine prepoznao i uveo posebne uvjete za region – poštovanje Dejtonskog mirovnog sporazuma i ostvarivanje pune saradnje s Međunarodnim tribunalom za zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije (ICTY).

[47] Samit u Zagrebu između EU (tada 15 članica) i država Zapadnog Balkana održan je u novembru 2000. godine pod pokroviteljstvom francuskog predsjedavanja Unijom. Prvi je EU samit održan izvan EU

Dvadeset godina kasnije završna Deklaracija Samita Zagreb II[48] u pretposljednjoj tački (18) poziva države Zapadnog Balkana da „nastave napore ka potpunom usklađivanju svojih politika sa ZVSP" (*Zagreb Declaration,* 2020). Pet od šest država Zapadnog Balkana[49] – Albanija, Crna Gora, Srbija, Sjeverna Makedonija i Bosna i Hercegovina imaju status kandidata. Crna Gora i Srbija već su značajno odmakle u pregovorima s EU po poglavljima[50]. Albanija i Sjeverna Makedonija održale su prve međuvladine konferencije s Unijom u julu 2022. godine i započele proces tzv. screeninga, tj. dubinske analize, ali još uvijek nisu otvorile prva poglavlja. Bosna i Hercegovina je preporuku za otvaranje pregovora dobila 2024. godine, dok Kosovo*[51] još uvijek ima status potencijalnog kandidata.

Kriteriji za ostvarivanje članstva podrazumijevaju ispunjavanje političkih, ekonomskih i pravnih kriterija za članstvo tzv. Kriterija iz Kopenhagena. Jedan dio političkih kriterija odnosi se na postepeno usklađivanje vanjske politike država kandidata sa ZVSP EU. Za Crnu Goru i Srbiju, shodno njihovom statusu u odnosu na EU, to je i jedno od poglavlja pregovora s EU i oblasti u kojoj se ocjenjuje ostvareni progres u izvještajima o napretku koje priprema Evropska komisija – klaster 6, 31. poglavlje, prema novoj metodologiji. Za države koje su također kandidati za članstvo, ali još ne pregovaraju po poglavljima (Albanija, Sjeverna Makedonija, Bosna i Hercegovina), kao i za države koje imaju status

[48] Samit Zagreb 2020. održan je kao prvi virtuelni samit EU zbog pandemije virusa COVID-19. Hrvatska je samit planirala kao dio svog predsjedavanja Vijećem EU u prvoj polovini 2020. godine, a proširenje EU dio je tema koje su definirane planom predsjedavanja Vijećem. Valja primijetiti da je između dva zagrebačka samita prošlo 20 godina i da je samo jedna država iz PSP okvira, upravo Hrvatska, uspjela ostvariti punopravno članstvo.

[49] Republika Hrvatska također je bila dio SSP-a, ali je polovinom 2013. godine postala punopravna članica EU.

[50] Srbija vodi pregovore o pristupanju od 2014. godine, do sada je otvorila 22, a zatvorila 2 poglavlja. Crna Gora je tokom 12 godina pregovora otvorila 33, a zatvorila 3 poglavlja.

[51] „Ovaj natpis ne prejudicira status Kosova i u skladu je s Rezolucijom 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti". Fusnota je dio Sporazuma Beograda i Prištine postignutog u februaru 2012. godine o regionalnom predstavljanju Kosova.

potencijalnih kandidata (Kosovo) obaveza za približavanje vanjskih i odbrambenih politika sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje je svaka od država potpisala s EU.

Sve države Zapadnog Balkana vrlo su jasno u svojim vanjskopolitičkim i sigurnosnim prioritetima navele članstvo u EU, pa se obaveza za usklađivanjem i približavanjem ne čini posebno zahtjevnom ili inkompatibilnom s njihovim prethodno utvrđenim nacionalnim interesima. Također, sasvim se logičnim čini i kontinuirana izgradnja diplomatsko-birokratskih i sigurnosno-odbrambenih kapaciteta za EU članstvo, jer je i to značajna pretpostavka sudjelovanja u pravima i obavezama koje članstvo podrazumijeva.

No, politički uvjeti u ovoj oblasti, usklađenost i praćenje ZVSP-a, izgradnja odgovarajućih institucionalnih kapaciteta (diplomatsko-birokratskih), te dodatno na Zapadni Balkan i obaveza jačanja regionalne saradnje i rješavanja međusobnih otvorenih bilateralnih pitanja ne teku ni lako ni jednostavno kod svih aktera. Uvid u pojedinačne slučajeve koji slijedi daje vrlo složenu sliku. Analiza svake zemlje slijedi metodologiju poglavlja o vanjskoj politici, sigurnosti i odbrani – ciljevi vanjske politike i njihova usklađenost s globalnom Strategijom EU, nivo usklađenosti s odlukama Vijeća i deklaracijama visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, nivo diplomatske i administrativne pripremljenosti te primjeri neusklađenosti i ukupni učinak na međunarodnoj sceni i u regionalnom angažmanu.

4.3. USKLAĐENOST KANDIDATA KOJI PREGOVARAJU O ČLANSTVU

4.3.1. Crna Gora

Crna Gora stekla je nezavisnost gotovo deceniju i po kasnije u odnosu na Sloveniju, Hrvatsku, BiH i Sjevernu Makedoniju, ali je njen izlazak iz tadašnje državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. godine bio znatno mirniji. Članstvo u EU i NATO-u, te dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja vrlo su rano definirani kao najznačajniji vanjskopolitički ciljevi (Skupština Crne Gore, 2013). Puna posvećenost ovim ciljevima dala je dobre rezultate i to relativno brzo – Crna Gora već je 2010. godine imala na snazi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU, a pozitivno mišljenje EK za članstvo dobila je malo kasnije iste godine. Pregovori o članstvu sa EU počeli su 2012. godine. U augustu 2017. godine Crna Gora postala je 29. punopravna članica NATO-a.

Što se tiče oblasti vanjske politike, odbrane i sigurnosti, kao poglavlja o kojem se pregovara, Crna Gora vrlo je rano dobila ocjenu potpune usklađenosti i dobre institucionalne pripremljenosti i zadržala ju je do danas (European Commission Staff, 2023c, p. 132).

Crna Gora aktivno sudjeluje u neformalnom ZVSP dijalogu EU – Zapadni Balkan na nivou političkih direktora. U martu 2023. godine Crna Gora je učestvovala na ministarskom nivou na prvom Schuman forumu za sigurnost i odbranu, a u maju 2023. godine na radnom ručku sa članovima Vijeća za vanjske poslove. Uspostavljen je odgovarajući institucionalni okvir koji omogućava učešće Crne Gore u ZVSP-u i ZSOP-u, a strukture u nadležnim crnogorskim ministarstvima ocijenjene su adekvatnim i dobro pripremljenim.

Usvajanje i primjena svih restriktivnih mjera EU protiv Rusije i Bjelorusije tumače se kao snažan signal strateške posvećenosti Crne Gore putu

prema EU. Crna Gora dio je inicijative „Zapadnobalkanski QUAD – 100% usklađenost sa ZSPP EU“, koju od marta 2023. godine čine još i Albanija, Sjeverna Makedonija i Kosovo. Cilj inicijative jeste olakšati i održati potpunu usklađenost sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU. Crna Gora pružila je pomoć Ukrajini i Ukrajincima koji borave u zemlji.

Također, CG je slijedila stav EU u Generalnoj skupštini UN-a prilikom glasanja o rezolucijama u vezi s ruskim ratom agresije protiv Ukrajine i njegovim humanitarnim posljedicama, te o inicijativama u Vijeću za ljudska prava UN-a u vezi s ljudskim pravima u Kini i Iranu.

Što se tiče implementacije sankcija, vlada je donijela relevantne odluke o praktičnoj primjeni restriktivnih mjera protiv Rusije i uspostavila koordinaciono tijelo za praćenje provođenja međunarodnih mjera nakon ruske agresije na Ukrajinu. Međutim, implementacija i provođenje ostali su djelimični, dijelom zbog ograničenih administrativnih kapaciteta i potrebe za ažuriranjem pravnog okvira Crne Gore.

Crna Gora nastavila je saradnju s međunarodnim organizacijama (UN, OSCE i Vijeće Evrope) i ostala aktivan član NATO-a. U kontekstu prevencije sukoba ispunjene su sve obaveze u skladu s OSCE kalendarom implementacije za kontrolu naoružanja u oblasti prevencije sukoba. U drugoj polovini 2022. godine Crna Gora je predsjedavala Podregionalnom konsultativnom komisijom Sporazuma o podregionalnoj kontroli naoružanja, Aneks 1-B, Član IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini[52]. Crna Gora nastavila je podržavati mjere i dokumente EU u vezi s prevencijom sukoba.

Također, Crna Gora sudjeluje u nekim, ali ne svim, međunarodnim aranžmanima kontrole izvoza i instrumentima neproliferacije. Aktivno je

[52] Puni naziv tzv. Dejtonskog mirovnog sporazuma za BiH.

angažirana u implementaciji Mape puta za malo i lako oružje (SALW)[53] za Zapadni Balkan i provela je svoju strategiju i akcioni plan za borbu protiv nezakonitog posjedovanja, zloupotrebe i trgovine SALW za period 2019–2025. Potpisala je 29 međunarodnih sporazuma u oblasti CBRN prijetnji i rizika od proliferacije. Također je članica Sporazuma o trgovini oružjem, a u procesu je pridruživanja Wassenaar aranžmanu[54] (WA) i Australijskoj grupi[55] (AG). U toku je izrada novog strateškog dokumenta za period 2023–2028. za prevenciju, otkrivanje, suzbijanje i zaštitu od prijetnji i rizika od hemijskog, biološkog i nuklearnog (CBRN[56]) oružja, prevenciju i suzbijanje proliferacije oružja za masovno uništenje i sredstava za njihovu dostavu te sprečavanje njihovog pada u ruke nedržavnih aktera.

U oblasti sigurnosti i odbrane implementira se strategija odbrane i povezanog akcionog plana usvojenog 2019. godine. U martu 2023. godine vlada je usvojila završni izvještaj o implementaciji Akcionog plana za provođenje Strategije odbrane (2019–2022). Što se tiče sigurnosnih mjera, Crna Gora je nastavila implementaciju sporazuma o sigurnosti informacija s EU u vezi s procedurama razmjene povjerljivih informacija.

[53] Small and Light Weapons, engl.

[54] Wassenaar aranžman (Wassenaar Arrangement) multilateralni je sporazum o kontroli izvoza konvencionalnog naoružanja i roba i tehnologija dvostruke namjene, koje mogu biti korištene i u civilne i u vojne svrhe. Dogovoren je 1996. godine, a sjedište mu je u Beču, Austrija. Wassenaar aranžman ima za cilj povećanje sigurnosti i stabilnosti kroz promoviranje transparentnosti i odgovornosti u transferu ovih roba i tehnologija. Članice, koje uključuju većinu industrijski razvijenih zemalja, obavezuju se da će kontrolirati izvoz određene vojne opreme i osjetljivih tehnologija koje bi mogle doprinijeti vojnim sposobnostima drugih država na način koji bi mogao ugroziti međunarodnu i regionalnu sigurnost. Članice razmjenjuju informacije o izvoznim politikama i pojedinačnim transferima kako bi osigurale da izvoz ne doprinosi destabilizirajućem akumuliranju naoružanja ili proliferaciji vojnih tehnologija.

[55] Australijska grupa (AG) multilateralni je forum osnovan 1985. godine, čiji je cilj sprečavanje širenja hemijskog i biološkog oružja. Grupa se sastoji od 43 države članice, uključujući većinu razvijenih zemalja i EU. Članice sarađuju s ciljem identificiranja i kontroliranja izvoza supstanci, opreme i tehnologija koje bi mogle biti iskorištene za proizvodnju hemijskog ili biološkog oružja. Također, implementiraju zajedničke smjernice za kontrolu izvoza, razmjenjuju informacije o mogućim prijetnjama i koordiniraju svoje napore kako bi spriječile neovlašteni transfer osjetljivih materijala i tehnologija. Cilj je osigurati da supstance koje se koriste u legitimne svrhe, kao što su industrijski ili medicinski procesi, ne budu zloupotrijebljene u proizvodnji oružja za masovno uništenje.

[56] Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Risk, engl.

Crna Gora je, također, sudjelovala i u civilnim i vojnim misijama pod okriljem EU ZSOP i UN – ATALANTA u Somaliji, ISAF u Afganistanu[57], UNMIL u Liberiji, UNIFICYP na Kipru, EUTM u Maliju, EUFORCAR u Centralnoafričkoj Republici, MINURSO u Zapadnoj Sahari. Od posebnog je simboličnog značaja i sudjelovanje CG u misiji KFOR-a na Kosovu od jula 2018. godine, iako to nije naišlo na odobravanje u susjednoj Srbiji, kao ni među dijelom (srpskog) stanovništva u Crnoj Gori. Također, učestvuje u mjeri podrške Balkanskoj medicinskoj jedinici u okviru Evropskog mirovnog fonda.

U vezi s hibridnim prijetnjama u toku je usvajanje Strategije za suzbijanje hibridnih prijetnji i povezanog akcionog plana. Aktivni odgovor vlade na poboljšanje cyber otpornosti na zlonamjerno ponašanje u cyber prostoru nastavio se nakon cyber napada u augustu 2022. godine.

Crna Gora je 2007. godine sa Sjedinjenim Američkim Državama potpisala bilateralni ugovor o imunitetu američkih državljana pred Međunarodnim krivičnim sudom[58]. Evropska unija smatra da je to u suprotnosti sa zajedničkim pozicijama EU o integritetu Rimskog statuta i principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu. Iako nema promjena niti

[57] Po završetku misije ISAF crnogorski su oficiri ostali u misiji pod zapovjedništvom NATO Resolute Support.

[58] Rimski status o Međunarodnom krivičnom tribunalu (Rome Statute of the ICC) stupio je na snagu u julu 2002. godine. Još godinu dana prije toga EU je u sklopu ZVSP-a donijela zajednički stav prema Rimskom statutu i podržala osnivanje ICC-a. Također, 2006. godine EU je sa ICC-om potpisala svoj prvi međunarodni Sporazum o saradnji i pomoći (Agreement between the International Criminal court and the European Union on cooperation and assistance – O. J. L. 115/50), što je prvi takav sporazum koji je EU potpisala s nekom drugom međunarodnom organizacijom. Istovremeno, SAD nisu prihvatile Rimski sporazum iz straha da bi ICC mogao procesuirati i njihove vojnike za zločine počinjene tokom misija u trećim zemljama. Usvojen je Akt o zaštiti pripadnika američkih službi (American Service-members Protection Act – ASPA), koji zabranjuje saradnju s ICC-om, a SAD su između 2002. i 2006. godine ispregovarale i potpisale preko 100 bilateralnih ugovora s državama u kojima one pristaju da američke državljane (pogotovo članove vojnih misija) ne izručuju prema zahtjevu ICC-a bez prethodne saglasnosti SAD-a. Među potpisnicama ovih bilateralnih sporazuma je i 46 država koje su potpisnice Rimskog statuta ICC-a. SAD smatraju da bilateralni sporazumi o imunitetu američkih državljana nisu u suprotnosti s Rimskim statutom jer prema članu 98. 2 Statuta države ne moraju izručiti ICC-u tražene pojedince ukoliko bi to kršilo druge međunarodne sporazume, uključujući i tzv. „Sporazume o statusu snaga (SOFA)" (engl. Status of Forces Agreements). Više u: "The United States, the European Union, and the International Criminal Court: Similar values, different interests?" (Groenleer 2016).

naznaka da će CG odstupiti od bilateralnog ugovora sa SAD-om o imunitetu, niti utječe na dijalog na relaciji EU – CG, Komisija ga pedantno evidentira kao odstupanje od obaveze usklađenosti.

Jačanje kapaciteta za implementaciju restriktivnih mjera i odbrane od hibridnih prijetnji smatra se prioritetom u predstojećem periodu.

4.3.2. Srbija

Aktuelna Strategija nacionalne bezbjednosti Srbije definira sljedeće prioritete za očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne cjelovitosti, očuvanje mira i stabilnosti u regionu i svijetu, te evropske integracije i članstvo u EU[59]. Kao i Crna Gora, i Srbija je svoj put ka EU članstvu započela nakon raspada posljednje državne zajednice na prostoru bivše Jugoslavije – Državne zajednice Srbije i Crne Gore[60]. Srbija je status kandidata za članstvo u EU stekla 2012. godine, čak i prije formalnog stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU (2013). Srbija je u procesu pregovora o članstvu s EU od 2015. godine i do danas ih je otvoreno 22, tj. više od polovine.

Dijalog Srbije i EU o ZVSP-u se razvija, kao i dijalog s EU o pitanjima vezanim za UN, a tokom 2023. Srbija je sudjelovala na devetom sastanku političkih direktora EU – Zapadni Balkan, na prvom Schuman forumu za sigurnost i odbranu (ministarski nivo), te na radnom ručku s članovima Vijeća za vanjske poslove.

[59] Strategiju nacionalne bezbjednosti Srbije Vlada Srbije usvojila je u augustu 2019. godine, a Skupština Srbije 27. 12. 2019. godine. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2019/2206-19%20-%20Lat..pdf

[60] Naziv „Savezna Republika Jugoslavija" za dvije bivše jugoslavenske republike koje su ostale u federalnoj zajednici nakon raspada zajedničke države korišten je do 2003. godine. Od februara 2003. do juna 2006. korišten je naziv Državna zajednica Srbije i Crne Gore. Srbija je preuzela međunarodnopravni subjektivitet te zajednice.

Što se tiče diplomatsko-birokratske strukture, ona je još ranije ocijenjena „umjereno pripremljenom“ (European Commission Staff, 2019d). Institucionalni okvir za sudjelovanje u ZVSP-u i ZSOP-u postoji i radi se na njegovom unapređivanju – priprema se zakon o vanjskim poslovima, a već je u septembru 2023. godine usvojen Zakon o sudjelovanju civila u međunarodnim misijama i operacijama. Srbija je imenovala državnog sekretara koji također obavlja funkciju „političkog direktora“ i definirala poziciju „evropskog korespondenta“.

Iako Srbija prihvata i podržava implementaciju EU Strateškog kompasa za sigurnost i odbranu, kao što je ranije podržavala Globalnu strategiju EU, usklađenost sa ZVSP-om kritičan je aspekt već godinama. Ne samo da Srbija ima najniži procent usklađenosti sa ZVSP-om u regionu već je vrlo primjetan trend opadanja usklađenosti. U 2013. godini npr. ostvareno je 89% usklađenosti (European Commission Staff, 2015), a u 2018. godini 52% (European Commission Staff, 2019d). Pad usklađenosti vezan je za neslaganje s odlukama i restriktivnim mjerama EU koje su se odnosile na Rusiju i Venecuelu, iako je još 2016. godine usvojen Zakon o restriktivnim mjerama i provođenju međunarodnih sankcija. Iz principijelnih razloga koji se povezuju s interpretacijom statusa Kosova* Srbija podržava teritorijalni integritet Ukrajine, ali se, svejedno, ne pridružuje mjerama protiv Rusije. U pozadini neslaganja s EU odlukama i mjerama povodom stanja u Venecueli također stoji Rusija, tačnije želja srbijanskih vlasti da se ni na širem međunarodnom planu, u vanevropskom kontekstu, ne suprotstave stavovima Rusije[61]. Slični razlozi navedeni su i kod neslaganja s odlukama Vijeća (EU) koje su se odnosile na Kinu, Bosnu i Hercegovinu, Moldovu i Zimbabve (European Commission Staff, 2016b).

[61] Rusija je u februaru 2019. godine zajedno s Kinom stavila veto na rezoluciju Vijeća sigurnosti UN-a kojom su traženi novi predsjednički izbori u Venecueli. Također, Venecuela nije priznala nezavisnost Kosova.

U 2022. godini stepen usklađenosti Srbije s relevantnim izjavama visokog predstavnika u ime EU i relevantnim odlukama Vijeća iznosila je svega 46% (European Commission Staff, 2022b). U augustu 2023. godine stepen usklađenosti bio je nešto viši – 51% (European Commission Staff, 2023e). Srbija se, naime, nije uskladila ni s jednom restriktivnom mjerom protiv Rusije, niti sa većinom izjava visokog predstavnika koje se odnose na Rusiju i Ukrajinu, ali ni s onim koje se tiču Kine, Bjelorusije i Irana. Komercijalni letovi prema Rusiji su nastavljeni.

Nešto više diplomatske usklađenosti s EU Srbija je pokazala u GSUN-u – slijedila je mišljenje većine u GSUN-u u vezi s rezolucijama koje se odnose na ruski rat agresije protiv Ukrajine, a s EU prilikom glasanja u UNGA o rezolucijama koje se odnose na ruski rat agresije protiv Ukrajine, njegove humanitarne posljedice, suspenziju Ruske Federacije iz Vijeća za ljudska prava UN-a, osudu lažnih referenduma i nezakonite aneksije ukrajinskih teritorija te o principima koji leže u osnovi sveobuhvatnog, pravednog i trajnog mira u Ukrajini. Po pitanju ruskih reparacija za Ukrajinu u novembru 2022. godine Srbija je ostala suzdržana.

Suzdržanost se primjenjuje i u drugim multilateralnim forumima po istom pitanju. Nakon posjete specijalnog izaslanika EU za implementaciju sankcija u maju 2023. godine, koja se fokusirala na konkretne akcije usmjerene na suzbijanje zaobilaženja sankcija, srpske carinske vlasti poduzele su konkretne korake kako bi riješile probleme koje je iznio specijalni izaslanik EU, uključujući konkretne mjere za pojačavanje kontrole izvoza.

Za Srbiju EU sasvim sigurno nije jedini niti ekskluzivni međunarodni partner. Po pitanju saradnje i zvaničnih kontakata s Rusijom primjetan je tek smanjen intenzitet susreta na najvišem nivou. U oktobru 2022. godine zamjenik ministra vanjskih poslova Rusije posjetio je Beograd,

gdje je održao sastanak sa ruskim ambasadorima u regionu. U aprilu 2023. godine predsjednik Skupštine Srbije, poslanik i ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu primili su članove Gornjeg doma Ruskog parlamenta, Vijeća Federacije, koji su na listi sankcija EU. Ruski ambasador čest je gost predsjednika, predsjednika Skupštine, prvog zamjenika premijera/ministra vanjskih poslova i ministra energetike. U maju 2023. godine šef srpske Bezbedonosno-informativne agencije (BIA) prisustvovao je 11. međunarodnoj konferenciji o sigurnosti u Moskvi. Prvi zamjenik premijera i ministar vanjskih poslova Srbije najavio je da će posjetiti Moskvu do kraja 2023. godine. Predsjednik Srbije kratko se sastao s predsjednikom Rusije Putinom na marginama Samita „Pojas i put" u Pekingu u oktobru 2023. godine.

Prema Ukrajini, međutim, postoje naznake balansiranja stavova - Srbija je principijelno podržala teritorijalni integritet Ukrajine i pružila humanitarnu pomoć, uključujući vozila hitne pomoći i energetsku opremu, kroz Mehanizam EU za civilnu zaštitu (EUCPM[62]). Predsjednik Srbije sastao se s predsjednikom Ukrajine u augustu 2023. godine, a također je u tom periodu premijerka Srbije održala govor na sastanku Krimske platforme, iako se Srbija nije pridružila Deklaraciji Krimske platforme.

