

UDK: 355.02:061.1
Biblid 1451-3188, 13 (2014)
Год XIII, бр. 49–50, стр. 359–369
Извори научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
др Иван ДУЈИЋ¹

ЕВРОПСКА ОДБРАМБЕНА АГЕНЦИЈА КАО ФАКТОР ЗАЈЕДНИЧКЕ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

ABSTRACT

In this paper, the author analyzes the structure and mission of the European Defence Agency. The mission of the the European Defence Agency is to support the Council and the Member States in their efforts to improve the European Union's defence capabilities in the field of crisis management and to sustain the Common Security and Defence Policy (CSDP). The Agency acts are under the authority and the political supervision of the Council. Each year, the Council issues guidelines for the work of the Agency, notably with regard to its work programme and the financial framework of the Agency. The Agency reports regularly to the Council on its activities.

Key words: European Defence Agency, European Union, Common Foreign and Defence Policy.

1) УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Формирање Европске одбрамбене агенције (у даљем тексту: Агенција), првобитно је иницирано у нацрту Уговора о Уставу за Европу поднетом на

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011–2015. године.

самиту у Солуну од 19. до 20. јуна 2003. године. Наиме, Европски Савет дао је задатак одређеним телима да предузму мере у правцу стварања, међувладине агенције која би радила на плану јачања одбрамбених способности развоја, истраживања и набавки наоружања. Поменута иницијатива изнета у Солуну, била је на линији Европске безбедносне стратегије од 12. децембра 2003. године, која је идентификовала потребу оснивања Агенције као важног фактора у развоју ефикасних и флексибилних европских војних ресурса. У 2004/551/CFSP од 12. јула 2004, Савет је основао Европску одбрамбену агенцију.² Њеним формирањем, пружен је одговор на конкретне захтеве држава чланица ЕУ, трећих земаља, организација и ентитета. Агенција је омогућила државама чланицама ЕУ да јачају и развијају своје одбрамбене капацитете у области управљања кризама, промовисања и унапређења сарадње у области наоружања, јачања Европске одбрамбене индустријске и технолошке базе (*European Defence Industrial and Technological Base*) и стварања конкурентног европског тржишта војне опреме. Уз наведено, државе чланице добиле су могућност да развијају сарадњу са истраживачком заједницом у руковођењу стратешким технологијама за будуће одбрамбене и безбедносне потребе а која би у перспективи могла довести до јачања индустријских потенцијала Европе у овој области. Кроз рад Агенције, државе чланице могле су унапредити своје релевантне политике и стратегије, те у консултацији са Комисијом могле су предузети и потребне мере у циљу уравнотеженог развоја Европске одбрамбене индустријске и технолошке базе узимајући у обзир сопствене индустријске капацитете. Иначе, само оснивање Агенције, довело је до имплементације Заједничке спољне и безбедносне политике (*Common Foreign and Security Policy*), те посебно, Европске безбедносне и одбрамбене политике (*European Security and Defence Policy*). Агенција је добила задатак да кроз слање писама о намерама, кроз конкретне облике имплементације и инкорпорације принципа и правила развија блиске односе са постојећим групама и организацијама као што су Организација за заједничку сарадњу по

² Европска одбрамбена агенција основана Заједничком акцијом Савета од 12. јула 2004. године, измењена је Заједничком акцијом Савета од 7. априла 2008. године, а дефинитивно је укинута са Одлуком Савета од 12. јула 2011. Видети: Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Union* L 245/17; Council Joint Action 2008/299/CFSP of 7 April 2008 amending Joint Action 2004/551/CFSP on the establishment of the European Defence Agency *Official Journal of the European Union* L 102/34; Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP, *Official Journal of the European Union* L 183/16.

питању наоружања (*Organisation de coopération conjointe en matière d'armement* – OCCAR) или Западно-европска група за наоружање (*Western European Armaments Group* – WEAG) или Западно-европска организација за наружање (*Western European Armaments Organisation* – WEAO). Генерални секретар и Високи представник Европске уније добили су водећу улогу у структури Агенције, као и место обезбеђења веза између Агенције и Савета. У вршењу улоге политичког надзора и креирања политике, Савет је добио овлашћења да издаје смернице Агенцији. Приликом усвајања смерница и одлука у вези са радом Агенције, у састав Савета се по правилу се укључују и министри одбране. Иначе, све смернице или одлуке које би биле усвојене од стране Савета а односиле би се на рад Агенције, морале би бити усаглашене са Уговором о оснивању ЕУ. У одржавању веза са Саветом, Агенција је дужна да поштује преузете обавезе ЕУ. Рад Агенције подразумева учешћа специфичних група чланица, као и израду повремих програма и пројеката. С обзиром да Агенција поседује правни субјективитет неопходан за обављање прописаних функција, претпоставља се да мора прописати правну процедуру за доношење одлука. Одлуке Агенције морају бити усклађене са правом ЕУ.