Bliski kontakti također su održavani i s Kinom. Predsjednik Srbije, u pratnji visoke delegacije, prisustvovao je Samitu „Pojas i put" u Pekingu u oktobru 2023. godine, tokom kojeg su Srbija i Kina potpisale sporazum o slobodnoj trgovini, što predstavlja strateški značajan događaj. Tom prilikom održan je i sastanak dvaju predsjednika. Beograd je primio posjete kineskog specijalnog predstavnika za saradnju između Kine i CEEC-a (zemlje Centralne i Istočne Evrope) i zamjenika šefa (zamjenika

[62] EU Civil Protection Mechanism, engl.

ministra) Međunarodnog odjela Centralnog komiteta Komunističke partije Kine u novembru 2022. godine.

Na drugoj strani, realizirano je nekoliko susreta s američkim zvaničnicima u Beogradu i Washingtonu, DC. Nastavljena je intenzivna saradnja s Ujedinjenim Arapskim Emiratima i najavljen sporazum o slobodnoj trgovini. Srbiju su posjetili i predsjednici Indije i Kube.

Posebnu pažnju EU i ostalih međunarodnih aktera izazvali su i kontakti na visokom nivou s Iranom. U oktobru 2023. godine zamjenik ministra vanjskih poslova Irana boravio je u Beogradu radi političkih konsultacija s Ministarstvom vanjskih poslova Srbije. Predsjednik Srbije u decembru 2022. godine primio je iranskog ministra vanjskih poslova, a tom je prilikom u Beogradu održan sastanak svih iranskih ambasadora u Evropi. U augustu 2023. godine državni sekretar Ministarstva vanjskih poslova Srbije otputovao je u Iran radi političkih konsultacija.

Srbija je također intenzivirala kontakte s drugim članicama Pokreta nesvrstanih, a u martu 2023. godine Ministarstvo vanjskih poslova Srbije učestvovalo je na sastanku Kontakt grupe Pokreta nesvrstanih na nivou Samita u Bakuu.

U pogledu integriteta Rimskog statuta i vodećih principa EU u vezi sa Sporazumom o imunitetu Srbija se slaže sa stavom EU i jedina je država u regionu koja nije potpisala Sporazum o imunitetu američkih državljana pred Međunarodnim krivičnim sudom. Ipak, izdavanje naloga ICC-a za hapšenje ruskog predsjednika Putina i ruske povjerenice za prava djece u martu 2023. godine srpski vrh ocijenio je kao politizaciju i čin koji ne doprinosi miru.

Srbija u kontinuitetu podržava sve mjere i dokumente EU u vezi s prevencijom sukoba. Također, pridružila se skoro svim ključnim sporazumima o neproliferaciji, razoružanju i kontroli naoružanja koje je

EU podržala. Unija očekuje i da Srbija razmotri ratifikaciju Protokola V o eksplozivnim ostacima rata iz Konvencije o određenom konvencionalnom oružju (CCW[63]). Srbija ima transparentan sistem izvještavanja o kontroli strateškog izvoza.

Iako je vrlo aktivna država potpisnica Konvencije o hemijskom oružju, u posljednje dvije godine, 2022. i 2023. (European Commission Staff, 2022a, 2023e), nije se uskladila s izjavama EU dogovorenim u Hagu u sklopu Konferencije država članica Organizacije za zabranu hemijskog oružja (OPCW).

Srbija je usvojila novi Akcioni plan za implementaciju Strategije za borbu protiv širenja oružja za masovno uništenje za period 2023–2025, a ima pozitivne rezultate u implementaciji svoje strategije za period 2021–2024. i Akcionog plana za kontrolu malog i lakog naoružanja (SALW). Srbija se pozitivno angažira u implementaciji evropske Mape puta za kontrolu malog i lakog naoružanja i najavila je dalje pooštravanje kontrola. Ipak, u kontekstu Konferencije o razoružanju u Ženevi, Srbija se posljednje dvije godine nije uskladila s izjavama EU (European Commission Staff, 2022a, 2023e).

Što se tiče sigurnosnih mjera, Srbija je nastavila implementaciju Sporazuma o sigurnosti informacija s EU o procedurama za razmjenu i zaštitu povjerljivih informacija. U okviru ZSOP-a Srbija je nastavila aktivno učestvovati i značajno doprinositi EU misijama i operacijama za upravljanje krizama, posebno EU misijama obuke u Somaliji i Centralnoafričkoj Republici, te misiji EU NAVFOR Atalanta. Izrazila interes za doprinos EUTM misiji u Mozambiku. Novi Zakon o sudjelovanju civila u međunarodnim misijama i operacijama najavljuje i interesovanje za veći angažman u ovom segmentu. Nastavljeno je sudjelovanje u sastavu EU borbenih grupa. Također, Srbija je nastavila učestvovati u pet mirovnih misija UN-a.

[63] Convention on Conventional Weapons, engl.

Iako je nezainteresirana za članstvo u NATO-u i smatra se vojno neutralnom, Srbija intenzivno sarađuje s NATO-om u okviru Partnerstva za mir. U tom kontekstu održano je i 20 zajedničkih vojnih vježbi, a primjenjuje se i Sporazum o saradnji u logističkoj podršci. U junu 2023. godine održana je vojna vježba „Platinum Wolf". U okviru Evropskog mirovnog fonda Srbija učestvuje u mjeri podrške Balkanskoj medicinskoj jedinici.

Što se tiče hibridnih prijetnji, u oktobru 2022. godine srpske vlasti formalno su imenovale novu nacionalnu kontakt-tačku (predstavnika) za EU u Centru izvrsnosti za ABHO[64]/CBRN. Srbija je na tehničkom nivou prisustvovala CBRN ministarskoj konferenciji koju je EU organizirala u maju 2023. godine.

Pritisak Unije na Srbiju u smislu veće usklađenosti sa ZVSP-om postoji, ali evidentno je da ne daje odgovarajuće rezultate. Srbija vrlo uspješno zadržava i održava svoje posebne bilateralne veze i kategoriju tzv. privatnog, tj. zasebnog domena (Džananović, Ramić Mesihović, et al., 2023).

4.4. USKLAĐENOST KANDIDATA KOJI SE SPREMAJU ZA PREGOVORE

4.4.1. Albanija

Euroatlanticizam je osnovna crta vanjskopolitičkog i sigurnosno-odbrambenog opredjeljenja Albanije. Članstvo u EU i jačanje regionalne sigurnosti, političke stabilnosti i ekonomskog razvoja, uz ispunjavanje prava i obaveza koje proizlaze iz članstva u NATO-u (od 2009. godine), primarni su vanjskopolitički prioriteti Albanije[65]. U interpretaciji albanskih vlasti i različitih političkih opcija u zemlji ovi su prioriteti kompatibilni, dugoročni i duboko isprepleteni. Uz njih u kategoriju prioriteta jedino bi se još mogla dodati podrška nezavisnosti Kosova.

Kao i druge države Zapadnog Balkana, Albanija je dobila status potencijalnog kandidata za članstvo na Samitu EU – Zapadni Balkan u Solunu 2003. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU stupio je na snagu 2009. godine, a u istom mjesecu (april) Albanija je podnijela formalnu aplikaciju za članstvo. Iako od juna 2014. godine ima status kandidata za članstvo, pregovori su otvoreni tek u julu 2022. godine.

Za razliku od oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala, te reformi u oblasti obavještajne i državne službe koje su iziskivale dosta vremena, a imajući u vidu prethodno navedene deklarirane ciljeve, usklađivanje vanjske politike Albanije sa ZVSP-om EU (31. poglavlje) nije bilo posebno zahtjevno. Evropska komisija u godišnjim izvještajima kontinuirano je isticala dobru pripremljenost Albanije za sudjelovanje u vanjskoj, sigurnosnoj i

[65] Dostupno na: https://punetejashtme.gov.al/en/integrimi-ne-be/

odbrambenoj politici EU, za šta su pohvaljene strukture u ministarstvima vanjskih poslova i odbrane (European Commission Staff, 2016a, 2019a). Ostvaren je puni stepen usklađenosti sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom (100%) i Albanija je slijedila zajedničke stavove EU kad god bi bila pozvana i bez problema se pridruživala svim restriktivnim mjerama koje bi usvojilo Evropsko vijeće. U potpunosti je stajala iza svih odluka Vijeća i deklaracija visokog predstavnika/-ce za vanjsku i sigurnosnu politiku. Sa Sjevernom Makedonijom, Kosovom i Crnom Gorom dio je ranije spomenute neformalne platforme „Zapadnobalkanski QUAD – 100% usklađenost sa ZVSP EU".

Politički dijalog između EU i Albanije o pitanjima vanjske i sigurnosne politike odvija se nesmetano na svim nivoima, a zemlja podržava Strateški kompas za sigurnost i odbranu. Međutim, s uvođenjem sve složenijih restriktivnih mjera od strane EU njihovo provođenje postaje zahtjevnije (European Commission Staff, 2023a).

Veliki vanjskopolitički uspjeh, mandat nestalne članice Vijeća sigurnosti UN-a u periodu 2022–2023. godine, protekao je u skladu s važnim prioritetima EU, uključujući afirmaciju pitanja poput agende za žene, mir i sigurnost, ljudska prava i međunarodno pravo, suzbijanje nasilnog ekstremizma, te klimu i sigurnost. Albanija je blisko sarađivala i koordinirala s EU i državama članicama EU u Vijeću sigurnosti UN-a, pogotovo u kontekstu zalaganja za međunarodni odgovor na rusku agresiju na Ukrajinu. EU posebno cijeni albanske diplomatske aktivnosti poput predsjedavanja OSCE-om[66] u 2020. godini pod motom „Zajedno ispunjavamo obaveze", a pozitivno je

[66] Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (Organization for Security and Cooperation in Europe, engl.).

ocijenjen i visok nivo ažurnosti i fleksibilnosti u odgovoru na aktuelne probleme poput migracija (MARRI[67]) i borbe protiv terorizma i radikalizma (Zapadnobalkanska antiteroristička inicijativa) (European Commission Staff, October 12, 2020, 2021a). Čvrsta eurounijska i euroatlantska opredjeljenja iskazana su i kroz angažman u drugim međunarodnim organizacijama i inicijativama, gdje je Albanija imala konstruktivnu ulogu – NATO, UN, OSCE, SEECP[68], JJI[69], CEI[70], Berlinski proces, Proces Brdo – Brijuni i ZB6[71].

U martu 2023. godine Albanija je postala članica Razvojnog centra OECD-a. Iako se Albanija generalno usklađuje sa stavovima EU u međunarodnim organizacijama, potpuna implementacija zajedničkog pristupa tek treba biti postignuta.

Što se tiče prevencije sukoba, i tokom spomenutog mandata u VSUN-u Albanija je jasno artikulirala značaj promoviranja mira i podržavala i odražavala mjere i dokumente EU u vezi s prevencijom sukoba.

Ipak, za Albaniju postoji posebno značajan bilateralni odnos koji namjerava zadržati van konteksta EU, a dosad čak i usprkos njemu. Radi se, naime, o odnosu sa Sjedinjenim Američkim Državama. Privrženost ovom odnosu i po cijenu suprotstavljanja stavovima EU manifestira se u postojanju bilateralnog sporazuma o imunitetu sa SAD-om iz 2003. godine koji američkim državljanima garantira izuzeće od Međunarodnog krivičnog suda (tzv. Sporazum o članu 98). Evropska komisija ocijenila je da odredbe ovog bilateralnog

[67] Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbjeglice (Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative, engl.).
[68] Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (South East European Cooperation Process, engl.).
[69] Jadransko-jonska inicijativa (Adriatic-Ionian Initiative, engl. – AII).
[70] Centralnoevropska inicijativa (Central European Initiative, engl. – CEI).
[71] Western Balkan 6, engl. – WB6.

sporazuma ignoriraju vodeće principe EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu[72]. Budući da već godinama Albanija ne mijenja svoj stav po ovom pitanju, može se očekivati da će ovo pitanje ostati vrlo značajna tačka agende za obje strane u pregovorima o članstvu, te da će, s obzirom na nivo specijalnosti bilateralnog odnosa sa SAD-om, ovo biti jedan od najtežih, a moguće i posljednjih vanjskopolitičkih uvjeta za Albaniju.

U vezi s neproliferacijom oružja Albanija je nastavila implementaciju svoje nacionalne strategije za malo i lako naoružanje (SALW), usvojene u februaru 2019. godine, kao i akcionog plana za period 2022–2024. Ostala je također aktivno angažirana u implementaciji regionalne Mape puta iz 2018. godine i drugih oblika regionalne saradnje, kao što je Evropska multidisciplinarna platforma protiv kriminalnih prijetnji (EMPACT) u vezi s vatrenim oružjem. Albanija je nastavila učestvovati u nekim, ali ne svim, međunarodnim aranžmanima za kontrolu izvoza i instrumentima za nešireњe oružja. U septembru 2020. godine započela je procedure za pridruživanje Wassenaar aranžmanu i trebala bi brzo zaključiti taj

[72] Rimski status o Međunarodnom krivičnom tribunalu (Rome Statute of the ICC) stupio je na snagu u julu 2002. godine. Još godinu dana prije toga EU je u sklopu ZVSP-a donijela zajednički stav (common position) prema Rimskom statutu i podržala osnivanje ICC-a. Također, 2006. godine EU je sa ICC-om potpisala svoj prvi međunarodni Sporazum o saradnji i pomoći (Agreement between the International Criminal court and the European Union on cooperation and assistance – O. J. L. 115/50), što je prvi takav sporazum koji je EU potpisala s nekom drugom međunarodnom organizacijom. Istovremeno, SAD nisu prihvatile Rimski sporazum iz straha da bi ICC mogao procesuirati i njihove vojnike za zločine počinjene tokom misija u trećim zemljama. Usvojen je Akt o zaštiti pripadnika američkih službi (American Service-members Protection Act – ASPA), koji zabranjuje saradnju s ICC-om, a SAD su između 2002. i 2006. godine ispregovarale i potpisale preko 100 bilateralnih ugovora s državama u kojima one pristaju da američke državljane (pogotovo članove vojnih misija) ne izručuju prema zahtjevu ICC-a bez prethodne saglasnosti SAD-a. Među potpisnicama ovih bilateralnih sporazuma je i 46 država koje su potpisnice Rimskog statuta ICC-a. SAD smatraju da bilateralni sporazumi o imunitetu američkih državljana nisu u suprotnosti s Rimskim statutom jer prema članu 98. 2 Statuta države ne moraju izručiti ICC-u tražene pojedince ukoliko bi to kršilo druge međunarodne sporazume, uključujući i tzv. „sporazume o statusu snaga" (status of forces agreements). Više u: Martijn Groenleer, The United States, the European Union, and the International Criminal Court: Similar values, different interests?, International Journal of Constitutional Law, Volume 13, Issue 4, October 2015, Pages 923–944, https://-doi.org/10.1093/icon/mov054

proces. Nastavila je implementaciju Nacionalne strategije protiv širenja oružja za masovno uništenje i njenog Akcionog plana, usvojenog u januaru 2020. godine. Od maja 2022. godine Albanija je članica Izvršnog vijeća Organizacije za zabranu hemijskog oružja (OPCW) za period 2022–2024, aktivno doprinoseći efikasnoj implementaciji Konvencije o hemijskom oružju.

Albanija je nastavila aktivnu saradnju s međunarodnim organizacijama. U oktobru 2023. godine izabrana je u Vijeće za ljudska prava UN-a za mandat 2024–2026.

U kontekstu sigurnosnih mjera Albanija je značajno napredovala ka punoj implementaciji Sporazuma o sigurnosti informacija s EU.

Što se tiče civilnog i vojnog upravljanja krizama, djelujući kroz NATO te zajedno s EU, Albanija je izvozila višak naoružanja kurdskim snagama koje su se borile protiv Da'esha. Sudjelovala je u vojnoj misiji ALTHEA u BiH, te trening-misiji u Maliju (EUTM), što bi bilo nezamislivo bez ZSOP konteksta. Albanija učestvuje u mjeri podrške Balkanskoj medicinskoj jedinici u okviru Evropskog mirovnog fonda. Kao NATO članica Albanija se iskazala kao jedna od malih država koja, i pored evidentnih ekonomskih poteškoća, spremno odvaja sredstva u budžet za odbranu i ima namjeru da do 2025. poveća procenat izdvajanja za odbranu na 2% BDP-a (Burden 2016: 46).

U vezi s hibridnim prijetnjama Albanija je završila hibridno istraživanje rizika EU (Hybrid Risk Survey) s ciljem identifikacije sistemskih ranjivosti i nastavlja raditi na rješavanju preporuka. Kao odgovor na velike cyber napade koji su otkriveni u julu i septembru 2022. godine, vlada je počela značajno jačati svoju kibernetičku sigurnosnu infrastrukturu.

U smislu ranjivosti jasno je da kritičnu tačku predstavlja strano uplitanje, manipulacija informacijama, pa su veća ulaganja u jačanje otpornosti

društva neminovne. S uvođenjem restriktivnijih mjera (prvenstveno prema Rusiji) izazovi njihove implementacije postaju veći, pogotovo u birokratskom i praktičnom smislu.

4.4.2. Sjeverna Makedonija

Nakon potpisivanja Prespanskog sporazuma[73] Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija (BJRM, tj. FYROM) promijenila je ime u Sjeverna Makedonija i to se smatra jednim od najznačajnijih pozitivnih pomaka na Zapadnom Balkanu u posljednjoj deceniji. Nakon postizanja dogovora Grčka je povukla veto sa članstva u NATO-u i ratificirala protokol o pristupanju Sjeverne Makedonije. NATO je krajem marta 2020. godine primio Sjevernu Makedoniju u punopravno članstvo kao svoju 30. članicu. Sjeverna Makedonija prva je od država Zapadnog Balkana dobila status kandidata za članstvo, još 2005. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu 2004. godine. Preporuke za otvaranje pregovora EK izdala je 2009, a potom i 2015. i 2016. godine, uz uvjet napredovanja u implementaciji Pržinskog sporazuma[74] i Prioriteta za hitne reforme (European Commission Staff, 2016c). S obzirom na

[73] Prespanski sporazum je međudržavni sporazum tada Republike Makedonije i Grčke o službenom preimenovanju Republike Makedonije u Republiku Sjevernu Makedoniju. Potpisan je i ratificiran pod pokroviteljstvom Ujedinjenih na Prespanskom jezeru, prema kojem je i nazvan, u junu 2018. godine. Njime je riješen višedecenijski spor oko imena. Grčka je još od proglašenja makedonske nezavisnosti od bivše SFRJ osporavala pravo na makedonsko ime smatrajući da ono pripada njenom historijsko-civilizacijskom nasljeđu, kao i činjenicom da se najveća grčka pokrajina zove Makedonija. Uz promjenu imena u UN-u je priznat i makedonski jezik, te makedonsko državljanstvo – državljanstvo Republike Sjeverne Makedonije. Podršku potpisivanju sporazuma dali su SAD, EU i NATO. Jedina država koja se izjasnila protiv Prespanskog sporazuma je Rusija.

[74] Pržinski sporazum iz jula 2015. godine postignut je između glavnih domaćih političkih aktera s ciljem prevazilaženja duboke političke i institucionalne krize. Dogovor je podrazumijevao sudjelovanje opozicionog SDSM u vladi, ostavku tadašnjeg premijera Nikole Gruevskog, formiranje tehničke vlade čiji je zadatak bio provođenje općih izbora u junu 2016. godine, kao i provođenje istrage pod vodstvom specijalnog tužioca o skandalu s prisluškivanjem. Unija je bila veoma involvirana u postizanje sporazuma – u razgovorima je sudjelovao tadašnji komesar Johanes Hahn (politika prema susjedima i pregovori o proširenju) i tri člana EP-a.

ostvareni napredak, kao i historijski dogovor u sporu oko imena države s Grčkom (Sjeverna Makedonija), EK je preporučila početak pregovora o članstvu sa Sjevernom Makedonijom (European Commission Staff, 2019c). Pregovori su formalno započeli prvom Međuvladinom konferencijom u julu 2022. godine, a proces dubinske analize još uvijek traje, te još nije otvoreno nijedno pregovaračko poglavlje.

Iako je historija burna, odnosi sa susjedima opterećeni dramatično različitim tumačenjima i bliže i dalje historije, a unutrašnjopolitička stabilnost krhka, Sjeverna Makedonija ostvarila je značajne uspjehe u realizaciji vanjskopolitičkih prioriteta – i prema EU i prema NATO-u, te prema susjedima, tj. regionalnim partnerima. U cjelini gledano, predstavlja pozitivan primjer transformacije vanjske politike u sklopu eurounijskih i euroatlantskih integracijskih procesa.

Kad je riječ o sposobnosti za preuzimanje obaveza članstva u oblasti vanjske, sigurnosne i odbrambene politike, Sjeverna Makedonija tokom godina ostvarila je značajan napredak. Izgrađena je solidna birokratsko-institucionalna struktura i zemlja je dobila ocjenu da je dobro pripremljena (European Commission Staff, 2023d). Stepen usklađenosti sa ZVSP-om, prema ocjeni EK-a, do 2022. godine varirao je u rasponu 73–86%, što je uglavnom uzrokovano izostankom podrške za sankcije prema Rusiji. Ipak, stopa usklađenosti podignuta je na 100%, a restriktivne mjere prema Rusiji usvojene su i provode se, što se smatra značajnim političkim uspjehom. Zajedno s Albanijom, Kosovom i Crnom Gorom dio je neformalne platforme „Zapadnobalkanski QUAD – 100% usklađenost sa ZVSP EU“ s ciljem olakšavanja njihove potpune usklađenosti sa ZVSP-om EU.

Sjeverna Makedonija također se uskladila sa svim izjavama EU koje su podnesene u međunarodnim organizacijama, uključujući kosponzoriranje rezolucije usvojene na vanrednoj sjednici Generalne skupštine UN-a o Ukrajini 23. februara 2023. godine. Zemlja nastavlja implementirati restriktivne mjere EU, a Zakon o restriktivnim mjerama pruža pravni okvir za uvođenje i praćenje tih mjera, uključujući ekonomske sankcije. Nove runde sofisticiranijih sankcija zahtijevaju i veća ulaganja u sistem implementacije. S obzirom da usklađivanje s restriktivnim mjerama EU nema direktan pravni efekat, novi pravni akt mora biti usvojen odlukom vlade za svaku novu mjeru ili izmjenu, što stvara vremenski razmak između usklađivanja i implementacije. Zbog tenzija u odnosu s Rusijom sporazum o vizama između dvije zemlje je raskinut, što je stupilo na snagu u januaru 2023. godine, dok je počasnom konzulu Rusije povučena dozvola za rad.

Politički dijalog s Unijom o vanjskoj i sigurnosnoj politici odvija se redovno na različitim nivoima, a Sjeverna Makedonija prihvata i podržava Globalnu strategiju za vanjsku i sigurnosnu politiku EU i Strateški kompas za sigurnost i odbranu.

Bilateralni ugovor koji Sjeverna Makedonija ima sa Sjedinjenim Američkim Državama o imunitetu američkih državljana pred Međunarodnim krivičnim sudom Unija smatra suprotnim zajedničkim pozicijama EU o integritetu Rimskog statuta i principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu.