У односу на државе чланице, једини изузетак направљен је у случају Данске. Протоколом о положају Данске, анексом Уговора о ЕУ и Уговора о оснивању Европске заједнице, Данска није узела учешће у доношењу и примени одлука и акција Европске уније које производе последице у одбрамбеној области. Такође, Данска није учествовала ни разради и усвајању Заједничке акције, нити каснијих амандмана и одлука и отуда је остала ван обавезе њихове имплементације.

II) ПРАВНИ СТАТУС И ДЕЛОВАЊЕ АГЕНЦИЈЕ

Полазећи од измена Уговора о оснивању Европске уније које су уведене Лисабонским споразумом од 13. децембра 2007. године, те Извештаја о спровођењу Европске безбедносне стратегије усвојеног два дана пре тог датума, а у којем се подупире водећа улога Агенције у развоју кључних одбрамбених способности и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (*Common Security and Defence Policy*), 12. јула 2011. године, Савет је донео Одлуку 2011/411/CFSP о утврђивању статута, седишта и оперативним правилима Агенције и о стављању ван снаге Заједничке акције 2004/551/CFSP од 12. јула 2004. Одлуком се дефинише седиште Агенције у Бриселу и њен правни субјективитет неопходан за обављање функција и постизање зацртаних циљева. Државе чланице обавезале су се да Агенцији обезбеде уживање најшире могуће правне способности која се према њиховим законима може

дати правним лицима. Агенција тако, може стећи или располагати покретном или непокретном имовином и може имати страначку и уговорну способност. Поменутом Одлуком Савета, потврђује се наставак рада Агенције основане за подручје развоја одбрамбених способности, истраживања и набавку наоружања. Настављајући да делује под ингеренцијама Савета као подршка Заједничкој спољној и безбедносној политици и Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици, а унутар јединственог институционалног оквира ЕУ, Агенција није довела у питање одговорност европских институција. Агенција је остала отворена за учешће свих држава чланица ЕУ, а чланице које су већ узеле ућешће задржале су тај статус. Свака држава чланица која је хтела учествовати у раду Агенције након ступања на снагу предметне Одлуке Савета, или се пак, желела повући из Агенције морала је претходно обавестити Савет и Високог представика за спољне послове и безбедносну политику ЕУ који је овом Одлуком, добио кључну улогу у структури и одржавању везе између Савета и Агенције. У поменутој Одлуци Савета потврђује се да би Агенција требало одговорити на све оперативне захтеве држава чланица ЕУ у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике и да би у том смислу сарађује са различитим субјектима. Из наведеног произилази да је Агенција наставила сарадњу са постојећим организацијама попут Организације за заједничку сарадњу по питању наоружања (*Organisation de coopération conjointe en matière d'armement* – OCCAR) или пак, са Европском свемирском агенцијом (ESA), на бази оквирног споразума и писма намере.

III) МИСИЈА АГЕНЦИЈЕ

Агенција има улогу да подупире активности Савета и држава чланица у напорима за побољшање способности ЕУ на плану управљања кризама и спровођења Заједничке безбедносне и одбрамбене политике у садашњој и будућој форми. По правилу, Агенција утврђује оперативне потребе и спроводи мере за испуњавање тих потреба и захтева. Она доприноси спровођењу мера нужних за оснаживање индустријских и технолошких капацитета у сектору одбране. Агенција учествује у утврђивању европске политике способности и наоружања и помаже при процени побољшања војних способности. Коначно, мисија Агенције не доводи у питање компетенције држава чланица у одбрамбеној области.