Što se tiče prevencije sukoba, Sjeverna Makedonija predsjedavala je OSCE-om u 2023. godini. U tom svojstvu ministar vanjskih poslova Sjeverne Makedonije posjetio je Gruziju, Azerbejdžan i Armeniju u aprilu 2023. godine, te Srbiju i Kosovo u maju 2023. godine. U martu 2023.

godine Sjeverna Makedonija bila je domaćin sastanka na visokom nivou u Ohridu između predsjednika Srbije i premijera Kosova, koji je organizirao visoki predstavnik za ViSP Borrell. Sjeverna Makedonija nastavila je podržavati mjere i dokumente EU vezane za prevenciju sukoba. U 2023. godini preuzela je predsjedavanje Američko-jadranskom poveljom.

U vezi s neproliferacijom Sjeverna Makedonija implementira regionalne mape puta iz 2018. godine za održivo rješenje za ilegalno posjedovanje, zloupotrebu i trgovinu malim i lakim naoružanjem i njihovom municijom na Zapadnom Balkanu, te je u oktobru 2022. godine usvojila Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za kontrolu malog i lakog naoružanja za period 2022–2024. Dio je nekih, iako ne svih, međunarodnih aranžmana za kontrolu izvoza i instrumente za nešireњe oružja. Učestvuje u Inicijativi za sigurnost proliferacije i Haškom kodeksu ponašanja. Aktivno se radi na ispunjavanju uvjeta za pridruživanje Wassenaar aranžmanu. Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja implementira obaveze iz Konvencije o hemijskom oružju i predviđa uspostavljanje međusektorskog odbora zaduženog za administrativnu implementaciju.

Sjeverna Makedonija nastavila je aktivnu saradnju s međunarodnim organizacijama. Njeni prioriteti u UN-u u skladu su s važnim prioritetima EU, uključujući sigurnost, zaštitu ljudskih prava i klime, suzbijanje nasilnog ekstremizma, implementaciju rezolucije o ženama, miru i sigurnosti, promoviranje uloge i participacije žena, te jačanje uloge mladih. Drugi nacionalni akcioni plan za implementaciju Rezolucije 1325 VSUN prati radna grupa koja je objavila svoj drugi izvještaj u aprilu 2023. godine.

Što se tiče sigurnosnih mjera, na snazi je Zakon o povjerljivim informacijama, zasnovan na Odluci Vijeća iz 2013. godine. Zakon o

inspekciji i nadzoru rada s povjerljivim informacijama i o sigurnosti osoblja osigurava mehanizme implementiranja. Također, Sporazum o sigurnosti informacija s EU, koji se odnosi na procedure razmjene povjerljivih informacija, primjenjuje se bez problema.

U kontekstu ZSOP-a Sjeverna Makedonija nastavila je doprinositi operacijama EU za upravljanje krizama, posebno misiji EUFOR ALTHEA u Bosni i Hercegovini. Sjeverna Makedonija učestvuje u vojnoj obuci u Centralnoafričkoj Republici (EUTM RCA) i u EU borbenoj grupi HELBROC BG s jednim vodom. Također učestvuje u mjeri podrške Balkanskoj medicinskoj jedinici u okviru Evropskog mirovnog fonda. Učestvovala je u vježbi NATO-a za odvraćanje i pojačanu pripravnost „Dynamic Employment of Forces to Europe 2023“ i zadržala prisustvo u misijama pod vodstvom NATO-a „KFOR“ na Kosovu, NATO misiji u Iraku (NMI) i u Pojačanom prednjem prisustvu u Baltiku (eFP). Tri pripadnika Vojske NM-a dio su privremene misije UN-a u Libanu. Sjeverna Makedonija osigurala je i značajnu količinu vojne opreme za Ukrajinu.

Sjeverna Makedonija započela je postupak pridruživanja Evropskom centru za suzbijanje hibridnih prijetnji, smještenom u Helsinkiju. Još od oktobra 2022. godine bila je meta dugotrajne kampanje hibridnih prijetnji. Vijeće za koordinaciju obavještajne zajednice uspostavilo je Operativni tim za kibernetičku sigurnost i hibridne prijetnje, kojim upravlja Biro za javnu sigurnost Ministarstva unutrašnjih poslova. Sjeverna Makedonija završila je EU istraživanje hibridnih rizika (Hybrid Risk Survey) s ciljem identificiranja sistemskih ranjivosti i usklađivanja pomoći koju EU pruža u ovoj oblasti.

4.4.3. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina jedna je od država Zapadnog Balkana s izuzetno velikim prisustvom EU, a i sama je predmet značajnog dijela Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU. Obim diplomatskog i vojnog prisustva mijenjao se tokom godina. Prema mandatu koji dodjeljuje Vijeće sigurnosti UN-a, EU još uvijek ima svoje vojne snage u BiH u najdugovječnijoj misiji ALTHEA[75]. Također, pored redovne Delegacije EU u BiH visoki predstavnici za vanjsku i sigurnosnu politiku EU redovito imenuju i specijalnog predstavnika EU, a praksa je nakon Lisabonskog sporazuma da obje funkcije obavlja jedna osoba (Knjiga 1, 5. poglavlje). Koncentracija EU aktivnosti, međutim, u potpunom je nesrazmjeru s dinamikom koju BiH ima u približavanju EU članstvu, jer je BiH dobila status kandidata za članstvo tek u decembru 2022. godine.

Članstvo u EU i regionalna saradnja ostali su vanjskopolitički prioriteti Bosne i Hercegovine i u Strategiji vanjske politike za period 2018–2023. godina[76]. Iako je put započela zajedno s Hrvatskom, Sjevernom Makedonijom i Albanijom, a status potencijalnog kandidata dobila na EU – ZB Samitu u Solunu 2003. godine, kao kandidat za članstvo prepoznata je tek nakon ruske agresije na Ukrajinu, i to pola godine nakon što je taj status dodijeljen Ukrajini i Moldaviji (5.poglavlje). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU stupio je na snagu 2015. godine. Aplikacija za članstvo podnesena je u februaru 2016. godine, a Mišljenje o aplikaciji za članstvo (*avis*) objavljeno je u maju 2019. godine. Decentralizirana državna struktura BiH ne smatra se preprekom sama po sebi, ali EK je ocijenila da će BiH, ukoliko želi stvoriti realnu mogućnost za prihvatanje

[75] Podaci o misiji dostupni su na: http://euforbih.org/eufor/

[76] Jedina suštinski značajna promjena u odnosu na Opće pravce i prioritete za vođenje vanjske politike BiH iz 2003. godine desila se u kontekstu NATO članstva kao cilja. Dok dokument iz 2003. godine eksplicitno govori o članstvu u NATO-u kao cilju, vremenski ograničena Strategija 2018–2023. spominje samo aktivaciju Membership Action Plana (MAP). U kontekstu EU pak ne govori se o konkretnom stepenu približavanja, već o članstvu kao cilju.

i implementiranje *acquisa*, morati poduzeti niz ozbiljnih ustavnih, političkih i institucionalnih reformi (European Commission, 2019).

Prema Mišljenju EU, vanjska politika, odbrana i sigurnost jedna je od 16 oblasti u kojima BiH ostvaruje izvjesni nivo pripremljenosti za ispunjavanje dužnosti i obaveza članstva (European Commission, 2019). To znači da je BiH tek u određenoj mjeri spremna voditi politički dijalog u kontekstu vanjske, odbrambene i sigurnosne politike, slijediti stavove EU, sudjelovati u akcijama EU i primjenjivati dogovorene sankcije i restriktivne mjere. Vrijedi napomenuti da BiH, prema Mišljenju, niti u jednoj oblasti nije ostvarila nivo adekvatne ni dobre pripremljenosti, pa je kategorija „izvjesni nivo pripremljenosti" maksimum ostvarenog u nekoj oblasti.

Politički dijalog između EU i Bosne i Hercegovine o vanjskopolitičkim i sigurnosnim pitanjima odvija se, iako je implementacija strategije vanjske politike Bosne i Hercegovine za period 2018–2023. izuzetno otežana zbog političkih neslaganja u zemlji, a pogotovo unutar tročlanog Predsjedništva, koje i vodi vanjsku politiku. Diplomatsko-birokratska dimenzija nedovoljno je osnažena zbog pravila i prakse zasnovane na etničkim kvotama pri imenovanju diplomatskog i konzularnog osoblja. Iako su institucionalne pretpostavke ocijenjene pozitivno, tačnije „uglavnom adekvatnim" ocjeni pripremljenosti BiH, EK posebno detektira potrebu daljeg jačanja diplomatsko-administrativnog kapaciteta BiH (preporuka se također odnosi na ministarstva odbrane i sigurnosti). Postojeće procedure i prakse prijema i raspoređivanja diplomatskog osoblja ne doprinose koherentnom i efikasnom djelovanju ministarstva, a obuka i stručno osposobljavanje su zanemareni. Također, za potrebe dijaloga i komunikacije s relevantnim EU institucijama BiH treba uvesti dvije nove funkcije u ministarstvu vanjskih poslova – političkog direktora Ministarstva i evropskog korespondenta.

Iako se eksplicitno ne spominje kao zamjerka, jasno je da ova pitanja mogu i trebaju biti riješena u kontekstu daljeg neophodnog normiranja oblasti vanjskih poslova, jer BiH i nema zakon o vanjskim poslovima, kao i sveobuhvatne reforme javne uprave i borbe protiv korupcije. Analitički izvještaj koji prati Mišljenje naglašava suodgovornost Predsjedništva BiH za ove procese i u političkom i u praktičnom smislu (European Commission Staff, 2019b).

Što se tiče Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), Bosna i Hercegovina je značajno poboljšala usklađenost s izjavama EU i relevantnim odlukama Vijeća, uključujući restriktivne mjere nakon ruske agresije na Ukrajinu. Usklađivanje sa sankcijama EU i dalje je predmet političkog sporenja, jer jedan član Predsjedništva BiH (iz entiteta Republika srpska) zagovara neutralan stav prema ruskom ratu agresije protiv Ukrajine. To je konkretno rezultiralo značajnim preprekama u implementaciji sankcija – BiH nije zabranila letove iz Rusije, niti je prekinula emitiranje sadržaja ruskih državnih medija, jer telekomunikacijska kompanija iz RS-a M-tel prenosi signal kanala RT-a i Sputnik. U 2022. godini stopa usklađenosti Bosne i Hercegovine s relevantnim izjavama visokog predstavnika EU i odlukama Vijeća dostigla je 80%. Do augusta 2023. godine stopa usklađenosti Bosne i Hercegovine povećala se na 98% jer je zemlja počela da se usklađuje i sa stavovima EU o Iranu i Siriji. Bosna i Hercegovina uskladila se sa stavovima EU na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija (GSUN), u OSCE-u i u Vijeću Evrope u vezi s ruskim ratom agresije protiv Ukrajine, uključujući i rezoluciju GSUN-a o principima za postizanje mira u Ukrajini. Prije 2022. godine prosječna se usklađenost BiH sa ZVSP-om kretala oko 67% (Džananović & Turčalo 2020).

Još jednu tačku neslaganja s EU Bosna i Hercegovina demonstrira u odnosu prema Sjedinjenim Američkim Državama. BiH je 2003. godine

potpisala bilateralni sporazum sa Sjedinjenim Američkim Državama o izuzeću američkih državljana od nadležnosti ICC-a. Sadržaj sporazuma nije u skladu sa zajedničkim pozicijama EU o integritetu Rimskog statuta, niti s principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu.

Što se tiče saradnje s međunarodnim organizacijama, Bosna i Hercegovina je članica i aktivno učestvuje u radu glavnih međunarodnih organizacija, uključujući Ujedinjene nacije, Vijeće Evrope i OSCE. Bosna i Hercegovina predsjedavala je Forumom za sigurnosnu saradnju OSCE-a od januara do aprila 2023. godine. Učestvuje u NATO-ovom Akcionom planu za članstvo (MAP)[77] od 2019. godine.

Bosna i Hercegovina podržava i sve mjere i instrumente EU za prevenciju sukoba. Što se tiče neproliferacije, Bosna i Hercegovina još uvijek treba da se pridruži međunarodnim kontrolnim režimima kao što su Wassenaar aranžman, Australijska grupa, Režim kontrole raketne tehnologije i Grupa nuklearnih dobavljača.

U pogledu trgovine konvencionalnim oružjem, vojnim opremom i robom dvostruke namjene pravni i institucionalni okvir zemlje u velikoj je mjeri u skladu s pravnom stečevinom EU. Potrebna su dalja poboljšanja u vezi s režimom nadzora nad oružjem i vojnom opremom proizvedenim i trgovanim unutar zemlje.

Bosna i Hercegovina od 1997. godine potpisnica je Konvencije o hemijskom oružju i ima zakonske propise za njenu implementaciju, kao i Državno koordinaciono tijelo za ovu oblast.

Što se tiče malog i lakog naoružanja (SALW), Bosna i Hercegovina implementira regionalnu Mapu puta iz 2018. godine i Strategiju i Akcioni plan za period 20212024. Bosna i Hercegovina treba obilježiti i registrirati sve oružje sigurnosnih snaga zemlje u jedinstveni registar

[77] Membership Action Plan, engl.

kako bi se osiguralo adekvatno praćenje, razvili mehanizmi za označavanje oružja nakon proizvodnje namijenjenog deaktivaciji u skladu s EU standardima, te poboljšalo praćenje zaplijenjenog i konfiskovanog oružja.

U pogledu sigurnosnih mjera Bosna i Hercegovina nastavila je implementaciju Sporazuma s EU o sigurnosnim procedurama za razmjenu povjerljivih informacija.

Evropska unija zadovoljna je angažmanom BiH, pogotovo onim u okviru drugih međunarodnih organizacija, kao i spremnošću da konkretno doprinese mirovnim naporima – kako zajedno s NATO-om, UN-om (Kongo, Mali, Afganistan) tako i sa samom EU (sudjelovanje u Trening misiji EU – EUTM u Centralnoafričkoj Republici). Za kontekst ZSOP-a posebno je važno da postoji okvir za sudjelovanje BiH u civilnim i vojnim misijama EU. Oružane snage Bosne i Hercegovine djeluju kao funkcionalna, profesionalna vojna organizacija, uprkos dugotrajnom nedostatku osoblja i opreme.

Bataljon za deminiranje Oružanih snaga Bosne i Hercegovine ključan je za postizanje cilja Bosne i Hercegovine bez mina. Civilne vlasti za deminiranje (Komisija za deminiranje i Centar za uklanjanje mina BiH) trebaju razviti i usvojiti podzakonske akte i standardne operativne procedure koje zahtijeva nova metoda oslobađanja zemljišta. Bosna i Hercegovina učestvuje u mjeri podrške Balkanskoj medicinskoj jedinici u okviru Evropskog mirovnog fonda i korisnik je Mjere pomoći za Oružane snage Bosne i Hercegovine.

BiH je posebno ranjiva u pogledu hibridnih prijetnji cyber napada i nema sveobuhvatnu procjenu niti okvir politike za rješavanje ovog vida prijetnji. U skladu s Deklaracijom sa Samita EU – Zapadni Balkan (Tirana, 6. decembar 2022) Bosna i Hercegovina treba uložiti dodatne napore u

zatvaranje prostora za strano uplitanje i manipulaciju informacijama, uključujući dezinformacije, te preduzeti akcije za izgradnju otpornosti društva protiv svih oblika prijetnji.

Pitanje podizanja nivoa usklađenosti sa ZVSP-om i dosljedno provođenje restriktivnih mjera reflektira tenzije i konflikt geopolitičkih opredjeljenja i lojalnosti koji se manifestira na unutrašnjem planu.

4.5. KOSOVO – SUI GENERIS SLUČAJ

Republika Kosovo najmlađa je balkanska država, koju priznaje 117 država (European Commission Staff, 2023b, p. 125) i 22 od 27 članica EU. Grčka, Kipar, Rumunija, Slovačka i Španija nisu priznale nezavisnost Kosova[78]. Ta činjenica nije samo podijelila EU i onemogućila *en bloc* priznanje Kosova, već je dovela do nekoliko značajnih presedana u tretmanu. Počevši od samog imena, za EU Kosovo je Kosovo*, pri čemu asterisk upućuje na fusnotu u kojoj stoji da „*imenovanje ne prejudicira ni poziciju ni status, već tretman u skladu s Rezolucijom VSUN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova*". Također, u referiranju na ZB6 EU i njeni zvaničnici od Samita u Sofiji počeli su koristiti termin „partneri", a ne „države, da bi se izbjeglo izjašnjavanje o statusu Kosova[79]. Sljedeći specifikum odnosi se na sam SSP s Kosovom (inače potpisan u oktobru 2015, a stupio je na snagu 1. aprila 2016. godine) jer je on potpisan između Kosova i EU kao posebnog pravnog subjekta[80], a ne s EU članicama. Također, ovo je jedini SSP koji

[78] Četiri od pet država koje nisu priznale Kosovo nagovijestile su da je eventualno priznanje u budućnosti moguće ukoliko dođe do pomaka u odnosima sa Srbijom, tj. ukoliko Srbija prizna Kosovo. Španija je naglasila da njeno odbijanje priznanja nema veze sa stavovima Srbije, već sa činjenicom da jednostrano proglašena nezavisnost nije u skladu s važećim međunarodnim normama, što je stav oblikovan unutrašnjim razlozima. Uz to, Španija ima i posebne zamjerke na tretiranje Kosova u kontekstu proširenja i na samu frazu ZB6, jer to prejudicira njegovu državnost.

[79] Diplomatski izbalansiranu terminološku inovativnost pokazuje i Regionalno vijeće za saradnju (RCC), koje ne govori o „državama" ili „članicama", već o „ekonomijama".

nisu ratificirale članice. EU je posebnim tumačenjem pojasnila da potpisivanje sporazuma ne znači da EU u cjelini priznaje Kosovo. Status Kosova u odnosu na EU jeste u tome da je to potpisnik SAA i potencijalni kandidat za članstvo. Što se tiče kandidata za članstvo u EU, Srbija, BiH, Gruzija, Moldavija i Ukrajina ne priznaju nezavisnost Kosova. Zahtjev za članstvo u EU podnesen je u decembru 2022. godine. Tokom 2023. Kosovo je usvojilo Nacionalni program za evropske integracije 2023-2027.

EULEX misija (EU misija za vladavinu prava) na Kosovu, pokrenuta 2008. godine, najveća je civilna misija pokrenuta pod okriljem ZSOP-a. Zadatak misije je da pomaže kosovskim vlastima u uspostavljanju održivih i nezavisnih institucija vladavine prava. U okviru trenutnog mandata, produženog do 14. juna 2025. godine, nastavlja se provođenje nadzornih aktivnosti uz ograničene izvršne funkcije.

Također, Frontex raspoređuje svoje službenike na nekoliko graničnih prijelaza na Kosovu na osnovu međusobno dogovorenih operativnih planova. Frontex pruža podršku u vezi s upravljanjem granicama, uključujući smjernice u procesu uspostavljanja Nacionalnog koordinacionog centra (NCC[81]). EU na Kosovu ima i specijalnog predstavnika kojeg imenuje visoki predstavnik/-ca za ViSP.

Iako je EK konstatirala da je Kosovo ispunilo uvjete za viznu liberalizaciju i dala svoju preporuku za ukidanje viznog režima još u julu 2018. godine (European Commission Staff, 2021b), vizni režim za državljane Kosova ukinut je tek od 1. januara 2024. godine.

Kosovo je unilateralno uvelo korištenje eura kao valute kad i Njemačka,

[80] Lisabonski ugovor dao je EU pravni personalitet, a ovo je prvi SAA koji je potpisan nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.
[81] National Coordination Center, engl.

a kao i u slučaju Crne Gore koja je uradila isto, pitanje korištenja valute bit će riješeno tokom eventualnih pregovora o članstvu.

Kosovo je ojačalo svoju saradnju s EUROPOL-om. Nakon potpisivanja okvirnog Radnog sporazuma u julu 2020. godine postignuta su tri dodatna sporazuma/protokola: Memorandum o razumijevanju o sigurnoj komunikacijskoj liniji putem SIENA-e, Sporazum o sekundiranju oficira za vezu i Sporazum o razmjeni i zaštiti povjerljivih informacija. SIENA veza je potpuno operativna. Od 15. marta 2023. godine kosovska policija ima prvog oficira za vezu u Europolu u Hagu.

Iako godišnji Izvještaji o napretku EK ne sadržavaju 31. poglavlje o ZVSP-u, niti se Kosovo poziva da prati stavove EU, Komisija je počela pratiti neke od oblika usklađenosti sa ZVSP-om. Tako Izvještaj za 2023. godinu evidentira da Kosovo u kontinuitetu usvaja pakete sankcija protiv Rusije i Bjelorusije, slijedeći one koje uvode EU i SAD. Kosovo je obustavilo emitiranje ruskih medijskih kanala i uvelo vizni režim za državljane Rusije. Što se tiče podrške Kosova Ukrajini, vlada je dodijelila 100.000 eura humanitarne pomoći i osigurala sredstva za smještaj 20 novinara iz Ukrajine. Skupština je usvojila rezoluciju u kojoj se izražava spremnost da se primi do 5.000 ukrajinskih izbjeglica. Iako se u slučaju Kosova ne vodi precizna evidencija, Kosovo je zajedno s Albanijom, Crnom Gorom i Sjevernom Makedonijom dio neformalne inicijative „Zapadnobalkanski QUAD – 100% usklađenost sa ZVSP EU“, što snažno sugerira i opredijeljenost i cilj. Vrijedi napomenuti da je to, za razliku od drugih zemalja u regionu, u slučaju Kosova samoinicirana aktivnost vlade.

Najvažniji zadatak i u političkom i u praktičnom smislu koji EU stavlja pred Kosovo je obaveza normalizacije odnosa sa Srbijom, u čemu je EU posebno intenzivno angažirana od 2012. godine. Ne ulazeći posebno u

konkretne teme o kojima se već godinama vodi dijalog (zajednica srpskih općina, ugovor o energiji i sl.), Unija je stranama zamjerala sporu implementaciju dogovora (često uslijed održavanja izbora ili formiranja vlasti nakon izbora). Iako je dijalog vođen na više različitih nivoa, najviše pažnje i rezultata ostvareno je kroz vrlo intenzivne susrete na najvišem nivou (bivša visoka predstavnica za ViSP Mogherini s predsjednikom Srbije i premijerom Kosova), a tokom šestogodišnjih pregovora strane su potpisale 33 ugovora i uspješno prevazišle čitav niz incidentnih situacija. Visoki predstavnik za ViSP EU Josep Borrell imenovao je slovačkog diplomatu Miroslava Lajčaka za specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine još 2020. godine. Ipak, nakon eskalacije događaja na sjeveru Kosova u maju 2023. godine[82] EU je pozvala i Kosovo i Srbiju da odmah i bezuvjetno preduzmu mjere za deeskalaciju situacije i povratak procesu normalizacije odnosa. Zbog izostanka koraka ka popuštanju tenzija u općinama sa srpskom većinom na sjeveru Kosova EU je praktično uvela niz restriktivnih mjera prema Kosovu: rad tijela Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Kosovom je obustavljen, programiranje sredstava za Kosovo u okviru IPA programa za 2024. godinu također. Upravni odbor Investicionog okvira za Zapadni Balkan (WBIF)[83] nije razmatrao aplikacije s Kosova, a svi postupci nabavke i potpisivanje novih ugovora su suspendovani. Do daljnjeg[84], a ovisno o koracima koje preduzmu kosovske vlasti i načinu na koji to interpretira Unija, kosovske vlasti neće sudjelovati u događajima na visokom nivou, a neće biti realizirane ni bilateralne posjete, osim onih u kontekstu rješavanja krize

[82] Gradonačelnici albanske etničke pripadnosti koji su izabrani na lokalnim izborima u četiri općine sa srpskom većinom u aprilu 2023. godine ušli su u općinske zgrade i preuzeli dužnost, nakon čega su protesti Srba i nasilje eskalirali. Izbori su održani iako su ih srpski politički predstavnici bojkotovali. Prethodno, krajem 2022. godine srpski politički predstavnici povukli su se iz kosovskih institucija vlasti u znak nezadovoljstva odlukom o registarskim tablicama Vlade Kosova.

[83] Western Balkan Investment Framework, engl.

[84] Uvedene mjere privremenog su karaktera. Visoki predstavnik za ViSP u junu 2024. godine predložio je državama članicama ukidanje ovih mjera radi.

na sjeveru Kosova i vezanih za regionalne integracije Zapadnog Balkana.

Prema dogovoru koji je pod pokroviteljstvom EU 2012. godine postignut s Beogradom, Kosovo* sudjeluje u radu i članstvu mnogih regionalnih organizacija i inicijativa (SEECP, MARRI, RCC[85], CEFTA[86], RACVIAC[87], Energetska zajednica, Brdo – Brijuni), iako ne svih. Sudjeluje i u implementaciji Multilateralnog plana akcije (MAP) za razvoj Regionalne ekonomske zone – REA (Regional Economic Area). Predsjedavanje regionalnim događajima i aktivnostima bilo je uspješno. U tom smislu u 2019. godini Kosovo*(European Commission Staff, 2021b) je predsjedavalo SEECP-om i MARRI-jem, a predsjedavalo je i Upravnim odborom RYCO-a[88]. Također, dio je Berlinskog procesa, WB6 i Connectivity agende.

Iako je vrlo predano savezništvu sa SAD-om, Kosovo nije prekršilo stav EU o ICC-u, ali iz sasvim drugačijih razloga – kako nije članica UN-a, nije ni članica ICC-a, pa nije ni bilo potrebe za bilateralnim sporazumom o izuzeću američkih državljana od izručenja ICC-u. Na drugoj strani, Kosovo je jedina država regiona i jedina država s većinskim muslimanskim stanovništvom koja je svoju ambasadu u Izraelu otvorila u Jerusalemu, a ne u Tel Avivu[89]. Iako je EU već nakon najave ovog poteza izrazila svoju „ozbiljnu zabrinutost i žaljenje" i upozorila da bi Srbija i Kosovo bile prve evropske države koje bi preselile ambasade u Jerusalem (Euractiv, 2020), Kosovo je obavezu preuzetu u Washingtonu

[85] Regionalno vijeće za saradnju (Regional Cooperation Council, engl.).

[86] Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini (Central European Free Trade Agreement, engl.).

[87] Regionalni centar za sigurnosnu saradnju (i podršku u kontroli i verifikaciji naoružanja) – Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre, engl.

[88] Regionalni ured za saradnju mladih (Regional Youth Cooperation Office, engl.).

[89] Tokom posjeta Washingtonu u julu 2020. predsjednik Srbije Vučić i kosovski premijer Hoti, uz angažman tadašnjeg američkog predsjednika Trumpa, potpisali su osebujni Memorandum o normalizaciji ekonomskih odnosa s Kosovom (svako je potpisao jednostrani memorandum). Kosovo se obavezalo otvoriti svoju ambasadu u Jerusalemu i zauzvrat je dobilo međunarodno priznanje od strane Izraela. I Srbija se obavezala preseliti svoju ambasadu u Izraelu iz Tel Aviva u Jerusalem, ali je od ispunjavanja obaveze odustala nakon što je Trump izgubio predsjedničke izbore u novembru 2020. godine.

ispunilo u martu 2021. godine.

U vrlo specifičnim okolnostima Kosovo samoinicijativno ostvaruje potpunu usklađenost sa ZVSP-om, ali za Uniju prioritet u odnosima ostaje dijalog o normalizaciji između Beograda i Prištine. Također, pogotovo u kontekstu mogućeg napredovanja Kosova u tom, ali i u integracijskom procesu ostaje da se vidi da li i kako EU može riješiti pitanje priznanja Kosova od strane članica koje to nisu uradile.

4.6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Vanjska politika, odbrana i sigurnost predstavljaju jednu od oblasti (poglavlja) u kojima države kandidati za članstvo u EU dokazuju svoju sposobnost za preuzimanje obaveza iz članstva, kao i spremnost da slijede stavove EU. U širem smislu u sadržaj 31. poglavlja ulaze i odluke iz domena vanjske trgovine, međunarodnopravnih obaveza, zaštite okoliša i klimatskih promjena, energije, međunarodnog razvoja, humanitarnih pitanja i sl., koje mogu poprimiti „vanjsku“ dimenziju. U užem smislu EK posebno prati Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku kao mehanizam zajedničkog, međuvladinog, konsenzualnog dogovora o vanjskopolitičkim te sigurnosno-odbrambenim pitanjima. Budući da ove oblasti spadaju u prerogative suvereniteta te simboliziraju suštinu nacionalnih politika od kojih i države članice EU teško odustaju (Knjiga 2, 3. poglavlje), praćenje usklađenosti vanjskih i odbrambenih politika država kandidata za članstvo sa ZVSP-om EU jedan je od vrlo jasnih pokazatelja postojanja stvarne volje i spremnosti za integriranjem u EU. Kao i u slučaju članica, to je pogotovo znakovito kad se radi o odlukama koje zadiru u odnose što imaju karakter posebnosti ili pitanja iz tzv. privatnog vanjskopolitičkog domena (od najvišeg nacionalnog značaja). Slučajevi u kojima se manifestiraju neusklađenosti jasno razotkrivaju

stvarne pozicije i odnose moći, a često i redoslijed vanjskopolitičkih prioriteta. Ne treba, međutim, zanemariti dvije važne činjenice:

1. da se neusklađenost ili neslaganje s pozicijama EU događa i članicama koje su uključene u proces odlučivanja i koje, za razliku od kandidata, imaju priliku na više nivoa sudjelovati u oblikovanju konačnih odluka;

2. da su države aspiranti za članstvo pod puno većim pritiskom i podložne su većem stepenu očekivanja u području usklađenosti s vanjskopolitičkim odlukama EU nego same države članice, iako ne sudjeluju u donošenju odluka koje trebaju slijediti.

Kad se radi o Zapadnom Balkanu i njihovoj usklađenosti sa ZVSP-om, najprije treba razumjeti da se radi o državama koje su u različitim fazama integracije – neke su kandidati koji pregovaraju (Crna Gora i Srbija), druge su na samom početku ili očekuju početak pregovora (Albanija, Sjeverna Makedonija i Bosna i Hercegovina). Kosovo je također potencijalni kandidat za članstvo, ali ga ne priznaju sve države članice EU, što iziskuje posebne međunarodnopravne, diplomatske i praktične aranžmane s EU. Komparativna analiza usklađenosti ukazuje na to da stepen usklađenosti ne zavisi od stepena približavanja EU članstvu. To dalje demonstrira da i sama EU drugačije valorizira i raspoređuje političke prioritete u procesu približavanja članstvu zavisno od države o kojoj se radi i njenog specifičnog konteksta. U ovom trenutku usklađenost kandidata na Zapadnom Balkanu sa ZVSP-om za EU je indikator, ali ne i jedan od prioriteta.

Sve države Zapadnog Balkana imaju za cilj članstvo u EU. Deklarativno su prihvatile i Globalnu strategiju EU i njene ciljeve, kao i Strateški kompas. Kad je riječ o usaglašenosti sa ZVSP-om i procentom konkretne saglasnosti s deklaracijama visokog predstavnika/-ce i odlukama Vijeća, tu postoje značajne razlike – od onih koji su vrlo rano ostvarili (gotovo)

potpunu usklađenost (Albanija i CG) ili su je naknadno podigli (SM) ili je nastoje podići u vrlo kompleksnim unutrašnjim procesima (BiH) do onih koji to rade samoinicijativno, zanemarujući neke druge prioritete (Kosovo), i u konačnici onih koji sad već u kontinuitetu vode odvojenu vanjsku politiku (Srbija). Kad je riječ o institucionalnoj pripremljenosti za obaveze članstva, i taj parametar varira od države do države, ali one spremno sudjeluju u svim političkim i diplomatskim aktivnostima s Unijom na svim nivoima.

Iako je na Zapadnom Balkanu evidentno više vrsta malignih utjecaja (Džananović, Emini et al. 2023), neusklađenosti sa ZVSP-om, pogotovo one koje pokazuju Srbija i Bosna i Hercegovina, dešavaju se uglavnom u pogledu restriktivnih mjera protiv Rusije ili u kontekstu nekih drugih (međunarodnih) interesa Rusije. Ovakve odluke jasno ukazuju da se u ovim državama odnos s Rusijom smatra posebnim domenom, tj. pitanjem od posebnog nacionalnog interesa. No, postoji još jedan segment u kojem i kandidati sa stoprocentnom usklađenošću prave izuzetak, a to je postojanje bilateralnog sporazuma sa SAD-om o imunitetu njihovih državljana od ICC-a. Iako je EU u slučaju četiri države (Albanija, BiH, CG, SM) ustanovila da je sporazum u suprotnosti sa zajedničkim pozicijama EU o integritetu Rimskog statuta i principima EU o bilateralnim sporazumima o imunitetu, niti jedna od država ne pomišlja na usklađivanje u ovoj fazi. U regionu Zapadnog Balkana Unija je najangažiraniji i ekonomski najvažniji partner i svakako strukturalno najzahtjevniji s obzirom na integracijski proces, no realnost vanjskopolitičkih pozicija u regionu je takva da je opredjeljivanje uz EU u odnosu na aktere poput SAD-a i Rusije u najmanju ruku neizvjesno. Domet vanjskopolitičkog utjecaja EU na Zapadni Balkan ograničen je u najvećoj mjeri utjecajem koji imaju SAD i Rusija (Džananović, 2020, p. 16).

Iako je bilo jasno i ranije, slučaj Sjeverne Makedonije otklanja sve dileme

u pogledu značaja NATO članstva za jačanje otpornosti na ruski utjecaj, a samim time i izraženije svrstavanje uz EU. Ipak, i kroz uvođenje sve sofisticiranijih oblika sankcija, ali i u pokušajima izgradnje otpornosti i odgovora na hibridne izazove jasno je da uz političko svrstavanje put preuzimanja punih prava i obaveza članstva u oblastima koje pokriva 31. poglavlje podrazumijeva kontinuiranu političku i diplomatsku socijalizaciju, te ulaganje u diplomatsko-birokratske kapacitete.

Treba se osvrnuti na činjenicu da su vlade država članica EU pristale na institucionalizaciju režima vanjske i odbrambene politike u kontekstu ZVSP-a uz uvjet da svaka od njih zadržava praktično pravo veta u određenim područjima politike koje smatraju važnim i bliskim svojim nacionalnim interesima. Iz tih je razloga u domenu ZVSP-a i zadržano odlučivanje po metodu intergavernalizma, a ne većinsko odlučivanje. Jednako tako razmišljaju i države kandidati. Kad već ne sudjeluju u odlučivanju, tj. ne mogu utjecati na oblikovanje stavova EU, one identificiraju svoje „zasebne domene“. Budući da je usklađivanje s EU dio vrlo asimetričnog procesa proširenja i praktično imperativ za kandidate, realno je očekivati tenzije i neusklađenost u ovom procesu. Sve dok unutar sebe ne napravi još veće iskorake nasuprot integravernalizmu, Unija neće imati ni vanjskopolitičku, niti normativnu moć, ali ni kredibilitet da održi kontekst u kojem su vanjskopolitički outputi EU i usklađenost s njima neupitni samo za one koji nisu sudjelovali u njihovom kreiranju – države kandidate.

PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

1. Kako različiti nivoi usklađenosti sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU odražavaju stvarne političke prioritete zemalja Zapadnog Balkana?

2. Koji su ključni izazovi s kojima se zemlje Zapadnog Balkana suočavaju u postizanju potpunog usklađivanja sa ZVSP-om EU?

3. U kojoj mjeri specifične međunarodne (geopolitičke) okolnosti u regiji utječu na sposobnost zemalja Zapadnog Balkana da se usklade sa ZVSP-om EU?

4. Kako bi zemlje Zapadnog Balkana mogle poboljšati svoje administrativne kapacitete s ciljem bolje implementacije i praćenja mjera usklađivanja sa ZVSP-om EU?

5. Da li postoje potencijalne posljedice neusklađivanja sa ZVSP-om EU za zemlje Zapadnog Balkana u kontekstu njihovih težnji za članstvom u EU?

6. Kako se trenutne regionalne napetosti i konflikti odražavaju na proces usklađivanja zemalja Zapadnog Balkana sa ZVSP-om EU? Na koji način bi EU mogla podržati zemlje Zapadnog Balkana u jačanju njihove usklađenosti sa ZVSP-om?

5.
ZAOKRET U VANJSKOJ POLITICI EU PREMA ISTOČNOM SUSJEDSTVU

5.1. Promjena paradigme

5.2. Ukrajina

5.3. Moldavija

5.4. Gruzija

5.5. Zaključna razmatranja

5.1. PROMJENA PARADIGME

Vanjska politika Evropske unije prema zemljama Istočnog susjedstva doživjela je značajan zaokret tokom protekle decenije, prvenstveno vođena nizom strateških, političkih i sigurnosnih izazova. Ovaj period označen je ratom u Ukrajini, koja je duboko promijenila dinamiku odnosa između EU i njezinih istočnih susjeda[90], a posebno s Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom. Prije ruskih napada na teritorij Ukrajine EU je pristupala svojim istočnim susjedima kroz Evropsku susjedsku politiku (ENP[91]), koja je usmjerena na promociju stabilnosti, prosperiteta i demokratije, često kroz ekonomske integracije i političke reforme, ali bez nuđenja perspektive članstva. Međutim, napadi Rusije na Ukrajinu, nakon svojevrsne probe s aneksijom Krima 2014. godine, doveli su do radikalne promjene u percepciji sigurnosnih prijetnji i odnosa moći u regiji, što je zauzvrat zahtijevalo promjenu pristupa EU.

[90] Zemlje Istočnog susjedstva uključuju: Ukrajinu, Bjelorusiju, Moldaviju, Gruziju, Armeniju i Azerbejdžan.
[91] European Neighbourhood Policy, engl.

Promjena vanjske politike EU prema Istočnom susjedstvu može se promatrati kroz tri ključna aspekta: sigurnost, stabilnost i vrijednosti.

1. U sferi sigurnosti EU je pojačala svoju ulogu kao aktera u osiguranju mira i sigurnosti u regiji. Sukob u Ukrajini pokazao je ograničenja tradicionalnog diplomatskog pristupa EU, te je naglasio potrebu za čvršćom i direktnijom podrškom zemljama koje se suočavaju s vanjskim pritiscima i unutarnjim nestabilnostima (Delcour, 2019). Kao odgovor EU je usvojila mjere poput jačanja sigurnosne saradnje, sankcija prema Rusiji i povećanog angažmana u rješavanju sukoba na postsovjetskom prostoru (Ademmer, 2014).

2. Stabilnost je postala ključni prioritet u odnosima EU s Istočnim susjedstvom. Umjesto jednostranog fokusa na demokratizaciju i reforme EU je počela priznavati važnost političke stabilnosti kao preduvjeta za bilo kakve dugoročne transformacije. To se odražava u povećanoj fleksibilnosti EU u radu s različitim političkim režimima u regiji, uključujući i one koji su autoritarni (Korostelova, 2017). Ovaj pragmatični pristup bio je nužan kako bi se osigurao minimalni nivo saradnje i izbjeglo daljnje pogoršanje situacije na terenu.

3. EU je morala uskladiti svoje vrijednosti sa stvarnošću koja je sve opterećenija realpolitikom. Iako je promoviranje demokratije, vladavine prava i ljudskih prava ostalo u središtu njenog djelovanja, EU je postala svjesna da jednostrana promocija ovih vrijednosti može izazvati otpor i destabilizirati regiju. Kao rezultat toga EU je usvojila diferencirani pristup prema svakoj zemlji, uvažavajući specifične političke, ekonomske i društvene okolnosti.

Proširenje Evropske unije, kao instrument Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, dobilo je novi zamah nakon ruske invazije na Ukrajinu, što je ukazalo na geopolitičku važnost stabilnosti i bolje integriranosti evropskog kontinenta. Proces proširenja, koji je oduvijek bio ključni mehanizam za promociju mira, stabilnosti i demokratskih vrijednosti u Evropi, sada se dodatno naglašava kao sredstvo za jačanje sigurnosne arhitekture EU i smanjenje utjecaja trećih strana, posebno Rusije, na Balkanu i u istočnoj Evropi. Inicijative za ubrzanje procesa pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana, te pridruživanje zemalja Istočnog susjedstva – Ukrajine, Moldavije i Gruzije postale su prioritetne, s ciljem da se osigura politička i ekonomska stabilnost u regionima koji su najviše pogođeni ratom i njegovim posljedicama. Na taj način proširenje EU nije samo politički alat, već i sigurnosna strategija koja ima za cilj očuvanje stabilnosti unutar i izvan granica Unije.

Širenje Evropske unije na zemlje Istočnog susjedstva nakon 2022. godine odvija se u kontekstu složenih geopolitičkih izazova i promjena u globalnom poretku. Od početka rusko-ukrajinskog sukoba 2022. godine EU je dodatno pojačala svoju strategiju prema Istočnom partnerstvu, što je skup politika usmjeren na jačanje odnosa između EU i šest zemalja Istočne Evrope i Južnog Kavkaza: Armenije, Azerbejdžana, Bjelorusije, Gruzije, Moldavije i Ukrajine. Ovaj sukob nije samo geopolitički preobrazio regiju, već je također potaknuo EU da preispita i prilagodi svoje metode i prioritete u kontekstu širenja, posebno povećavajući potporu Ukrajini i Moldaviji u njihovim težnjama za članstvom u EU. Iako uz nešto veću dozu sumnje, ta ista vrata donekle su se u istom kontekstu odškrinula i za Gruziju.

Strategija proširenja EU na Istočno susjedstvo uključuje složenu mješavinu političkog dijaloga, ekonomske integracije i pravnog usklađivanja. To znači da je EU prisutna i kroz sve oblike vanjskopolitičkog djelovanja i vanjske dimenzije unutrašnjih politika. Također, ovaj proces uključuje u svakom svom aspektu

usaglašenost zemalja aspirantkinja za članstvo sa ZVSP-om. Njegov sadržaj i dinamiziranje nužno su povezani s razvojem unutrašnjih politika EU, kao i od političkih silnica koje upravljaju procesima u Uniji. EU koristi pristup temeljen na uvjetima, promovirajući političke i ekonomske reforme kroz sporazume o stabilizaciji i pridruživanju, akcijske planove i članstvo u Istočnom partnerstvu. U 2023. godini EU je dodatno naglasila potrebu za borbu protiv korupcije, jačanje demokratskih institucija i vladavine prava kao ključnih preduvjeta za napredak prema članstvu za sve zemlje aspirantkinje. Također, usvajanje evropskih standarda u oblastima kao što su zaštita okoliša, energetska sigurnost i digitalna transformacija postaje sve važnije u kontekstu proširenja. Svi ti zahtjevi, međutim, odvijaju se u kontekstu u kojem Ukrajina i Moldavija nemaju cjelovitu kontrolu i suverenitet nad teritorijom u svojim međunarodno priznatim granicama.

Osim političke nestabilnosti i ekonomskih poteškoća s kojima se suočavaju zemlje kandidati, postoji i unutrašnja dinamika unutar same EU koja utječe na proces širenja. Skepticizam i različiti stavovi zemalja članica prema daljnjem širenju EU, pojačan slijed migracijskih i ekonomskih izazova, te političkih napetosti unutar EU, kao i potreba za reformom samog procesa proširenja predstavljaju ključne prepreke. EU se stoga nalazi pred strateškim izborom u procesu proširenja: da li nastaviti s postepenim pristupom usmjerenim na uvjetovanost, stabilnost i reforme ili preispitati i potencijalno ubrzati integracijske procese u svjetlu novonastalih sigurnosnih prijetnji i geopolitičkih realnosti regije? Da li je moguće kombinirati oba pristupa? Da li je u novim okolnostima za Evropu i cijeli svijet uopće moguće postići nešto na tom osjetljivom prostoru? Nastavak nudi uvide u složeno stanje stvari u državama koje su nakon ruske agresije dobile status kandidata za EU članstvo i možda otvara još više pitanja.

5.2. UKRAJINA

Nakon raspada Sovjetskog Saveza Rusija je težila poboljšanju odnosa sa zapadnim zemljama, uključujući i EU. To se odnosilo na ekonomsku saradnju, trgovinske sporazume i energetske veze, posebno u pogledu izvoza ruskog gasa u Evropu. EU je nastojala jačati svoje kapacitete i uloge u globalnim poslovima kroz različite strateške projekte. Ovi projekti uključivali su kreiranje integriranih kapaciteta u oblasti vanjske politike i vojnog upravljanja krizama, novi pristup politici susjedstva i budućim proširenjima EU, te suprotstavljanje antievropskom narativu kako unutar EU tako i u trećim zemljama (Piskorska, 2022). U međuvremenu, nakon pada Berlinskog zida EU se proširila na mnoge bivše komunističke zemlje istočne Evrope, što je Rusija dijelom vidjela kao prepreku vlastitom pozicioniranju u ovom dijelu kontinenta. S druge strane, EU je razvila značajnu ovisnost o ruskom gasu, što je Rusiji davalo mogućnost dodatnog utjecaja.

Strateško partnerstvo između Rusije i Evropske unije (EU) (*Agreement on Partnership and Cooperation Establishing a Partnership between the European Communities and Their Member States, of One Part, and the Russian Federation, of the Other Part*, 1997)[92] predstavlja ključni element u kontekstu evropske sigurnosti, energetike i geopolitičkih odnosa. Osnovano na temeljima iz 1990-ih, ovo partnerstvo imalo je za cilj promovirati mir, stabilnost i prosperitet u Evropi, te je uključivalo saradnju u različitim područjima kao što su trgovina, energetika, nauka i tehnologija, kao i borba protiv terorizma i organiziranog kriminala. Energetska saradnja, posebno u području prirodnog gasa, gdje Rusija predstavlja jednog od glavnih dobavljača u EU, smatrana je temeljem ovog partnerstva. Nakon napada Rusije na Ukrajinu u februaru 2022. ovaj sporazum je suspendiran.

[92] Ovaj sporazum fokusira se na partnerstvo između evropskih zajednica i njenih članica s jedne i Ruske Federacije s druge strane.