IV) ОВЛАШЋЕЊА И ФУНКЦИЈЕ

У извршавању овлашћења и функција, Агенција је дужна да поштује надлежности ЕУ. Извршавањем овлашћења и функција не могу се довести

у питање надлежности држава чланица у области одбране. С обзиром на овлашћења Савета, функције Агенције састоје се у:

- а) доприносу у утврђивању циљева војних способности држава чланица и оцени поштовања обавеза у вези са способностима које су преузеле државе чланице, и то:
- утврђивањем будућих захтева ЕУ у вези са одбрамбеним способностима у сарадњи са надлежним телима Савета укључујући ЕУ Војни комитет (*EU Military Committee – EUMC*) коришћењем механизма за развој способности (*Capability Development Mechanism – CDM*) и свих каснијих механизма;
 - координирањем имплементације плана за развој способности (*Capability Development Plan – CDP*) и свих каснијих планова;
 - оцењивањем обавеза према критеријумима које државе чланице треба да усагласе у односу на способности преузете од стране држава чланица кроз процес имплементације плана за развој способности уз коришћење механизма за развој;
- б) промовисању усклађивања оперативних потреба и доношењу ефикасних и компатибилних метода набавки, и то посебно:
- промовисањем и координацијом војних захтева;
 - промовисањем економичне и ефикасне набавке идентификовањем најбољих пракси;
 - осигурањем процене финансијских приоритета за развој и стицање способности;
- в) предлагању вишестраних пројеката ради испуњења циљева који обухватају војне способности, координацији програма држава чланица, те управљању програмима сарадње и то:
- извршавањем и давањем предлога мултилатералних пројеката;
 - утврђивањем и предлагањем нових пројекта сарадње;
 - утврђивањем и предлагањем сарадње у оперативним областима;
 - координацијом постојећих програма држава чланица;
 - преузимањем одговорности за управљање посебним програмима;
 - припремањем програма на захтев држава чланица којима би управљала Организација за заједничку сарадњу по питању наоружања или којима би се управљало по основу других аранжмана.

- г) помагању истраживања војне технологије и координирању истраживачких активности и проучавања техничких решења за будуће оперативне потребе, и то:
- промовисањем истраживачких активности тамо где је то потребно, а у сврху испуњавања будућих захтева у вези способности одбране и безбедности, све у циљу јачања европског индустријског и технолошког потенцијала;
 - промовисањем ефикасног заједничког истраживања и технологије у области одбране;
 - убрзавањем истраживања и технологије у области одбране на основу студија и пројеката,
 - сарадњом са Комисијом на потпуном искоришћавању синергије између истраживачких програма у области одбране, цивилног сектора или безбедности.
- д) давању доприноса у утврђивању и извршавању свих целисходних мера за јачање индустријске и технолошке базе одбрамбеног сектора и за побољшање ефикасности војних издатака посебно:
- давањем доприноса у стварању међународно конкуретног европског тржишта војне опреме којим се не доводе у питање правила унутрашњег тржишта и надлежности Комисије на овом пољу;
 - развојем одговарајућих политика и стратегија у координацији са Комисијом и по потреби са индустријом;
 - развојем и усклађивањем одговарајућих поступака на нивоу целе ЕУ.
- е) давању доприноса структуралној сарадњи у складу са одлукама Савета, и то:
- подстицањем великих заједничких иницијатива за развој способности;
 - редовном проценом способности држава чланица у давању доприноса трајној структуралној сарадњи утврђеној на основу члана 2. Протокола бр. 10 придодатог Уговору о оснивању.

V) ПОЛИТИЧКИ НАДЗОР И ИЗВЕШТАВАЊЕ САВЕТА

Агенција функционише под надлежношћу и политичким надзором Савета коме редовно доставља извештаје о своме раду. Обавеза извештавања Савета постоји само у погледу важних питања. Агенција подноси и извештаје који садрже информације о доприносу активностима процене у контексту развоја структуралне сарадње према Протоколу бр. 10 придодатог Уговору о

оснивању. Извештаји се подносе Савету у новембру сваке године за текућу годину, како би се осигурали елементи за програм рада и буџет Агенције за наредну годину. По правилу, Савет даје смернице потребне за деловање Агенције а које су у вези са њеним програмом рада. Агенција извештава и Управни одбор. До краја марта текуће године Агенција предлаже финансијски план који Савет одобрава под условом да је усаглашен са трогодишњим програмом рада Агенције за наредне 3 године. Коначно, Агенција даје препоруке Комисији и Савету потребне за спровођење њене мисије.