Duboke društveno-političke podjele u Ukrajini, koje su eskalirale s predsjedničkim izborima 2004. godine i Narandžastom revolucijom, nisu donijele trajniju političku stabilnost. Događaji koji su se odvijali krajem 2004. i početkom 2005. godine, masovni protesti i politička mobilizacija uslijedili su nakon spornih predsjedničkih izbora. Nakon objavljivanja rezultata drugog kruga izbora, koji su ukazivali na pobjedu proruskog kandidata Viktora Janukoviča, izbili su masovni protesti širom zemlje, posebno u Kijevu. Protesti su dobili ime „Narandžasta revolucija" zbog boje koja je simbolizirala kampanju protivkandidata Viktora Juščenka. Vrhovni sud Ukrajine poništio je rezultate drugog kruga izbora i naložio ponovno glasanje 26. decembra 2004. godine, koje je na kraju dobio Juščenko.

Pobjeda Viktora Juščenka donijela je promjene u političkoj orijentaciji Ukrajine, naglašavajući težnju zemlje ka demokratizaciji i integraciji u evropske i transatlantske strukture. Sukobi unutar koalicionog bloka, privredni problemi i drugi faktori doveli su do smanjenja popularnosti pokreta i izbornog poraza. Ipak, ova revolucija predstavlja ključni trenutak u procesu postsovjetske transformacije Ukrajine, simbolizirajući borbu za demokratske vrijednosti i evropsku perspektivu, dok istovremeno oslikava složene unutrašnje i međunarodne izazove s kojima se zemlja suočava.

Proevropski protesti u Kijevu u novembru 2013. godine doveli su do svrgavanja tadašnjeg ukrajinskog predsjednika Viktora Janukoviča. Ruske trupe iskoristile su situaciju i preuzele kontrolu nad Krimom. U martu 2014. godine održan je referendum na Krimu, koji je bio kontroverzan jer je proveden pod nadzorom ruskih vojnika i bez odobrenja ukrajinske vlade. Rezultati su, očekivano, pokazali veliku potporu pripajanja Rusiji. Mnoge zemlje, uključujući članice Evropske unije i Sjedinjene Američke Države, osudile su aneksiju kao kršenje međunarodnog prava i ukrajinske suverenosti. U znak osude uvedene su prve sankcije protiv Rusije.
Odnosi između Rusije i EU doživjeli su i prije aneksije Krima značajne napetosti

zbog različitih geopolitičkih događaja. Te napetosti dodatno su oslabile osnove strateškog partnerstva, stvarajući izazove za dijalog i saradnju. Unatoč tome, dijalozi na visokom nivou i razmjene mišljenja između dviju strana nastavljeni su u pokušaju da se prevladaju razlike i pronađu zajednička rješenja za ključne globalne izazove. Stav Evropske unije (EU) prema svojim istočnim susjedima doživio je značajne revizije nakon geopolitičkih previranja uzrokovanih ruskom aneksijom Krima 2014. godine i njenom agresijom na Ukrajinu.

Odgovor EU tokom krize u Krimu 2014. godine često je bio kritiziran kao nešto što nenamjerno doprinosi tenzijama, dok se, s druge strane, tvrdilo da bi inkluzivniji pristup EU mogao učiniti politiku Rusije umjerenijom (Göral, 2015). Rusija će osam godina kasnije ponovnim eskalirajućim ekspanzionističkim djelovanjem na teritoriji Ukrajine ugasiti sve nade u mogućnost dogovora.

Aneksija Krima dogodila se nakon političkih nemira u Ukrajini krajem 2013. i početkom 2014. godine. Protesti Euromajdan, koji su započeli u novembru 2013. u Kijevu i trajali do februara 2014. godine u Ukrajini, predstavljaju ključni trenutak u novijoj historiji te zemlje i imaju duboke implikacije za razumijevanje evropskih integracija, demokratskih procesa i geopolitičkih dinamika u istočnoj Evropi. Suština ovih protesta leži u težnji ukrajinskog naroda za jačim vezama s Evropskom unijom i odbacivanjem tadašnjeg predsjednika Viktora Janukoviča, koji je neočekivano obustavio proces potpisivanja Sporazuma o pridruživanju s EU, okrećući se bližoj ekonomskoj i političkoj saradnji s Rusijom. Ovaj potez percipiran je kao izdaja proevropskih aspiracija ukrajinskog naroda i pokrenuo je masovne proteste.

Značaj Euromajdana nadilazi sam događaj, pokazujući duboku podijeljenost unutar ukrajinskog društva između prozapadnih i proruskih orijentacija kao ključnu poziciju Ukrajine u širim geopolitičkim suprotstavljanjima između Zapada i Rusije. Protesti su doveli do pada Janukovičeve vlade, ali su, također,

„ugašeni“ aneksijom Krima od strane Rusije i sukobima na istoku Ukrajine, što je pokrenulo duboku političku i sigurnosnu krizu u regionu. Euromajdan simbolizira težnju naroda za demokratijom, pravdom i evropskim putem, istovremeno ukazujući na složenost postsovjetskog prostora i izazove u procesu demokratizacije i integracije.

Aneksija Krima i sukob u istočnoj Ukrajini izazvali su temeljno preispitivanje pristupa EU, ističući potrebu za strateškom transformacijom koja obuhvata ekonomsku podršku i političku saradnju, usmjerenu na dugoročnu stabilizaciju regiona (Kaminski & Frenkel, 2016). Osim aneksije Krima situacija u istočnim dijelovima Ukrajine, primarno u regiji Donbas, eskalirala je u sukob između proruskih separatista i ukrajinskih snaga. Rusija je optužena za pružanje podrške pobunjenicima. Većina zemalja i međunarodnih organizacija nije priznala aneksiju Krima, a Ukrajina insistira na svojoj teritorijalnoj cjelovitosti.

Ova situacija ostavila je duboke posljedice na međunarodne odnose, posebno u odnosima između Rusije i zapadnih zemalja, te je utjecala na geopolitičku dinamiku u regiji. Također, ona je otkrila i ranjivosti EU na ruske vojne i ekonomske pritiske, što je potaknulo i NATO i EU da ponovno procijene svoje sigurnosne strategije kako bi se suprotstavili ruskom utjecaju (Larrabee et al., 2017).

[93] Association Agreement, engl.

[94] Nizozemski referendum o Ukrajini iz 2016. godine bio je savjetodavni referendum održan 6. aprila 2016. godine. Organiziran je kako bi se građani izjasnili o ratifikaciji Sporazuma o pridruživanju između EU i Ukrajine, koji je bio dio šireg procesa približavanja Ukrajine EU i reformskih napora unutar zemlje na inicijativu građana i euroskeptičnih grupa. Glavno pitanje na referendumu bilo je da li Nizozemska treba ratificirati ovaj sporazum ili ne. Rezultat referenduma bio je negativan, s oko 61% glasača koji su se izjasnili protiv ratifikacije sporazuma, dok je oko 38% glasalo za. Iako je referendum bio savjetodavnog karaktera, njegovi rezultati izazvali su zabrinutost u EU i doveli do toga da nizozemska vlada odgodi ratifikaciju sporazuma i traži dodatne garancije unutar EU kako bi se uvažio stav građana. Nakon pregovora Nizozemska je postigla dogovor unutar EU koji je uključivao nekoliko pojašnjenja i dodataka sporazumu, te je sporazum na kraju ipak ratificiran u julu 2017. godine, ali sa specifičnim uvjetima koji su uzimali u obzir rezultate referenduma.

Poteškoće u kalibriranju EU politike najbolje ilustrira lutanje u pogledu Sporazuma o pridruživanju (AA)[93] između EU i Ukrajine, koji je propao nakon referenduma u Nizozemskoj u aprilu 2016. godine.[94] Odbijanje Nizozemske da ratificira Sporazum o pridruživanju između Evropske unije i Ukrajine u 2016. godini dogodilo se u kontekstu duboko polarizirane evropske političke klime i šireg međunarodnog nezadovoljstva prema procesima globalizacije i dalje integracije. Referendum je bio rijedak primjer direktnog uključivanja javnosti u odlučivanje o međunarodnim sporazumima EU. U vrijeme referenduma u Evropi je rasla skeptičnost prema daljnjoj integraciji i proširenju EU, a istovremeno se u EU vodila i goruća debata o reperkusijama referenduma sazvanog u Velikoj Britaniji za sredinu iste godine, koji će uzrokovati izlazak ove zemlje iz EU. Nizozemski birači izrazili su zabrinutost da će pridruživanje Ukrajine povećati ekonomski teret na EU i potencijalno otvoriti vrata većem broju migranata.

Iako je Sporazum o pridruživanju bio usmjeren na jačanje trgovinskih odnosa, reformi i saradnje u oblasti sigurnosti između EU i Ukrajine, za mnoge nizozemske glasače on je postao simbol širih pitanja u vezi s EU politikom, migracijama i međunarodnim odnosima. Nakon referenduma nizozemska vlada našla se u teškoj poziciji kako bi uskladila rezultate glasanja s obavezama prema EU i međunarodnim partnerima. Kao posljedica toga EU i Nizozemska radile su na dodatnim pravnim i političkim deklaracijama koje bi odgovorile na zabrinutost nizozemskih birača, što je na kraju omogućilo ratifikaciju sporazuma s dodatnim uvjetima i objašnjenjima koja su trebala smiriti zabrinutost javnosti i političkih lidera. Referendum je također odražavao unutarnje političke borbe u Nizozemskoj s nekim strankama i pokretima koji su se snažno suprotstavili sporazumu kao sredstvu za promociju vlastitih euroskeptičnih i nacionalističkih težnji. Pritom je teško identificirati poseban interes Nizozemske za Ukrajinu, bio on pozitivan ili negativan.

Kriza u Ukrajini ukazuje na različite aspekte i dimenzije EU politike, uključujući strateške projekte, ekonomske i političke implikacije, kao i odgovor na sigurnosne izazove. Odnosi koji se formiraju od početka napada Ruske Federacije na Ukrajinu u februaru 2022. godine u konstantnoj su evoluciji i oblikovani su historijskim događajima, političkim odlukama i ekonomskim interesima s različitih strana. Trenutni rat u Ukrajini i politika EU prema ovom sukobu direktno su povezani s ovim dugogodišnjim historijskim odnosima, ali i geopolitičkim neminovnostima poput konstantne ruske nervoze i osjećaja ugroženosti zbog ranjivosti na zapadu, na sjevernoevropskoj ravnici (Marshall, 2016).

Na međunarodnoj sceni odnosi između Rusije i Evropske unije doživjeli su dramatičan preokret – od bliskog partnerstva do konfrontacije. Kriza u Ukrajini nije samo rezultat eskalacije napetosti, već i radikalnog prekida koji je doveo do suspenzije Strateškog partnerstva između EU i Rusije i uvođenja sankcija kao odgovor na rusku aneksiju Krima i destabilizaciju Ukrajine. Ova situacija izazvala je ambivalentnu pat-poziciju između Rusije i EU, koja je s jedne strane obilježena sistemskom krizom, a s druge strane nastavkom poslovanja u područjima politike vezane za trgovinu i energiju (Casier, 2019).

Temelj ugovornih odnosa između Evropske unije (EU) i Ukrajine čini Sporazum o pridruživanju[95] (*Association Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and Ukraine, of the Other Part*, 2014), koji je stupio na snagu 1. septembra 2017. godine. Ovaj sporazum predstavlja sveobuhvatni okvir za političku i ekonomsku integraciju Ukrajine s EU, te uključuje duboku i sveobuhvatnu zonu slobodne trgovine (DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area)[96]. Sporazum o pridruživanju omogućava blisku

[95] Association Agreement, engl.

[96] DCFTA:https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area .

političku saradnju između EU i Ukrajine, uključujući pitanja vanjske sigurnosti, odbrane i pravosuđa. Također, promiče i vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i demokratske standarde. Cilj je osnažiti političku stabilnost i sigurnost Ukrajine, povećati transparentnost i borbu protiv korupcije, te potaknuti reforme u različitim sektorima.

DCFTA segment Sporazuma o pridruživanju usmjeren je na integraciju Ukrajine u unutarnje tržište EU kroz postupno usklađivanje zakonodavstva, standarda i normi u području trgovine. To uključuje smanjenje carinskih tarifa i barijera, kao i pristup tržištima, što bi trebalo potaknuti trgovinu između dviju strana i privući investicije. Sporazum obuhvaća širok spektar privrednih sektora, od industrijskih proizvoda do poljoprivrede, usluga i energetike. Također, u kontekstu agresije na Ukrajinu EU je pojačala svoje sankcije protiv Rusije i pružila znatnu finansijsku, humanitarnu i vojnu pomoć Ukrajini.

Ukrajina je, podnijevši zahtjev za članstvo već 23. februara 2022. godine, izrazila želju za dubljom integracijom s EU, što je pokrenulo rasprave unutar EU o budućnosti evropske integracije i proširenja i otvorilo nova pitanja o odnosu geopolitike i principa uvjetovanosti. Istovremeno je unutar same EU ova nova dinamika iznjedrila i nove lidere među zemljama članicama. Tako Kuźniar ističe da je sada vanjska politika Poljske sve više usmjerena prema pristupu vođenom sigurnošću. Ova promjena odražava historijska iskustva Poljske, u prvom redu s Rusijom, i njenu geografsku blizinu sukobu, čineći je jednim od najglasnijih zagovornika snažnog stava EU protiv ruskog ekspanzionizma.

Sus (Sus, 2023) naglašava da je ruska invazija na Ukrajinu u februaru 2022. godine donijela promjenu ravnoteže snaga u Evropskoj uniji, pomjerajući centar gravitacije prema centralnoj Evropi i Baltiku. Prije rata Poljska je, zajedno s drugim zemljama ovog regiona, konstantno upozoravala na prijetnju od Rusije (Knjiga 2, 3. poglavlje), ali su ta upozorenja bila sistematično ignorirana

u zapadnoevropskim zemljama. Nakon što se našla na „prvoj liniji" prema zemljama u sukobu, Poljska je otvorila vrata za milione ukrajinskih izbjeglica i migranata koji bježe od rata. Također, Poljska je na čelu zemalja koje šalju vojnu i humanitarnu pomoć Ukrajini. Rat u Ukrajini otvorio je poljskoj priliku da postane važna u EU i ona se pokazala ključnim elementom ove promjene snaga (Sus, 2023).

Mehanizam Evropske unije[97] za Ukrajinu predstavlja osnovni instrument pomoći i podrške EU za funkcioniranje ove države u uvjetima ruske agresije. Ovaj mehanizam ima za cilj osigurati koordiniranu, brzu i efikasnu podršku u različitim oblastima, uključujući humanitarnu pomoć, ekonomsku stabilnost, obnovu infrastrukture i jačanje demokratskih institucija i vladavine prava. EU koristi ovaj mehanizam kako bi mobilizirala resurse, finansijska sredstva i ekspertizu među svojim članicama i institucijama, te kako bi pružila podršku Ukrajini u suočavanju s izazovima koji proizlaze iz vojnog sukoba i političke nestabilnosti. Obim i fokus ove pomoći determiniraju se na srednjoročnom osnovu. Pored direktnog finansijskog doprinosa mehanizam također uključuje pružanje tehničke pomoći, razvoj kapaciteta i razmjenu stručnosti, čime se nastoji osigurati dugoročna stabilnost i prosperitet Ukrajine u skladu s evropskim vrijednostima i standardima.

Ova pomoć podijeljena je u tri stuba. Prvi uključuje podršku planu Ukrajine da obuhvata grantove i zajmove državnom budžetu, podršku makrofinansijskoj stabilnosti Ukrajine, podršku oporavku, obnovi i modernizaciji zemlje, te reformama potrebnim za pristupanje EU. Drugi je vezan za ukrajinski investicijski okvir koji podrazumijeva mehanizam za amortizaciju ulagačkih rizika u Ukrajini i podršku ukrajinskom privatnom sektoru. Treći stub je, faktički, program

[97] Ukraine facility, engl.

pomoći koji uključuje tehničku pomoć vladi Ukrajine za proces eurounijskih integracija, jačanje kapaciteta svih nivoa vlasti, te podršku civilnom društvu.

U kontekstu razvoja vanjske politike, odbrane i sigurnosti EU, međutim, čini se da sukob u Ukrajini nije dovoljno motivirao EU da razmotri strategije odbrane. Također, jedva da je unaprijedio stav EU o vanjskoj politici.

Evropska unija (EU) na samom početku prema ratu u Ukrajini zauzela je odlučan i koordiniran stav, čiju su ispravnost vremenom neke od zemalja članica, poput Mađarske, sve više dovodile u pitanje. Od početka ruske invazije na Ukrajinu u februaru 2022. godine EU je pokazala visok stepen jedinstva i odgovora na krizu. Ključni aspekti pozicioniranja EU prema ruskoj agresiji na Ukrajinu uključuju sankcije protiv Rusije, finansijsku, humanitarnu i vojnu pomoć, diplomatsku podršku, redefiniranje energetske politike, te proširenje EU i geopolitičke implikacije. Sankcije koje je Evropska unija uvela Rusiji zbog njene agresije na Ukrajinu predstavljaju jedan od najopsežnijih režima sankcija u historiji EU. Ove mjere, čije je uvođenje započelo još 2014. godine nakon aneksije Krima, značajno su proširene nakon februara 2022. godine, kada je Rusija pokrenula punu vojnu invaziju na Ukrajinu. Sankcije su obuhvatile širok spektar ekonomskih sektora, uključujući energetiku, finansije, tehnologiju i transport, te su imale dalekosežne posljedice ne samo za Rusiju već i za globalnu ekonomiju i političke odnose.

EU je aktivno sudjelovala u međunarodnim diplomatskim naporima da se izvrši pritisak na Rusiju i pronađe političko rješenje za krizu. Također, mnogo je uloženo i u jačanje transatlantske veze i saradnju s NATO-om i drugim globalnim partnerima u odgovoru na krizu.

EU je uvela niz sveobuhvatnih sankcija protiv Rusije, koje ciljaju na njen finansijski, energetski i vojni sektor, kao i pojedine visoke dužnosnike. Sankcije su

dizajnirane da oslabe ekonomsku moć Rusije i smanje njene kapacitete za vođenje rata. Prve mjere koje je EU uvela 2014. godine bile su odgovor na rusku aneksiju Krima i destabilizaciju istočne Ukrajine. One su uključile restrikcije za trgovinu s Krimom i Sevastopoljem, ograničenja na finansijske transakcije, te zabrane putovanja i zamrzavanje imovine pojedinaca i entiteta povezanih s ruskom vladom i proruskim separatistima. Evropsko vijeće je kao odgovor na nedostatak napretka u implementaciji Sporazuma iz Minska[98] više puta produžavalo ove sankcije, čime su one postale trajna mjera pritiska na Moskvu.

Invazija Rusije na Ukrajinu u februaru 2022. godine dovela je do brzog i koordiniranog odgovora EU, koja je proširila postojeće sankcije i uvela nove, obuhvatajući gotovo sve aspekte ruske ekonomije.

Ovi paketi sankcija, kojih je do sredine 2024. godine bilo četrnaest, ciljaju na ključne sektore poput energetike, finansija i tehnologije, ali i na pojedince i različite grupe direktno povezane s ruskom vojnom mašinerijom i propagandom (Council of the EU, 2023). Do ovog perioda je, prema zvaničnim podacima Vijeća (Council of the EU, 2024a), preko 2.300 pravnih i fizičkih lica suočeno s ovim sankcijama. Prema navedenim izvorima, sankcije su imale ozbiljne posljedice po rusku ekonomiju, posebno u sektorima koji zavise od zapadnih tehnologija i finansijskih usluga. Ograničen pristup zapadnim tržištima kapitala i tehnologiji smanjio je sposobnost Rusije da modernizira svoju infrastrukturu i

[98] Sporazum iz Minska odnosi se na skup dogovora postignutih kako bi se riješio sukob u istočnoj Ukrajini, koji je izbio 2014. godine između ukrajinskih snaga i proruskih separatista. Sporazum je sklopljen u dva dijela, poznata kao Minsk I (septembar 2014) i Minsk II (februar 2015). Minsk I postignut je pod okriljem OSCE-a, a potpisali su ga predstavnici Ukrajine, Rusije, proruskih separatista i OSCE-a. Sporazum je uključivao: promptno uspostavljanje primirja, razmjenu zarobljenika, uspostavljanje tampon-zone i povlačenje teškog naoružanja s linije fronta. Sporazum nije bio uspješan u zaustavljanju sukoba, jer su borbe nastavljene ubrzo nakon njegovog potpisivanja. Minsk II postignut je nakon teških pregovora između lidera Ukrajine, Rusije, Francuske i Njemačke (poznat kao Normandijski format). Ovaj sporazum imao je ambiciozniji cilj i uključivao je sljedeće ključne tačke: momentalni prekid vatre, povlačenje teškog naoružanja s linije fronta, uspostavljanje sigurnosne zone i međunarodnog nadzora, povratak potpune kontrole granice Ukrajini, određeni stepen autonomije za regije Donjeck i Lugansk u istočnoj Ukrajini, te provedbu ustavne reforme u Ukrajini koja bi decentralizirala vlast. Iako je Minsk II smanjio intenzitet sukoba, mnoge odredbe sporazuma nikada nisu u potpunosti provedene, a sukobi su se nastavili niskim intenzitetom.

vojsku. Dodatno su restrikcije u energetskom sektoru, posebno zabrane izvoza nafte i gasa, značajno smanjile prihode koje Rusija ostvaruje od tih ključnih izvoznih proizvoda.

Sankcije protiv Rusije nisu prošle bez posljedica ni za EU. Restrikcije na uvoz ruskih energenata dovele su do porasta cijena energije u Evropi, što je povećalo troškove za industriju i domaćinstva. Istovremeno, EU je ubrzala prelazak na obnovljive izvore energije i diverzifikaciju energetskih izvora, smanjujući time svoju zavisnost od ruskog gasa (Council of the EU, 2024b). Globalno, sankcije su doprinijele poremećajima u lancima snabdijevanja, inflaciji i promjenama u međunarodnim ekonomskim odnosima.

EU je također preispitala svoju politiku proširenja i susjedstva, dajući veći prioritet geopolitičkoj stabilnosti i integraciji zemalja koje teže članstvu u EU. Iako je ostvaren visok stepen jedinstva u procesu donošenja odluka nakon ruske agresije na Ukrajinu, unutar Unije postoje i određene pukotine, naročito kada su u pitanju dugoročne strategije prema Rusiji i nivo vojne pomoći Ukrajini. Zemlje članice imaju različita iskustva, interese i potrebe, te se shodno tome razlikuju u svojim pristupima, što u pravilu utječe na koheziju i efikasnost sankcija. EU se još uvijek bori s redukcijom svoje ovisnosti o ruskim energentima, što Rusiji daje izvjesni ekonomski utjecaj unatoč sankcijama.

Ipak, da EU pravi značajan pomak u ovom smislu, svjedoči činjenica da je udio ruskog gasa iz plinovoda u uvozu EU pao sa 40% u 2021. na oko 8% u 2023. godini. Kada se zajedno računa uvoz ruskog gasa i iz plinovoda i tečnog prirodnog gasa, ruski gas sudjeluje sa 15% od ukupnog ukupnog uvoza gasa u EU. U ovom periodu također se bilježi 13% manja potrošnja gasa u zemljama članicama EU, dok se bilježi rast uvoza gasa iz Norveške i Sjedinjenih Američkih Država (Council of the EU, 2024c).

Postoji mnogo otvorenih pitanja o dugoročnoj strategiji EU prema Ukrajini i širem regionu, naročito u pogledu integracije Ukrajine u EU i osiguranja trajne geopolitičke stabilnosti. Odgovori na ta pitanja nisu identični u cijeloj EU. Kako tvrdi Martynov, u jeku izbijanja ruskog napada na Ukrajinu 2022. taj sukob je naglasio izazove formiranja jedinstvenog vanjskopolitičkog odgovora u kriznim situacijama usljed permanentnih nastojanja na nivou EU da pomiri nacionalne interese s dinamikama u međunarodnim odnosima (Martynov, 2022). Pored svega toga, postoji i pitanje da li će EU i međunarodna zajednica na duže staze uspjeti adekvatno odgovarati na humanitarnu krizu koje ovaj rat uzrokuje, posebno u pogledu izbjegličke krize i migracija.

Ukrajina je podnijela zahtjev za članstvo u EU u februaru 2022. godine, a u junu iste godine dodijeljen joj je status zemlje kandidatkinje. U decembru 2023. godine Evropsko vijeće odlučilo je otvoriti s ovom zemljom pregovore o pristupanju.

Pozicioniranje EU prema ratu u Ukrajini ilustrira složenost vanjske politike i geopolitičkih izazova, kao i važnost zajedništva i solidarnosti u vrijeme krize. EU se suočava sa značajnim izazovima usljed rata u Ukrajini. Potrebno je preduzeti strateške korake kako bi se ojačala uloga EU u globalnim poslovima, unaprijedila sigurnost i ekonomska stabilnost, te podržala Ukrajina u njenoj težnji ka eurounijskoj integraciji.

EU sankcije protiv Rusije i podrška Ukrajini predstavljaju ključne instrumente EU vanjske politike u suočavanju s ruskom agresijom. Iako su imale značajan ekonomski utjecaj na Rusiju, još uvijek su prisutni izazovi u njihovom dosljednom provođenju i osiguravanju da sankcije ostvare svoje političke ciljeve.

Ovi izazovi zahtijevaju jedinstven odgovor i dugoročno planiranje kako bi se osigurala stabilnost i prosperitet u regionu. Politike EU prema Istočnoj Evropi

značajno su utjecale na agresivne akcije Rusije u Ukrajini i Krimu, što je potaknulo strateško preispitivanje i robusniji odbrambeni stav na tom dijelu kontinenta. Čini se da manevarski prostor EU leži u efikasnoj podršci Ukrajini i ostalim istočnim susjedima, uz istovremeno odvraćanje daljnjeg ruskog širenja i osiguravanje stabilnosti regije.

U kontekstu ZVSP-a EU i njene države članice usvojile su Strateški kompas 2022. godine, obavezujući se na ambiciozniji plan djelovanja za jačanje ZVSP okvira do 2030. godine. Kompas pokriva sve aspekte sigurnosne i odbrambene politike i strukturiran je oko četiri stuba: djelovanje, investiranje, partnerstvo i osiguranje (Knjiga 1, 4. poglavlje).

U svojstvu kandidata za članstvo Ukrajina, prema izjavama visokog predstavnika u ime EU i odlukama Vijeća, ima dobar rezultat u usklađivanju sa ZVSP-om. U kalendarskoj godini 2022. Ukrajina je postigla 93% usklađenosti, a 89% usklađenosti između januara i augusta 2023. godine (European Commission Staff, 2023c). U pogledu Zajedničke sigurnosne i odbrambene politike Ukrajina je nastavila tražiti svoje uključivanje u inicijative EU za odbranu, te u civilno i vojno upravljanje krizama, uključujući Stalnu strukturiranu saradnju (PESCO) i Evropski odbrambeni fond (EDF). S obzirom na kontekst, vojna i sigurnosna saradnja između Ukrajine i EU i njenih država članica značajno je unaprijeđena, posebno u okviru Evropskog fonda za mir (EPF) i kroz Misiju vojne pomoći EU u podršci Ukrajini (EUMAM Ukrajina). Implementacija smjernica iz Strateškog kompasa može doprinijeti jačanju strateške autonomije EU i njene sposobnosti da sarađuje s partnerima kako bi zaštitila svoje vrijednosti i interese. Snažnija i sposobnija EU u oblasti sigurnosti i odbrane doprinijet će pozitivno globalnoj i transatlantskoj sigurnosti i biti komplementarna NATO-u. To ipak znači da se temelji kolektivne odbrane članica još uvijek ne mijenjaju.

5.3. MOLDAVIJA

Moldavija, mala zemlja smještena između Rumunije i Ukrajine, istakla je interes za put ka integraciji u Evropsku uniju (EU) ubrzo nakon stjecanja nezavisnosti od Sovjetskog Saveza 1991. godine. Tada su uspostavljeni i diplomatski odnosi s EU. Prvi značajan korak bio je potpisivanje Sporazuma o partnerstvu i saradnji 1994. godine, koji je stupio na snagu 1998. godine (European Communities, 1994). Ovaj sporazum postavio je osnovu za politički dijalog, slobodnu trgovinu i pravnu te tehničku saradnju. Od proglašenja nezavisnosti ova je zemlja oscilirala između pokušaja približavanja Zapadu, posebno EU, i održavanja bliskih odnosa s Rusijom.

Geopolitička pozicija Moldavije, između Rumunije (koja je od 2004. godine članica NATO-a, a od 2007. godine članica EU) i Ukrajine, uvukla je ovu zemlju u fokus strateških interesa velikih sila. Samim time, nakon izbijanja ruske agresije na Ukrajinu ova zemlja postaje posebno bitna za dostizanje ključnih ciljeva ZVSP-a koji uključuju očuvanje mira, međunarodne sigurnosti i saradnje, te trgovinske i razvojne saradnje (Directorate-General for Communication, 2024). Svojevrsni politički zaokret koji je EU napravila 2022. godine značajno je obuhvatio Moldaviju.

Odnos EU s Moldavijom dodatno je oblikovan širim geopolitičkim tenzijama, posebno u odnosu na utjecaj Rusije u regiji. Kriza u Ukrajini 2014. godine i naknadne napetosti imale su direktne posljedice za Moldaviju, utječući na njenu vanjsku politiku i odnose s EU. Geopolitička previranja u Moldaviji u pravilu se brutalno reflektiraju na unutrašnje odnose, kako zbog podijeljene političke scene tako i zbog postojanja odmetnute proruske regije – Pridnestrovlja. Regija je uz pomoć Moskve još 1992. godine proglasila nezavisnost, iako je niko nije priznao. Ipak, Kišinjev nema nikakav utjecaj na ovoj teritoriji, na kojoj živi gotovo 600.000 ljudi. Ovaj unutrašnji sukob značajna je prepreka za potpunu

integraciju Moldavije u EU strukture (Quinlan, 2020)Russia, the Europe-an Union (EU. Neriješeni status ove odmetnute regije utječe na unutrašnju stabilnost Moldavije i njene vanjske odnose, posebno s EU i Rusijom. Također, kako ističe Herasymenko, politički pejzaž Moldavije visoko je polariziran, sa značajnim fluktuacijama između proevropskih i proruskih sentimenata. Ova polarizacija bila je ključni faktor u dinamici odnosa između Moldavij**e** i EU, utječući na tempo i smjer moldavskih napora za eurounijsku integraciju (Herasymenko, 2021).

Moldavija je bila dio Evropske politike susjedstva još 2004. godine. ENP omogućio je Moldaviji pristup finansijskoj pomoći i potpori za provedbu reformi kako bi se približila standardima EU. U okviru ENP-a Moldavija je 2005. godine usvojila Akcijski plan, koji je definirao ključne reforme potrebne za daljnji napredak. Također, Moldavija je bila među prvim zemljama u Istočnom partnerstvu, inicijativi pokrenutoj 2009. godine koja je uključivala šest zemalja istočne Evrope i Kavkaza. Cilj inicijative bio je daljnje produbljivanje političkih i ekonomskih veza s EU s perspektivom mogućeg budućeg članstva. Stvarni dometi, međutim, ostali su ograničeni iz dva ključna razloga – nedostatka političke volje u zemlji i često neadekvatne podrške od strane EU, koja je smanjivala učinkovitost njene vlastite strategije (Danii & Mascauteanu, 2011).

U tom kontekstu Moldavija je 2014. godine potpisala Sporazum o pridruživanju s EU, koji je uključivao sveobuhvatni sporazum o slobodnoj trgovini. Sporazum je stupio na snagu dvije godine kasnije. To je bio značajan korak u jačanju veza. Ovaj sporazum uključuje sveobuhvatnu i slobodnu saradnju u oblasti trgovine, što je Moldaviji omogućilo pristup tržištu EU, istovremeno je stavljajući u centar vanjske politike zemlje. Uz unapređivanje političkih odnosa i jačanje ekonomskih veza, Sporazum je pružio Moldaviji okvir za usvajanje propisa i standarda EU (Bulgari, 2015), a i EU je iskazala spremnost da i finansijski i tehnički podrži reforme.

Unatoč ovim koracima Moldavija je ostala zarobljena u borbi s brojnim unutrašnjim izazovima, uključujući visok nivo korupcije, slabu pravnu državu, te ekonomske probleme koji usporavaju njezin napredak prema članstvu u EU. Moldavija je, naime, jedna od najsiromašnijih zemalja Evrope, s ograničenim resursima za provedbu sveobuhvatnih ekonomskih reformi. Ruski utjecaj u zemlji vrlo je primjetan, i to ne samo u separatističkom Pridnestrovlju, što ostaje kontinuirani izazov za moldavsku vanjsku i sigurnosnu politiku. Protekla decenija obilježena je i političkom nestabilnošću, korupcijom, te ekonomskim izazovima, što je Unija često kritizirala. Ipak, u zaokretu nakon ruskog napada na Ukrajinu fokus se promijenio – Moldavija je podnijela zahtjev za članstvo u EU u martu 2022. godine, a status kandidatkinje za članstvo dobila je istovremeno s Ukrajinom, u junu 2022. Evropsko vijeće u decembru 2023. godine odlučilo je odobriti otvaranje pregovora o pristupanju s ovom zemljom. Rat u Ukrajini ubrzao je dinamiku odnosa između Moldavije i EU upravo nasuprot velikim ruskim nastojanjima (Cebotari & Bevziuc, 2022).

Uključivanje Moldavije u proces proširenja Evropske unije predstavlja složen slučaj koji osvjetljava kako interne političke dinamike tako i geopolitičke tenzije koje su intenzivirane u ovoj zemlji nakon napada Rusije na Ukrajinu 2022. godine. Kao kandidatkinja za članstvo, Moldavija pokušava konsolidirati reformski kurs, posebno u oblasti vladavine prava, borbe protiv korupcije i usklađivanja sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU. Ova politika igra centralnu ulogu u integraciji Moldavije, jer se njome osigurava koordinacija i usklađivanje vanjskopolitičkih i sigurnosnih prioriteta s članicama EU, čime se doprinosi kolektivnoj sigurnosti i političkoj stabilnosti regiona (Emerson & Cenusa, 2021). Stopa usklađenosti Moldavije sa ZVSP-om, relevantnim izjavama visokog predstavnika u ime EU, te odlukama Vijeća o restriktivnim mjerama iznosila je 54% u 2022. godini. Do augusta 2023. godine stopa usklađenosti poboljšala se na 78%. Moldavija je, ohrabrena snažnijom vezom s EU, u prethodnom periodu protjerala 22 ruskih diplomata i 23 člana osoblja ruske

ambasade, smanjujući im broj osoblja za dvije trećine (European Commission Staff, 2023b).

Odnosi Moldavije i EU ostaju dinamični, s izraženim višedimenzionalnim izazovima, ali uz jasno prepoznavanje značaja međusobnog partnerstva. Moldavija se suočava s potrebom za dubokim i trajnim reformama kako bi ostvarila svoje težnje za članstvom u EU. Proces je usporen zbog unutrašnjih političkih poteškoća i regionalnih geopolitičkih napetosti, ali je pozicija EU nešto jasnija i čvršća u pogledu perspektive zemlje. Za EU izazov je još i veći – osiguranje geopolitičkih pozicija, održavanje krhkog mira i sigurnosti, te realizacija integracije Moldavije u EU u izuzetno teškim unutrašnjim okolnostima i u kontekstu neposrednih regionalnih izazova.

5.4. GRUZIJA

Gruzija je svoju nezavisnost stekla nakon raspada Sovjetskog Saveza, ali odnos s EU intenziviran je tek nakon tzv. „Revolucije ruža" 2003. godine, kada je Gruzija započela aktivnu politiku približavanja EU. Reforme koje je tada provela vlada prozapadno orijentiranog predsjednika Mihaila Sakashvilija bile su usmjerene prema evropskim integracijama, ali su naišle na brojne izazove, pogotovo nakon rata s Rusijom[99] 2008. godine (Sukhiashvili, 2019). Iako je vlada Sakashvilija izgubila naredne izbore, ruski pritisak dodatno je pogurao približa-

[99] Rat između Gruzije i Rusije zapravo je rat u Južnoj Osetiji. Glavni uzrok sukoba je dugotrajni spor oko statusa Južne Osetije, separatističke regije u Gruziji koja je uz podršku Rusije težila nezavisnosti. I Južna Osetija i Abhazija proglasile su nezavisnost od Gruzije početkom 90-ih, nakon raspada Sovjetskog Saveza. Ovi konflikti doveli su do krvavih sukoba, ali su završili primirjem, uz prisustvo mirovnih snaga predvođenih Rusijom. Gruzija je u augustu 2008. godine pokrenula vojnu operaciju da preuzme kontrolu nad Južnom Osetijom, napadajući glavni grad Cchinvali. Rusija je brzo odgovorila, tvrdeći da brani svoje mirovnjake i stanovništvo Južne Osetije, od kojih su mnogi imali rusko državljanstvo. Ruske snage ušle su u Gruziju, brzo potisnule gruzijske trupe iz Južne Osetije i pokrenule ofanzivu unutar same Gruzije. Sukob je izazvao oštre međunarodne osude, posebno na Zapadu. EU je brzo posredovala u mirovnim pregovorima. Sukob je završen 12. augusta 2008. godine nakon posredovanja Francuske, koja je tada predsjedavala EU. Prekid vatre je dogovoren, ali ruske trupe ostale su u Južnoj Osetiji i Abhaziji. Ubrzo nakon toga Rusija je priznala nezavisnost Južne Osetije i Abhazije, što je dovelo do daljeg pogoršanja odnosa između Rusije i Zapada. Gruzija je izgubila kontrolu nad ovim teritorijama, koje su efektivno postale ruski protektorati.

vanje Gruzije i EU. Sa svoje strane EU je odgovorila na gruzijske težnje kroz niz sporazuma, uključujući Istočno partnerstvo, Sporazum o saradnji te Evropsku politiku susjedstva (Uchida, 2020).

Odnosi između Gruzije i Evropske unije (EU) značajno su se produbili nakon 2014. godine, posebno nakon potpisivanja Sporazuma o pridruživanju i Dubokog i sveobuhvatnog sporazuma o slobodnoj trgovini (DCFTA) s EU u junu 2014. godine. Ovi sporazumi označili su novu fazu u političkim i ekonomskim odnosima, podržavajući Gruziju prema većoj integraciji s evropskim tržištem i političkim strukturama. Implementacija AA i DCFTA pokrenula je niz reformi u Gruziji u područjima kao što su pravosuđe, javna uprava, ljudska prava i sloboda medija. Ovi napori bili su usmjereni na jačanje institucija, povećanje transparentnosti i poboljšanje poslovnog okruženja, što je postepeno približavalo Gruziju standardima i praksama EU, a i jačalo njen ekonomski status (Udesiani, 2021). EU je iskazala podršku zemljama poput Gruzije, koje teže ispunjavanju demokratskih standarda, nudeći mogućnosti potpisivanja sporazuma o slobodnoj trgovini kao oblik ohrabrenja. Ova podrška smatra se garancijom sigurnosti za političku i ekonomsku integraciju Gruzije sa Zapadom.

Također, nastavljena je i značajna finansijska i tehnička podrška kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA). Osim ekonomskih i političkih aspekata odnosi između Gruzije i EU također obuhvaćaju saradnju u područjima obrazovanja, kulture i sigurnosti, posebno u kontekstu regionalnih sigurnosnih izazova. Liberalizacija viznog režima 2017. godine omogućila je građanima Gruzije lakše putovanje u zemlje članice EU, što je dodatno ojačalo međuljudske i kulturne veze. Kroz sve ove interakcije Gruzija nastoji afirmirati svoj evropski identitet i težnje za budućom integracijom u EU.

Gruzija nastoji diverzificirati svoje međunarodne odnose kroz jačanje veza sa Sjedinjenim Američkim Državama, Turskom i zemljama Istočne Evrope, kao i

kroz aktivno sudjelovanje u međunarodnim organizacijama. Ekonomski, Gruzija teži privlačenju stranih investicija i razvoju energetskih projekata, poput Južnokavkaskog plinovoda, koji imaju značajnu geostratešku i ekonomsku vrijednost.

Vanjskopolitički prioriteti Gruzije tokom godina razvijali su se s ciljem jačanja nacionalne sigurnosti i promocije ekonomskog prosperiteta. Ova orijentacija temelji se na želji za stabilizacijom regije, modernizacijom zemlje i smanjenjem ruskih utjecaja. Ipak, zemlja nije nužno jedinstvena u tom stavu, što Rusija eksploatira podržavajući nacionalističke i euroskeptične snage. Ta polarizacija očita je u javnim debatama, medijskom izvještavanju i izbornim kampanjama, često uzrokujući političku nestabilnost i otežavajući konsenzus o ključnim reformama potrebnim za ispunjavanje kriterija EU-a. Kako primjećuje Tsuladze, vladajuća stranka – Gruzijski san suočila se s kritikama zbog odstupanja od proevropskog puta, posebno zbog nepridruživanja sankcijama EU protiv Rusije i kritiziranja evropskih zvaničnika, što ukazuje na složen odnos s EU (Tsuladze, 2023). Nastavljene napetosti u tom regionu, kao i strateška lokacija Gruzije i za EU i za Rusiju i dalje predstavljaju izazove za njene aspiracije prema integracijama u EU (Papava, 2013). Koristeći momentum nastao unutar EU nakon ruske agresije na Ukrajinu, Gruzija je podnijela zahtjev za članstvo u EU u martu 2022. godine, a status zemlje kandidatkinje dobila je u decembru 2023. Međutim, geopolitička kretanja u regionu, kao i unutrašnja pitanja poput vladavine prava, demokratizacije, teritorijalnih sporova, političke stabilnosti i ekonomske otpornosti odredit će dinamiku daljeg napretka ka punopravnom članstvu. U toj dinamici jedan od indikatora svakako je stepen usklađenosti sa ZSVP-om, koji je u slučaju Gruzije pao sa 44% u 2022. na 43% u 2023. godini (European Commission Staff, 2023a).

5.5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ono što zovemo „geopolitičkim zaokretom EU“ u regiji Istočnog susjedstva zapravo je pokušaj EU da odgovori na agresivno ponašanje Rusije. Rat u Ukrajini otkrio je novu dimenziju realnosti za EU, u kojoj se ona mora ponašati geopolitički, realpolitički i normativno dosljedno kako bi ostala kredibilna prema svojim međunarodnim partnerima, ali i kako bi dugoročno zaštitila i ojačala samu sebe. Odgovor koji je EU ponudila, nova politika proširenja koja uključuje Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju, u potpunom je skladu s njenim realnim mogućnostima, ne samo u pogledu resursa već i politike, pa i mogućnosti usklađivanja stavova članica unutar same Unije. Perspektiva članstva (ne momentalno članstvo) može pomoći ovim državama da se ojačaju i konsolidiraju u političkom i ekonomskom smislu, stabiliziraju unutrašnje političke tokove i stvore dugoročne pretpostavke za veću otpornost prema ruskom utjecaju na strukturalan način. Također, u kontekstu mogućeg jačanja ZSOP segmenta same EU raste i mogućnost pružanja podrške izgradnji dodatnih odbrambenih i sigurnosnih kapaciteta ovih triju zemalja, a samim time povećavaju se pretpostavke za sigurnost i stabilnost regiona. No, na terenu Ukrajina vodi i stvarne rovovske borbe s Rusijom, a Moldavija i Gruzija političke. Veliko je pitanje da li EU, sa svim svojim instrumentima, ima odgovor na ponašanje aktera poput Rusije. Meka, strukturalna, normativna i transformativna moć u nesrazmjeru je s velikom vojnom silom kojom upravlja bezobzirna politička oligarhija.

Geopolitički zaokret EU nije odvratio Rusiju, a realno postoji mogućnost daljeg pogoršanja odnosa, pa i eskalacije. Rusija je i dalje u mogućnosti da pojača i politički i vojni pritisak na ove države ili da ekonomskim pritiskom dodatno destabilizira njihove vlade. Pritom svakako računa na značajan broj proruskih političkih i ekonomskih aktera u ovim zemljama, ali i na dio javnosti. To se već i u prošlosti pokazalo kao dobar recept održavanja kontrole nad političkim tokovima regiona. Također, dok još uvijek imaju izbora, za razliku od Ukrajine,

Moldavija i Gruzija, kao uostalom i EU, moraju pokušati kupiti dodatno vrijeme i izbjeći konfrontaciju s Rusijom, a to svakako neće postići dramatičnim i promptnim reformskim zahvatima.

Uz prethodno navedeno, a s obzirom na ono što je već (pa i kroz ove knjige) poznato o EU, u obzir treba uzeti i slabosti na strani same EU. Različiti interesi članica, podijeljeni stavovi, kompleksni mehanizmi odlučivanja, ograničeni resursi i gorka iskustva s transformacijom Zapadnog Balkana (Knjiga 2, 4. poglavlje) utječu na odlučnost i istrajnost Unije u ovim naporima.

PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

1. Koji su glavni geopolitički izazovi s kojima se suočava EU u širenju na Istočno susjedstvo?
2. Kako je rusko-ukrajinski sukob utjecao na strategiju širenja EU i na operacionalizaciju Zajedničke vanjske i sigurnosne politike?
3. Koje su prepreke unutar EU koje utječu na proces širenja na ovu regiju?
4. Koji su mogući načini suzbijanja ruskog utjecaja u ovom regionu?
5. Kakvu ulogu imaju ekonomski i sigurnosni faktori u procesu širenja EU na Istočno susjedstvo?

POGOVOR

Dok knjiga 1 uvodi čitatelja u kompleksnost i izazove vanjske i odbrambene politike EU kroz pregled institucionalnih i teorijskih okvira, postavljajući temelje za dublje razumijevanje, knjiga 2 nastavlja tamo gdje je prva stala, fokusirajući se na funkcionalne izazove s kojima se EU suočava u svojoj ulozi globalnog aktera. Kroz analizu dinamičnog odnosa između suvereniteta država članica i postnacionalnih ambicija Unije, kao i specifičnosti ZVSP-a, druga knjiga pokazuje kako pravna i politička arhitektura EU ne samo da oblikuje već i ograničava njenu sposobnost djelovanja na međunarodnoj sceni. Sinergijski korištene, ove dvije knjige omogućavaju čitatelju da razumije ne samo tehničke i institucionalne aspekte vanjske politike EU-a već i političke dinamike i dileme koje proizlaze iz tog jedinstvenog i složenog procesa integracije i prilagodbe na globalne promjene.