VI) СЛУЖБЕНИЦИ И ТЕЛА АГЕНЦИЈЕ

Директор Агенције

У Агенцији раде службеници различитог ранга. Највиши по рангу јесте директор Агенције који представља високог представника Европске уније за спољне послове и безбедносну политику. Он је одговоран за целокупно функционисање Агенције и редовно извештавање Савета о активностима Агенције. Директор води рачуна о извршавању обавеза извршног директора да уз подношење редовних извештаја, спроводи смернице Савета и одлуке Управног одбора. Коначно, директор је одговоран и за преговоре о административним аранжманима са трећим државама и организацијама, групама и субјектима у складу са инструкцијама Управног одбора, као и за реглisaње радних односа са њима. Најкасније до 14. јула 2014. године, директор је имао обавезу да Одбору за усмеравање поднесе извештај у вези спровођења Одлуке о утврђивању статута, седишта и начина деловања Агенције и о стављању ван снаге Заједничке акције 2004/551/CFSP од 12. јула 2004., како би Савет могао да преиспита њену сврсисходност (тзв. клаузула преиспитивања).

Управни одбор

Управни одбор представља агенцијско тело одговорно за доношење одлука. Састоји се од по једног представника држава чланица. Одлуке које Управни одбор доноси обавезује владе и представника Комисије. Иначе, Одбор делује на нивоу министара одбране држава чланица или њихових представника. Састанци Одбора одржавају се два пута годишње и по правилу истима председава директор Агенције. Састанци се могу иницирати на захтев држава чланица у којем случају директор заказује састанак у року од једног месеца. председавање се може делегирати на представнике министара

одбране. Састав Одбора може бити на нивоу директора за наоружање, за истраживање и технологију, за одбрамбену политику и др. Састанцима могу присуствовати различити функционери попут представника Европске службе за спољне послове, генерални секретар НАТО или његов представник, као и други представници организација, група и аранжмана чији је рад нужен за деловање Агенције. Управни одбор делује у оквиру смерница Савета тако што: одобрава извештаје који се подносе Савету; усваја годишњи програм Агенције а на основу предлога који подноси директор Агенције до 31. децембра сваке године; усваја општи буџет Агенције до истог датума сваке године у складу са лимитима утврђеним у финансијском оквиру Агенције који је донео Савет; одобрава *ad hoc* пројекте и програме Агенције; именује извршног директора и до два његова заменика; одобрава препоруке Савету или Комисији; доноси пословник Агенције; одлучује о могућности поверавања административних и финансијских овлашћења Агенцији од стране држава чланица; мења правила поводом извршавања општег буџета Агенције и одобрава годишњи завршни рачун; мења прописе који се односе на ангажовано особље и стручњаке; одређује аранжмане који се односе на учешће или повлачење држава чланица и закључује административне аранжмане између Агенције и трећих лица; даје инструкције у вези административних аранжмана директора Агенције и одобрава *ad hoc* аранжмане. Све активности везане за одлучивање, Одбор извршава тек пошто обезбеди квалификовану већину држава чланица. Ако представник државе чланице у Одбору одбије гласати због заштите интереса сопствене државе, гласање се неће спровести. У том случају, директор Агенције обраћа се Савету с циљем да се Одбору дају одговарајуће смернице. У супротном, Одбор може усвојити одлуку да се предмет упути на одлучивање Савету. И у том случају одлука се доноси квалификованом већином. Иначе, Савет доноси одлуку аklamацијом. На предлог извршног директора или чланице Агенције, Управни одбор може основати одборе за припрему административних одлука и одлука о буџету, као и одлука које се односе на специфична питања унутар надлежности Агенције. У састав првог наведеног одбора улазе представници држава чланица и представник Комисије, а у други одбор само представници држава, осим ако Управни одбор не одлучи другачије.

Извршни директор

Извршни директор је правни заступник Агенције. Њега и његове заменике именује Управни одбор, а на предлог директора Агенције на мандат од 3 године. Изузетно тај мандат се може продужити још за 2 године.

Деловање извршног директора и његових заменика налази се под надзором директора Агенције. Извршни директор предузима све потребне мере како би осигурао ефикасност и безбедност рада Агенције. Одговоран је за рад и надзор радних јединица и за рад особља Агенције. Уз наведено, извршни директор одговара за целокупно управљање Агенцијом а нарочито за спровођење годишњег плана рада Агенције и његову припрему, као и за припрему рада Управног одбора. Он има дужност да припреми нацрт општег буџета, да припреми трогодишњи план рада и трогодишњи финансијски оквир који се подносе Одбору. Такође, извршни директора дужан је да осигура блиску сарадњу са телима Савета, да припреми извештаје о пројектима и програмима, приходу и трошковима, као и о спровођењу општег буџета Агенције. У оквиру програма рада и општег буџета Агенције, извршни директор има овлашћења да склапа уговоре и запошљава особље.