EU je složen i dinamičan entitet, „neidentificirani politički objekt", koji zahtijeva stalno prilagođavanje pravnih okvira kako bi se nosio s novim izazovima na međunarodnoj sceni. Podjela nadležnosti između EU i njenih država članica ostaje jedno od najosjetljivijih pitanja, odražavajući tenzije između suvereniteta i nadnacionalnog jačanja Unije. Ovaj dinamični odnos postaje posebno složen u domenima gdje se nadležnosti preklapaju ili dijele, što često rezultira pravnim i političkim nesuglasicama unutar procesa donošenja odluka.

Kroz analizu razvoja ZVSP-a uviđamo da ona predstavlja specifičan izuzetak (sui generis) od standardne podjele nadležnosti unutar EU. Zadržavanje ključnih ovlasti u rukama država članica u ovom domenu ukazuje na njihove prioritete u očuvanju suvereniteta kada je riječ o pitanjima sigurnosti i odbrane. Ipak, ovakva podjela nadležnosti otkriva šire političke i institucionalne dinamike koje oblikuju vanjsku politiku EU. Ova knjiga, prateći funkcionalne izazove, pokazuje da podjela

nadležnosti unutar EU nije samo tehničko pitanje, već ključni politički faktor koji utječe na poziciju i djelovanje Unije na međunarodnoj sceni. Odluke o raspodjeli nadležnosti često su proizvod političkih kalkulacija i interinstitucionalnih kompromisa, čime se demonstrira fleksibilnost, ali i potencijal za nepredvidljivost i unutrašnji konflikt, posebno u kontekstu vanjske politike. Kroz ovu prizmu moguće je dublje razumjeti kompleksnost funkcioniranja EU i izazove koji je očekuju u budućnosti.

Analiza operabilnosti, primjene i efekata ZSVP-a kao i ponuđena zaključna razmatranja u ovoj knjizi služe kao ključni oslonac za razumijevanje kako i zašto je ova politika nastala te kako se razvijala kroz različite faze evropske integracije. Odluka o stvaranju ZVSP-a bila je motivirana ne samo vanjskim ciljevima EU već i unutrašnjim, integracijskim i identitetskim težnjama država članica. ZVSP u početku je bila više simbolički nego funkcionalni instrument, a tek s vremenom se razvila svijest o njenim mogućnostima u postizanju vanjskih ciljeva, kao i čitav set pripadajućih alata i pratećih neformalnih mehanizama.

Ovo poglavlje ističe da je Mastrihtski ugovor bio više deklaracija volje nego stvarni pokušaj uspostavljanja funkcionalne zajedničke politike. Tek s Ugovorom iz Amsterdama i kasnijim Ugovorom iz Lisabona ZVSP počela je poprimati konkretne oblike kroz razvoj novih aktera i instrumenata. Kroz ovu evoluciju postalo je jasno da se ZVSP mora baviti i vanjskim izazovima i unutrašnjim dinamikama unutar EU-a.

Analizirajući pravni okvir i institucionalnu strukturu ZVSP-a, knjiga ukazuje na složenost i ograničenja s kojima se EU suočava u provođenju ove politike. Iako su pravni instrumenti i modus operandi ZVSP-a jasno definirani, u praksi se često suočava s političkim dinamikama i nedosljednostima koje ograničavaju njezinu svrsishodnost i efektivnost.

Sam naziv ZVSP-a sugerira zajednički pristup, ali stvarnost jeste da glavne ovlasti ostaju u rukama država članica. Ova posebna vrsta nadležnosti EU-a oslikava složenost balansiranja između suvereniteta

država članica i težnji za dubljom integracijom. Izjave iz Mastrihtskog ugovora jasno su pokazale ograničenja i rezerviranost članica u prenošenju suvereniteta na EU u pitanjima vanjske i sigurnosne politike. Ove izjave osujetile su očekivanja da će Lisabonski ugovor značajno unaprijediti internacionalni karakter vanjske politike EU.

Kao i kod mnogih drugih aspekata eurounijske integracije, ZVSP razvija se kroz procese pregovora, kompromisa i prilagodbi, pri čemu se prioriteti i pristupi mijenjaju u skladu s političkim realnostima i vanjskim izazovima. ZVSP je tako postala refleksija unutrašnjih i vanjskih faktora koji oblikuju politiku EU, od političke solidarnosti među državama članicama do identifikacije zajedničkih interesa i sve veće konvergencije vanjskih politika. Iako su pravni temelji ZVSP-a jasno postavljeni, politička stvarnost često dovodi do odstupanja od tih načela. Države članice i dalje imaju značajan prostor za djelovanje po vlastitom nahođenju, što dodatno komplicira implementaciju zajedničke vanjske politike.

Uloga Vijeća i visokog predstavnika/-ce za vanjsku i sigurnosnu politiku u provođenju ZVSP-a ključna je, ali istovremeno ograničena nedostatkom pravnih i političkih alata za osiguranje potpune usklađenosti među članicama. Ovo poglavlje naglašava da unatoč postojanju formalnih mehanizama provođenje ZVSP-a često zavisi od volje država članica i njihove sposobnosti da se usklade sa zajedničkim ciljevima.

Osim toga, sistemska saradnja među državama članicama, kao ključna komponenta ZVSP-a, pokazala se kao izazovna, s različitim stupnjevima uspjeha ovisno o konkretnim pitanjima i okolnostima. Iako je postignut značajan napredak u jačanju saradnje među članicama, ostaju mnogi izazovi, posebno u kontekstu međunarodnih organizacija i bilateralnih odnosa.

ZVSP također se suočava s izazovima u smislu njenog sadržaja i operativne učinkovitosti. Dok je geografski fokus ZVSP-a jasan, s posebnim naglaskom na istočne susjede, Zapadni Balkan, Tursku,

Mediteran, Bliski Istok i Afriku, intenzitet angažmana varira ovisno o prioritetima i interesima članica. U tom kontekstu ZVSP često se oslanja na pragmatične pristupe, prilagođavajući se političkoj realnosti.
Jedna od najvažnijih dimenzija političke realnosti EU je dvosmjernost interakcije između EU i njenih članica. Vanjske politike članica oblikuju vanjsku politiku EU, ali i obrnuto, EU utječe na transformaciju nacionalnih vanjskih politika. Ovo je posebno vidljivo kroz proces europeizacije, koji je bio temeljni okvir za razumijevanje kako članstvo u EU mijenja način na koji članice formuliraju i provode svoje vanjske politike. Europeizacija se manifestira kroz prilagodbu nacionalnih politika unijskom okviru, ali i kroz socijalizaciju političkih elita koje usvajaju zajedničke evropske norme i vrijednosti.

Razlike između članica u pogledu moći, kapaciteta, interesa, strateške kulture i političke volje, kako smo to detaljno analizirali u prethodnim poglavljima, često stvaraju izazove u postizanju koherentne i učinkovite vanjske politike EU. Jedan od ključnih aspekata koji se pokazao kao bitan u ovoj analizi jeste sposobnost članica da prilagode svoje vanjske politike novim realnostima koje donosi članstvo u EU. Ova prilagodba nije uvijek jednostavna i često uključuje napetosti između nacionalnih suvereniteta i kolektivnih interesa unije. No, ono što je evidentno jeste da su članice koje su se uspjele prilagoditi, kao što su Njemačka, Španija ili Finska, postale ključni akteri u oblikovanju vanjskopolitičkih ishoda. S druge strane, članice koje nisu spremne usaglašavati svoje stavove i tragati za kompromisima često su izvor neslaganja i izazova za postizanje zajedničke vanjske politike. Njihovo djelovanje, međutim, ima kontraefekat – institucije EU i druge članice postaju sklonije „zaobilaženju“ ili čak u većoj ili manjoj mjeri naglašenom sankcioniranju tih članica, te se okreću unapređivanju odlučivanja korz neformalne mehanizme.

Socijalizacija političkih elita unutar EU još je jedan značajan faktor u ovoj složenoj dinamici. Kroz proces sudjelovanja u zajedničkim institucijama i forumima, političke elite usvajaju zajedničke norme i vrijednosti, što rezultira postepenom konvergencijom nacionalnih vanjskih politika prema unijskom okviru. No, ovaj proces nije uvijek uspješan, što pokazuju primjeri članica gdje su domaći politički konteksti često u sukobu s evropskim normama, a to opet stvara napetosti unutar EU.

Kroz analizu autonomije i hijerarhije unutar nacionalnih diplomatskih aparata, kao i kroz proučavanje procesa koordinacije vanjskih politika vidjeli smo kako različiti diplomatsko-birokratski modeli utječu na sposobnost članica da učinkovito sudjeluju u vanjskoj politici EU. Vanjske politike članica iz Centralne i Istočne Evrope, kao relativno mlađe članice, predstavljaju posebnu dimenziju u ovom odnosu. Njihovo iskustvo tranzicije iz komunističkih režima u demokratske poretke, uz pridruženje EU, oblikovalo je njihove vanjske politike na način koji naglašava sigurnost, stabilnost i integraciju u euroatlantske strukture. Ove članice često vide EU kao garant svoje sigurnosti i kao sredstvo za jačanje svojih vanjskopolitičkih pozicija na globalnoj sceni.

Konačno, analiza specijalnih odnosa članica s trećim zemljama pokazala je kako su bilateralni odnosi, evropski multilateralizam i tranzicijski odnosi ključni za razumijevanje kako članice uravnotežuju svoje nacionalne interese s obavezama prema EU. Ovi odnosi često izlaze iz okvira unijske politike, ali istovremeno oblikuju vanjskopolitički kontekst EU.

Odnos vanjske politike EU i vanjskih politika članica može se razumjeti samo kroz prizmu uzajamnosti i interakcije. Nacionalne politike oblikuju

unijsku politiku, ali unijski okvir i europeizacija bitno utječu na transformaciju nacionalnih politika. Ovaj proces nije jednostavan niti linearan, već dinamičan i složen, s brojnim izazovima, ali i mogućnostima za daljnju integraciju i jačanje zajedničke vanjske politike EU. Kroz razumijevanje ove dinamike možemo bolje shvatiti ne samo sadašnje stanje vanjske politike EU već i njene buduće perspektive u sve složenijem globalnom kontekstu.

Usklađenost vanjske politike država kandidata sa ZVSP-om predstavlja jasan pokazatelj njihove volje i spremnosti za integraciju u EU. To je naročito relevantno u slučajevima kada su u pitanju odluke koje zadiru u specifične odnose ili pitanja od nacionalnog značaja. Ove situacije često otkrivaju stvarne pozicije država i redoslijed njihovih vanjskopolitičkih prioriteta.

Međutim, neophodno je naglasiti da situacije u kojima bilježimo neslaganja s pozicijama Evropske unije nisu karakteristične samo za države kandidate. Članice EU koje sudjeluju u procesu odlučivanja također ponekad pokazuju neslaganje, iako imaju priliku da utječu na oblikovanje konačnih odluka. Države kandidati, s druge strane, suočavaju se s većim pritiskom da usklade svoje politike s EU, uprkos činjenici da ne sudjeluju u donošenju odluka koje su obavezne slijediti.

Poseban izazov za države Zapadnog Balkana predstavlja činjenica da su one u različitim fazama integracije u EU. Neke od njih, poput Crne Gore i Srbije, već pregovaraju o članstvu, dok druge, poput Albanije, Sjeverne Makedonije i Bosne i Hercegovine, tek očekuju pregovore. Kosovo je kategorizirano kao zemlja potencijalni kandidat, jer ga kao državu ne priznaju sve članice EU. Trenutno, usklađenost država Zapadnog Balkana sa ZVSP-om EU važan je indikator, ali ne i prioritet u procesu integracije.

Sve države Zapadnog Balkana imaju jasan cilj – članstvo u EU. One su formalno prihvatile Globalnu strategiju EU i njene ciljeve, kao i Strateški kompas. Međutim, postoji značajan raspon u stepenu njihove konkretne saglasnosti s deklaracijama visokog predstavnika i odlukama Vijeća EU.

Kada se govori o institucionalnoj pripremljenosti za članstvo, situacija se također razlikuje od države do države. Međutim, sve države spremno sudjeluju u političkim i diplomatskim aktivnostima s Unijom na svim nivoima. Važno je naglasiti da neusklađenosti sa ZVSP-om, posebno u pogledu restriktivnih mjera protiv Rusije, često ukazuju na posebne odnose koje ove države imaju s Rusijom, smatrajući ih pitanjem od posebnog nacionalnog interesa. Također, odnosi između država Zapadnog Balkana i EU, posebno kad se radi o vanjskopolitičkim prioritetima i utjecajima drugih globalnih aktera kao što su SAD i Kina, izuzetno su složeni.

Period poslije oktobra 2022. godine obilježen je dubokim promjenama u međunarodnim odnosima, izazvanim ne samo unutarnjim izazovima u okviru EU već i agresivnim ekspanzionizmom Rusije, čija je kulminacija rat u Ukrajini. Transformacija odnosa između EU i njezinih istočnih susjeda predstavlja odgovoran, iako nedovoljno testiran pokušaj Unije da balansira svoje sigurnosne, političke i strateške interese u okruženju koje se brzo mijenja.

Raspad Sovjetskog Saveza ostavio je politički vakuum u Istočnoj Evropi i Južnom Kavkazu, koji su Rusija i EU nastojale ispuniti kroz različite pristupe i strategije. EU je svojim pristupom pokušala promovirati stabilnost i prosperitet putem Evropske susjedske politike, oslanjajući se na ekonomske integracije i političke reforme bez izravne ponude članstva. Međutim, ruska aneksija Krima 2014. godine i invazija na

Ukrajinu 2022. godine doveli su do radikalne promjene u percepciji sigurnosnih prijetnji i odnosa moći u regiji. Ovaj zaokret u geopolitici natjerao je EU da preispita svoje strategije prema istočnim susjedima, što se očituje kroz intenzivniju sigurnosnu saradnju, ekonomske sankcije prema Rusiji i pojačan angažman u rješavanju konflikata.

Jedan od ključnih elemenata novog pristupa EU prema Istočnom susjedstvu jeste priznavanje važnosti političke stabilnosti kao preduvjeta za dugoročne transformacije. Pragmatični pristup EU uključuje saradnju s različitim političkim režimima u regiji, pa čak i s onima koji ne dijele sve demokratske standarde EU, kako bi se osigurao minimalni nivo stabilnosti i saradnje. Ova strategija, premda nužna, otvara pitanja o mogućnostima i granicama EU u promoviranju svojih vrijednosti, posebno u kontekstu sve intenzivnijeg sukoba s Rusijom.

Proširenje EU u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu postalo je ključno sredstvo za jačanje sigurnosne arhitekture EU i smanjenje ruskog utjecaja u regiji. EU je svjesna da perspektiva članstva, čak i u dalekoj budućnosti, može poslužiti kao moćan alat za stabilizaciju tih zemalja, jačanje njihovih političkih institucija i ekonomske otpornosti, te smanjenje ranjivosti na ruske političke i vojne pritiske.

Ipak, proces integracije nije bez izazova. Unutarnje političke nestabilnosti, ekonomske poteškoće i sistemske slabosti predstavljaju ozbiljne prepreke na putu ovih triju zemalja prema članstvu u EU. Nadalje, unutar same EU postoje različiti stavovi i skepticizam prema daljnjem proširenju. Ovi faktori utječu na sposobnost EU da djeluje koherentno i učinkovito prema istočnim susjedima. Unatoč sankcijama i diplomatskom pritisku Rusija zadržava značajnu sposobnost destabilizacije svojih susjeda, što predstavlja kontinuirani izazov za EU.

Geopolitički zaokret EU prema Istočnom susjedstvu, iako nužan, nije bez rizika. Realna mogućnost daljnje eskalacije sukoba, kao i unutarnje slabosti EU poput podijeljenih interesa i ograničenih resursa, ostaju glavne prepreke na putu prema stabilnosti i sigurnosti u regiji. Perspektiva članstva nudi nadu za bolju budućnost, ali i postavlja mnoga pitanja o sposobnosti EU da se suoči s kompleksnim izazovima prema istočnim susjedima.

Ono što je ključno za razumijevanje ove faze u vanjskoj politici EU jeste spoznaja da se Unija suočava s potrebom za novim pristupom u svom djelovanju na globalnoj sceni. Balansiranje između normativnih ciljeva i realne politike postaje sve važnije kako bi se osigurala dugoročna stabilnost i sigurnost ne samo u Istočnom susjedstvu već i unutar same EU. Transformacija odnosa sa zemljama Istočnog susjedstva, stoga, nije samo pitanje geopolitike, već i pitanje preživljavanja i jačanja same Evropske unije u suočavanju s novim globalnim izazovima.

Važno je napomenuti da su države članice EU pristale na institucionalizaciju vanjske i odbrambene politike u kontekstu ZVSP-a uz zadržavanje praktičnog prava veta u određenim oblastima politike koje smatraju važnim za svoje nacionalne interese. Ovo je razlog zbog kojeg se u domenu ZVSP-a zadržalo odlučivanje po metodu intergavernalizma, a ne većinskog odlučivanja.

Sve dok EU ne napravi veće iskorake u pogledu efikasnosti procesa donošenja odluka, njena vanjskopolitička i normativna moć ostat će ograničena, a njen kredibilitet da održi kontekst u kojem su vanjskopolitički outputi EU i usklađenost s njima neupitni za države kandidate bit će upitan. Ovaj proces i dalje će biti ključni indikator spremnosti država Zapadnog Balkana za članstvo u EU, ali i test za samu

Evropsku uniju u pogledu njene sposobnosti da vodi koherentnu i kredibilnu vanjsku politiku u jednom od najkompleksnijih regiona na njenim granicama.

Ova knjiga ukazuje na važnost ZVSP-a kao ključnog elementa vanjske politike EU, ali istovremeno prepoznaje ograničenja i izazove s kojima se suočava u praksi. ZVSP je tokom godina prošla kroz značajan razvoj, ali i dalje ostaje područje u kojem se susreću različiti interesi i pristupi, što često otežava postizanje potpune usklađenosti i zajedničke akcije. Jasno je da ZVSP predstavlja ključni, ali složen i dinamičan element evropske integracije. Njena budućnost zavisit će od sposobnosti EU da se prilagodi promjenama u međunarodnom okruženju, jača unutrašnju solidarnost i razvija nove pristupe za suočavanje s globalnim izazovima. Samo kroz daljnje jačanje integracije i koordinacije ZVSP može postići svoj puni potencijal kao alat za promoviranje evropskih interesa i vrijednosti na globalnoj sceni.

REFERENTNA LITERATURA

13. Declaration concerning the common foreign and security policy. (2016). Official Journal of the European Union 202.
https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis_2016/fna_1/dcl_13/oj

14. Declaration concerning the common foreign and security policy. (2016). Official Journal of the European Union 202.
https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis_2016/fna_1/dcl_13/oj

Ademmer, E. (2014). Interdependence and EU-demanded policy change in a shared neighbourhood. *Journal of European Public Policy*, *22*(5), 671–689.
https://doi.org/10.1080/13501763.2014.968189

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

Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part. (1997). EUR-Lex.
http://data.europa.eu/eli/agree_internation/1997/800/oj/eng

Alcaro, R. (2018). *Europe and Iran's Nuclear Crisis. Lead Groups and EU Foreign Policy-Making*. Palgrave Macmillan.

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

Amadio Vicere, M. G. (2016). The roles of the President of the European Council and the High Representative in leading EU foreign policy on Kosovo. *Journal of European Integration*, *38*(5), 557–570.

Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. (2014). EUR-Lex.
http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/295/oj/eng

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

Baroncelli, E. (2019). *The European Union, the World Bank and the Policymaking of Aid*. Routledge.

Belloni, R. (2009). European Integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, *17*(2), 313–331.

Bergmann, J. (2020). *The European Union as International Negotiator: Brokering Stability and Peace in the Neighbourhood*. Palgrave Macmillan.

Bergmann, J., Haastrup, T., Niemann, A., & Whitman, R. G. (Eds.). (2018). Special Issue: The European Union as International Mediator. *International Negotiation*, *23*(2), 157–331.

Bicchi, F. (2011). The EU as a Community of Practice: Foreign Policy Communications in the COREU Network. *Journal of European Public Policy*, *18*(8), 1115–1132.

Bicchi, F., & Maurer, H. (Eds.). (2018). Special Issue: European Diplomatic Cooperation outside EU Borders. *The Hague Journal of Diplomacy*, *13*(1), 1–135.

Bicchi, F., & Shade, D. (2022). Whither European diplomacy? Long-term trends and the impact of the Lisbon Treaty. *Cooperation and Conflict*, *57*(1), 3–24.

Bieber, F. (2011). Building impossible states? State-building strategies and EU membership in the Western Balkans. *Europe-Asia Studies*, *63*(10), 1783–1802.

Biedenkopf, K., & Petri, F. (2019). EU Delegations in European Union Climate Diplomacy: The Role of Links to Brussels, Individuals and Country Contexts. *Journal of European Integration*, *41*(1), 47–63.

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

Borell, J. (2021). *European Foreign Policy in Times of COVID-19*. Publications Office of the European Union. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/eeas_2020.6338_european_foreign_policy_in_times_of_covid19_web_new%20%281%29.pdf

Boštjančič Pulko, I., Muherina, M., & Pejič, N. (2016). Analysing the effectiveness of EUFOR Althea operation in Bosnia and Herzegovina. *Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, *8*(2 (15)). http://www.cep.si/component/phocadownload/category/3-europeanperspectives?download=38.volume-8-issue-2-2016

Bulgari, G. (2015). Mapping the EU-Moldova Trajectory: Roadblocks on the Way to Economic Integration with the EU. *Romanian Journal of European Affairs*, *15*(4), 41–60.

Burden, B. (2016). *NATO's Small States: Albania as a Case Study* [Naval Postgraduate School]. www.hsdl.org

Cardwell, P. J. (2016). Values in the European Union's Foreign Policy: An Analysis and Assessment of CFSP Declarations. *European Foreign Affairs Review*, *21*(4), 601–621.

Casier, T. (2019). Russia and the European Union. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1051

Cebotari, S., & Bevziuc, V. (2022). Moldo-European Relations in the Context of the War in Ukraine. *International Relations in Eastern Europe*, 101–112.

Čepo, D. (2019). Euro:Atlantic Integrations of BiH: Shifting Gears and Reinterpreting Motives in Foreign affairs. In *Bosnia and Herzegovina's Foreign Policy since Independence*. Palgrave Macmillan.

Chandler, D. (2007). EU statebuilding: securing the liberal peace through EU enlargement. *Global Society*, *21*(4), 593–607.

Conceincao-Heldt, E. (2011). Variation in EU Member States Preferences and the Commission's Discretion in the Doha Round. *Journal of European Public Policy*, *18*(3), 403–419.

Council of the EU. (2019). *CFSP Report – Our Priorities in 2019*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12720-2019-INIT/en/pdf

Council of the EU. (2021a). *CFSP Report – Our Priorities in 2020*. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5194-2021-INIT/en/pdf

Council of the EU. (2021b). *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument Global Europe: EU Ambassadors Greenlight Final Compromise Text with a View to an Agreement with the EP*. Council of the EU. https://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-

development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight- nal-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep

Council of the EU. (2023, October). *Impact of sanctions on the Russian economy*. Consilium. https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/impact-sanctions-russian-economy/

Council of the EU. (2024a). *EU Sanctions Against Russia*. Council of the EU. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/

Council of the EU. (2024b, March 4). *The energy leap: how EU countries weathered a Russia-induced crisis and are reshaping energy supply*. https://www.consilium.europa.eu/en/energy-leap-how-EU-countries-Russia-crisis-supply//

Council of the EU. (2024c, March 21). *Where does the EU's gas come from?* Consilium. https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/

Cremona, M. (2011). Coherence in European Union Foreign Relations Law. In *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives* (pp. 55–94). Edward Elgar.

Cremona, M. (2018). The Position of CFSP/CSDP in the EU's Constitutional Architecture. In *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (pp. 5–21). Edward Elgar.

Danii, O., & Mascauteanu, M. (2011). Moldova Under the European Neighbourhood Policy: 'Falling Between Stools. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, *27*(1), 99–119. https://doi.org/10.1080/13523279.2011.544385

Delcour, L. (2019). *The EU and Russia in Their "Contested Neighbourhood" Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change* (1st ed.). Routledge.

Delreux, T., & Keukeleire, S. (2017). Informal Division of Labour in EU Foreign Policy-Making. *Journal of European Public Policy*, *24*(10), 1471–1490.

Delreux, T., & Pirlot, P. (2017). The EU Performance in the UN Forum on Forests: An Analysis of the EU at UNFF11 in Blavoukos, S. and Bourantonis, D. (eds.) (London: Palgrave Macmillan), 187 207. In *The EU in UN Politics. Actors, Processes and Performances* (pp. 187–207). Palgrave Macmillan.

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

Directorate-General for Communication. (2024). *Vanjska i sigurnosna politika – aktivnosti EU-a | Europska unija*. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_hr

Drachenberg, R., & Brianson, A. (2016). Policy-making in the European Inion. In *European Union Politics* (Fifth Edition, pp. 197–213). Oxford University Press.

Duke, S. (2006). Areas of Grey: Tensions in EU External Relations Competencies. *Eipascope*, *1*, 21–27.

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

Džananović, N. (2020). *Foreign Policies in Western Balkans: Alignment with the EU Common Foreign and Security Policy* (Global and Regional Orders) [Study]. Friedrich Ebert Stiftung, Foreign Policy Initiative BiH.

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

Džananović, N., Ramić Mesihović, L., & Hasić, J. (2023). „Zasebni domeni" u vanjskim politikama kandidata u procesu pregovaranja za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. *Pravna Misao*, *54*(7), 145–169.

Džananović, N., & Turčalo, S. (2020). *Sarajevo Social Science Review*, *IX*(1), 7–32.

Ekengren, M., & Sundelius, B. (1996). The State Joins the European Union. In *Small States and the Europeanization of Public Policy* (pp. 130–148). Routledge.

Emerson, M., & Cenusa, D. (2021). *Deepening EU-Moldovan Relations Emerson, M., & Cenusa, D. (2021). Deepening EU-Moldovan Relations Updating and Upgrading in the Shadow of Covid-19. CEPS.* CEPS. https://www.ceps.eu/ceps-publications/deepening-eu-moldovan-relations/

Erlbacher, F. (2017). Recent Case Law on External Competences of the European Union: How Member States Can Embrace Their Own Treaty. *EPIN Paper*, *43*, 1–28.

Euractiv. (2020, September 8). EU warns Serbia over Jerusalem embassy move. *Euractiv*. https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/eu-warns-serbia-over-jerusalem-embassy-move/

European Commission. (2019). *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf

European Commission. (2024). *Find en embassy/consulate*. Consular Protection. https://consular-protection.ec.europa.eu/find-embassy-consulate_en

European Commission Staff. (October 12). *Albania Report 2022*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Albania%20Report%202022.pdf

European Commission Staff. (2015). *Serbia 2015 Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf

European Commission Staff. (2016a). *Albania 2016 Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf

European Commission Staff. (2016b). *Serbia 2016 Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

European Commission Staff. (2016c). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report*. European Commission.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

European Commission Staff. (2019a). *Albania 2019 Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf

European Commission Staff. (2019b). *Analytical Report Bosnia and Herzegovina 2019*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf

European Commission Staff. (2019c). *North Macedonia 2019 Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf

European Commission Staff. (2019d). *Serbia 2019 Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf

European Commission Staff. (2020). *Albania 2020 Report*. European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf

European Commission Staff. (2021a). *Albania Report 2021*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Albania-Report-2021.pdf

European Commission Staff. (2021b). *Kosovo Report 2021*. European Commission.

European Commission Staff. (2022a). *Serbia 2022 Report*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en

European Commission Staff. (2022b). *Serbia Report 2022*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en

European Commission Staff. (2023a). *Albania 2023 Report*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/ea0a4b05-683f-4b9c-b7ff-4615a5fffd0b_en?filename=SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf

European Commission Staff. (2023b). *Georgia 2023 Report*. European Commission. tps://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf

European Commission Staff. (2023c). *Kosovo* 2023 Report*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/760aacca-4e88-4667-8792-3ed08cdd65c3_en?filename=SWD_2023_692%20Kosovo%20report_0.pdf

European Commission Staff. (2023d). *Moldova Report 2023*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2023_en

European Commission Staff. (2023e). *Montenegro 2023 Report*. European Commission. https://www.gov.me/dokumenta/4441000a-7e5c-4b2c-b3f3-661bac4e8736

European Commission Staff. (2023f). *North Macedonia 2023 Report*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf

European Commission Staff. (2023g). *Serbia 2023 Report*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf

European Commission Staff. (2023h). *Ukraine 2023 Report*. European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

European Communities. (1994). *Partnership and Cooperation Agreement signed by the European Union and the Republic of Moldova*. European Communities. https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5558/download

Fiott, D. (2018). Military CSDP Operations: Strategy, Financing, Effectiveness. In *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (pp. 111–131). Edward Elgar.

Freyburg, T., & Richter, S. (2010). National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy*, *17*(2), 263–281.

Gebhard, C. (2017). The Problem of Coherence in the European Union's International Relations. In *International Relations and the European Union.* (pp. 132–142). Oxford University Press.

Göral, E. (2015). A CRITIQUE OF EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: THE CASE OF RUSSIAN INTERVENTION IN UKRAINE. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 159–177. https://doi.org/10.29228/mjes.411

Groenleer, M. (2016). The United States, the European Union, and the International Criminal Court: Similar values, different interests? *International Journal of Constitutional Law*, *13*(4), 923–944. https://doi.org/10.1093/icon/mov054

Gross, E. (2007). European Union Foreign Policy towards the Western Balkans. In *European Union Foreign Policy in an Evolving International System*. Palgrave Macmillan.

Haas, E. B. (1990). *When Knowledge is Power*. California University Press.

Hadfield, A., Manners, I., & Whitman, R. G. (Eds.). (2017). *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanization*. Routledge.

Hasić, J., & Dedić, D. (2019). Chasing the Candidacy Status: Tacit Contestations of EU Norms in Bosnia and Herzegovina. In *Balkanizing Europeanization: Fight Against Corruption and Regional Relations in the Western Balkans*. Peter Lang.

Hasić, J., Džananović, N., & Ramić Mesihović, L. (2020). "Implicit" contestations of EU foreign policy norm-domestication in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia. *Global Affairs*, *6*(4–5), 417–432. https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1897952

Hasić, J., & Vit, M. (2020). *EU's Pseudo Conditionality discourse as a Tool for Managing migration Crisis in Bosnia and Herzegovina*. Heinreich Boell Stiftung.

Herasymenko, M. (2021). CURRENT STATE OF COOPERATION BETWEEN MOLDOVA AND THE EUROPEAN UNION. *European Historical Studies*, *Electronic Issue*. https://doi.org/10.17721/2524-048X.2021.20.1

Hettyey, A. (2021). The Europeanization of Hungarian Foreign Policy and the Hungarization of European Foreign Policy, 2010-18. *Journal of Contemporary European Studies*, *29*(1), 125–138.

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

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

Hill, C., & Wallace, W. (2003). Introductions. Acttors and Actions. In *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.

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.

IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (2018). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A337%3AFIN

Jazbec, M. (2007). *Security and Diplomacy in the Western Balkans*. IFIMES.

Kaminski, T., & Frenkel, M. (2016). Ukraine as a Bridge to Russia. What Can the EU Learn from the Past Polish Political Strategies for Eastern Neighbourhood? *SSRN Electronic Journal*, *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/DOI: 10.2139/ssrn.2873421

Kavakas, D. (2000). Greece. In *The Foreign policies of European Union Mamber States* (pp. 144–161). Manchester University Press.

Keil, S., & Arkan, Z. (2015). *The European Union and Member State building - European Union Foreign Policy in the Western Balkans*. Routledge.

Kennedy, P. (2000). Spain. In *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 105–127). Manchester University Press.

Ker-Lindsey James, Armakolas, I., Balfour, R., & Stratoulat, C. (2017). The national politics of EU enlargement in the Western Balkans. *Southeast European and Black Sea Studies*, *17*(4), 511–522.

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014a). *The Foreign Policy of the European Union* (Second Edition). Palgrave Macmillan.

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014b). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The Foreign Policy of the European Union* (Third). Bloomsbury Publishing. https://www.bloomsbury.com/uk/foreign-policy-of-the-european-union-9781350930476/

Keukeleire, S., & MacNaughton, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Kleimann, D. (2018). Beyond the Shadow of the Veto: Economic Treaty Making in the European Union after Opinion 2/15. In *Institutionalisation beyond the Nation State* (pp. 165–186). Springer.

Korostelova, E. (2017). Eastern Partnership: bringing "the political" back in. *East European Politics*, *33*(3), 321–337. https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1340882

Koutrakos, P. (2019). Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making under EU Law. *International and Comparative Law Quarterly*, *68*(1), 1–33.

Larrabee, F. S., Pezard, S., Radin, A., Chandler, N., Crane, K., & Szayna, T. S. (2017). *Russia and the West After the Ukrainian Crisis* (Research Reports). Rand Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1305.html

Larsen, H. (2020). Normative Power Europe or Capability Expectations Gap? The Performativity of Concepts in the Study of European Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, *58*(4), 962–977.

Lenaerts, K., & Van Nuffel, P. (2011). *European Union Law*. Sweet & Maxwell.

Lovato, M. (2021). *The COREU Network: How Member States Negotiate EU Foreign Policy in a Digital Environment. Case Study. http://eufp.eu/node/10033.* Exploring EU Foreign Policy. http://eufp.eu/node/10033.

Marquardt, S. (2018). The Institutional Framework, Legal Instruments and Decision-Making Procedures. In *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (pp. 22–43). Edward Elgar.

Marshall, T. (2016). *Prisoners of Geography*. Simon and Schuster.

Martynov, A. (2022). THE EVOLUTION OF THE POLICY OF THE EUROPEAN UNION REGARDING THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR. *European Historical Studies*, *23*. https://doi.org/10.17721/2524-048X.2022.22.1

Maurer, H., & Morgenstern-Pomorski, J. (2018). The Quest for Throughput Legitimacy: The EEAS, EU Delegations and the Contested Structures of European Diplomacy. *Global Affairs*, *4*(2–3), 305–316.

Meyer, C. O. (2004). Theorizing European Strategic Culture: Between Convergenca and Persistance of National diversity. *CEPS*, *Working document 204*.

Michalski, A., & Danielson, A. (2020). Overcoming Dissent: Socialization in the EU s Political and Security Committee in a Context of Crises. *Journal of Common Market Studies*, *58*(2), 328–344.

Morgan, G. (2020). Is the European Union Imperialist? *Journal of European Public Policy*, *27*(9), 1424–1440.

Naurin, D. (2015). The Councils of the EU. Intergovernmental Bargaining in a Supranational Polity. In *European Union. Power and Policy-Making* (pp. 135–158). Routledge.

Noutcheva, G. (2009). Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy*, *16*(7), 1065–1084.

Noutcheva, G. (2012). *European foreign policy and the challenges of the Balkan accession: Conditionality, legitimacy and compliance*. Routledge.

Nutall, S. (2005). Coherenca and Consistency. In *International Relations and European Union* (pp. 91–112). Oxford University Press.

O'Brennan, J. (2014). On the Slow Train to Nowhere - the European Union, Enlargement Fatigue and the Western Balkans. *European Foreign Affairs Review*, *19*(2), 221–242.

Orenstein, M., & Kelemen, D. R. (2017). Trojan Horses in EU Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, *55*(1), 87–102.

Ott, A. (2020). EU External Competence. In *External Relations Law. Text, Cases and Materials* (pp. 61–100). Hart Publishing.

Papava, V. (2013). The Main Challenges of "Post-Rosy" Georgia's Medium Term Economic Development. *GFSIS Center for Applied Economic Studies*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2248518

Pavlićević, D. (2019). Structural Power and the China-EU-Western Balkans triangular relations. *Asia Europe Journal*, *17*(4), 453–468.

Pavlićević, D., & Vangeli, A. (Eds.). (2019). Special Issue: New Perspectives on China Central and Eastern Europe Relations. *Asia Europe Journal*, *17*(4).

Piskorska, B. (2022). STRATEGIC PROJECTS TO REVITALISE THE EUROPEAN UNION'S POWER IN GLOBAL AFFAIRS IN THE 21ST CENTURY. *ONLINE JOURNAL MODELLING THE NEW EUROPE*, *NO. 39 / 2022*. https://doi.org/10.24193/OJMNE.2022.39.07

Portela, C. (2010). *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?* Routledge.

Portela, C. (2021). Conceptualizing Coherence in EU External Action. In *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories* (pp. 79–93). Macmillan.

Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council. NewIntergovermentalism and Institutional Change*. Oxford University Press.

Questions & Answers: The European Peace Facility | EEAS. (March 22, 20201). https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-answers-european-peace-facility_en

Quinlan, P. D. (2020). The Impact of the Crisis in Ukraine in 2014 on Moldova, from the Perspective of a Historian. *University of Suceava Publishing House*, *26*(26), 379–404. https://doi.org/10.4316/CC.2020.01.005

Raube, K., & Burnay, M. (2018). Coherence, Strategy and Legitimacy Variations of a Theme in the Case of EU-China Relations. *Global Affairs*, *4*(2), 291–304.

Reychler, L. (1994). The Art of Conflict Prevention: Theory and Practice. In *The Art of Conflict Prevention* (pp. 4–10). Brassey's.

Scannel, D. (2004). Financing ESDP Military Operations. *European Foreign Affairs Review*, *9 (4)*, 529–549.

Schimmelfenning, F., & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited. *Journal of European Public Policy*, *27*(6), 814–833.

Schutze, R. (2018). *European Union Law* (Second Edition). Cambridge University Press.

Shared vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. (2016). European External Action Service. www.europa.eu/globalstrategies/en

Skupština Crne Gore. (2013). *Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju*. http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju_o_na%C4%8Dinu_kvalitetu_i_dinamici_procesa_integracija_Crne_Gore_u_Evropsku_uniju.pdf

Smith, K. (2010). The European Union at the Human Rights Council: Speaking with One Voice but Having Little Influence. *Journal of European Public Policy*, *17*(2), 224–241.

Song, W. (Ed.). (2019). *China's Relations with Central and Eastern Europe. From Old Comrades to New Partners*. Routledge.

Stahl, B. (2011). The EU as a Peace-Making Power in the Western Balkans - Solana's Focal Point? In *The high Representative for the EU Foreign and Security policy - Review and Prospects* (pp. 145–174). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Strategic Compass for Security and Defence | EEAS. (2022). European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence_en

Stubb, A. (2002). *A Negotiating Flexibility in the European Union, Amsterdam, Nice and Beyond*. Palgrave Macmillan.

Sukhiashvili, D. (2019). A comparative analysis of Georgia's European integration policy during the presidency of M. Saakashvili and after the change of power October 1, 2012. *Historical Sciences*, *2*(160), 82–86.

Sus, M. (2023, March 28). *Poland's (Lack of) Vision for Europe*. https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2023/03/polands-lack-of-vision-for-europe?lang=en

Thaler, P. (2020). *Shaping EU Foreign Policy towards Russia: Improving Coherence in External Relations*. Edward Elgar.

Thepaut, C. (2011). Can the EU pressure dictators? Reforming ENP conditionality after the Arab Spring. *EU Diplomacy Paper*, *6*.

Thomas, D. (2012). Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy. *Journal of Common Market Studies*, *50*(3), 457–474.

Tonra, B. (2000). Denmark and Ireland. In *The Foreign Policies of European Union Member States* (pp. 224–242). Manchester University Press.

Tsuladze, L. (2023). Georgia's Contested European Trajectory. *Current History*, *122*(846), 255–260.

Tzifakis, N. (2007). EU's region building and boundary-drawing policies: the European approach to the Mediterranean and Western Balkans. *Journal of Southeastern Europe and the Balkans*, *9*(1), 47–64.

Uchida, S. (2020). Uchida, S. (2020). Georgia as a Case Study of EU Influence, and How Russia Accelerated EU-Russian relations. In: Fawn, R. (eds) Managing Security Threats along the EU's Eastern Flanks . New Security Challenges. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-26937-1_6. In *Managing Security Threats along the EU's Eastern Flanks . New Security Challenges.* (pp. 131–151). Palgrave Macmillan.

Udesiani, E. (2021). PROSPECTS FOR DEEPENING TRADE AND ECONOMIC RELATIONS BETWEEN GEORGIA AND THE EUROPEAN UNION. *Globalization and Business*, *6*(11), 50–55. https://doi.org/10.35945/gb.2021.11.006

Van der Loo, G., & Wessel, R. A. (2017). The Non-rati cation of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions. *Common Market Law Review*, *54*(3), 735–770.

van Schaik, L. (2013). *EU Effectiveness and Unity in Multilateral Negotiations. More Than the Sum of Its Parts?* Palgrave Macmillan.

Wessel, R. A., & Larik, J. (Eds.). (2020). *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. Hart Publishing.

Woelk, J. (2013). EU Member State-Building in the Western Balkans: (Prolonged) EU-protectorates or new model of sustainable enlargement? Conclusion. *Nationalities Papers*, *41*(3), 469–482.

Woodward, S. L. (2011). Varieties of State-Building in the Balkans: A case for Shifting Focus. *The Berghoff Handbook for Conflict Transformation*, *316–333*. https://www.berghof-foundation.org/nc/en/publications/publication/varieties-of-state-building-in-the-balkans-a-case-for-shifting-focus/

Wouters, J., Hoffmeister, F., De Baere, G., & Pamopoulos, T. (2021). *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor (Oxford: Oxford University Press).* Oxford University Press.

Zagreb Declaration,. (2020). https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf

Zalan, E. (2020, December 16). Poland and Hungary Battle to Eradicate Gender in EU Policies. *EU Observer*. https://euobserver.com/eu-political/ara1930255

IZVODI IZ RECENZIJA

Kao što su autorke na samom početku rukopisa primijetile, već dugo postoji ozbiljna potreba za inoviranim univerzitetskim udžbenikom iz oblasti vanjske i odbrambene politike EU čiji je cilj osavremenjivanje nastavnog programa, ali i pomoć studentima političkih nauka da bolje razumiju funkcionalne izazove, tj. praktičnu stranu vanjske politike EU.

Rukopis je ostvario primarni cilj jer je napisan sistematično, jasno i pregledno, što će znatno olakšati pripremu ispita iz ove materije, ali i poslužiti široj javnosti kao značajna građa za sticanje novih saznanja o vanjskoj i odbrambenoj politici EU. Radi se o nastavku udžbenika „Vanjska i odbrambena politika Evropske unije 1: osnove razumijevanja“, u kojem je, kako kažu autorke, bilo važno da se dodatno predstave složeni procesi kreiranja i donošenja odluka, dinamični trendovi koji egzistiraju u sjeni kompliковanih formalnih nadležnosti i međuvladin koncept zajedničke vanjske i sigurnosne politike, kao i različiti modeli odnosa između EU i njenih članica.

Prof. dr. Manja Đurić Džakić,
Fakultet političkih nauka,
Univerzitet u Banjoj Luci

Knjiga 'Vanjska i odbrambena politika Evropske unije 2: izazovi funkcioniranja' predstavlja sveobuhvatan akademski rad koji istražuje složene mehanizme vanjske i odbrambene politike Evropske unije. Kao nastavak prethodne knjige, ovaj rad nadograđuje postojeće znanje i unosi nove dimenzije u razumijevanje funkcionisanja EU u globalnom kontekstu.

Konačno, ona predstavlja neophodan izvor za svakoga ko želi dublje razumjeti kompleksnost vanjske i odbrambene politike EU. Kroz detaljnu i sistematičnu analizu autorke su pružile čitaocima vrijedne alate za analizu i kritičko promišljanje o budućnosti EU kao globalnog aktera. Knjiga je od izuzetne vrijednosti za akademske istraživače, studente, političare i sve one koji su zainteresovani za razumijevanje EU i njezinog uticaja na međunarodnu scenu.

Dr. sc. Aleksandar-Andrija Pejović,
Institut za evropske studije,
Univerzitet u Tirani

Autorice izuzetno vješto nadograđuju temeljna znanja predstavljena u prvom dijelu, oslanjajući se na dublju i detaljniju analizu procesa odlučivanja u Europskoj uniji. Način na koji se vrlo jasno i precizno, a istovremeno nijansirano predstavljaju složeni procesi kreiranja i odlučivanja u vanjskopolitičkom i obrambenom području EU, uključujući sve izazove koji proizlaze iz kombinacije različitih interesa članica, institucionalnih procedura i strateških ciljeva Unije, uistinu je jedinstven i impresivan. Upravo su to, naime, aspekti koji u sličnim izdanjima često ostaju nedovoljno pojašnjeni.

Posebnu praktičnu vrijednost ove knjige predstavlja detaljan prikaz specifičnih primjera vanjske politike EU na Zapadnom Balkanu i u Istočnom susjedstvu. Ova poglavlja na vrlo sustavan način ilustriraju prirodu konkretnih izazova, što čitateljima omogućuje da razumiju složenost diplomatskih, ekonomskih i političkih procesa koji oblikuju odnose EU s ovim regijama.

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



Nedžma Džananović Miraščija

profesorica je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Bivša je diplomatkinja, a pored Ministarstva vanjskih poslova BiH radila je i kao savjetnica predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za vanjsku politiku (2004-2007. god.), te kao savjetnica člana i predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine (2022. god.). Autorica je pet knjiga, te većeg broja naučnih i stručnih tekstova uglavnom iz oblasti vanjskopolitičke analize i eurounijskih integracija. U periodu 2018-2022. godina bila je članica Menadžment komiteta i istraživačica u COST-akciji 17119 *EU Foreign Policy Facing New Realities: Perceptions, Contestation, Communications and Relations.*



Lejla Ramić-Mesihović

stručnjakinja je za međunarodne odnose i diplomatiju. Docentica je i šefica Odsjeka za međunarodne odnose i evropske studije na Internacionalnom Burch univerzitetu u Sarajevu. Pored akademskog posjeduje bogato iskustvo proizašlo iz rada u institucijama EU i UN-a u BiH u vođenju sistemskih nevladinih inicijativa, konsaltinga te novinarstva. U periodu 2018-2022. godine bila je članica Menadžment komiteta i istraživačica u COST-akciji 17119 *EU Foreign Policy Facing New Realities: Perceptions, Contestation, Communications and Relations.*

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
UNIVERZITET U SARAJEVU
MCMXLIX