Особље

Особље Агенције има статус уговорних или сталних чланова особља који се бирају међу кандидатима из држава чланица на географској основи и из институција Европске уније. Чланове особља бира извршни директор према њиховим способностима и стручности, а на основу јавно спроведеног конкурса. У сваком појединачном случају води се рачуна да особље буде на највишем нивоу способности и ефикасности. На предлог извршног директора и након консултација са Одбором за усмеравање, директор именује особље и закључује уговоре о раду. Особље се састоји од: 1) особља које заснива радни однос на одређено време из држава чланица заступљених у Агенцији; 2) стручњака које су упутиле државе чланице за посебне послове у оквиру програма и пројеката Агенције и, 3) функционера Европске уније упућених да раде у Агенцији на одређено време или на посебним пословима у оквиру пројеката Агенције. У случају спорова између особља и Агенције, надлежан је Суд правде ЕУ.

VII) ОДГОВОРНОСТ АГЕНЦИЈЕ

Агенција сноси одговорност у погледу извршавања уговора. Меродавно право за регулисање правне одговорности у овом случају јесте, право које се примењује на уговор (*lex contractus*). Решавање евентуалних спорова на основу арбитражних клаузула садржаних у уговорима Агенције решаваће у сваком случају Суд правде ЕУ. Лична одговорност особља према Агенцији утврђена је меродавним правилима која се примењују на саму Агенцију.

VIII) ПОВЛАСТИЦЕ И ИМУНИТЕТИ

Повластице и имунитети Агенције предвиђени су у Протоколу бр. 7, о повластицама и имунитетима Европске уније који је приложен Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ. Повластице и имунитети извршног директора и особља Агенције, прописани су Одлуком о представницима влада држава чланица у оквиру Савета. Одлука о повластицама и имунитетима Агенције и члановима особља донета је 10. новембра 2004. године.

IX) ОДНОС АГЕНЦИЈЕ СА КОМИСИЈОМ

Између рада Агенције и Комисије постоји одређена повезаност која се огледа у чињеници да је Комисија члан Управног одбора без права гласа. Такође, Комисија учествује у пројектима и програмима Агенције. Агенција код закључивања аранжмана и радних односа са Комисијом води рачуна о нивоу стручног знања потребног за остваривање сопствених активности и функција од интереса за остваривање надлежности Европске уније. Између Агенције и Комисије или између држава чланица и Комисије могуће је закључивање посебних аранжмана којима се регулише покривање доприноса из општег буџета Европске уније.

X) ОДНОС АГЕНЦИЈЕ СА ТРЕЋИМ ДРЖАВАМА, ОРГАНИЗАЦИЈАМА И СУБЈЕКТИМА

Агенција закључује административне аранжмане са трећим државама, организацијама и субјектима у циљу извршавања сопствене мисије. Аранжмани се односе на:

- регулисање односа између Агенције и треће стране;
- одредбе о консултацијама везано за питања деловања Агенције;
- питања безбедности.

Поред наведеног, Агенција има обавезу да поштује јединствени оквир и аутономију ЕУ у погледу доношења одлука. Аранжмане закључује Управни одбор на основу одобрења Савета који доноси једногласно одлуке.

Агенција развија односе са Организацијом за заједничку сарадњу по питању наоружања (*Organisation de coopération conjointe en matière d'armement* – OCCAR) на основу оквирног споразума с циљем укључивања и усвајања његових начела у пракси. Применом механизма за развој способности (*Capability Development Mechanism* – CDM), Агенција

обезбеђује развојност и усклађеност развоја. Између Агенције и НАТО такође се развијају односи на основу закључивања административних аранжмана уз поштовање постојећег оквира сарадње држава чланица ЕУ и НАТО. С циљем олакшавања могућности за учешће у пројектима и програмима, Агенција може успостављати односе у области рада и са другим организацијама и трећим државама. Бившим чланицама Западно-европске групе за наоружање (*Western European Armaments Group – WEAG*), а које нису чланице ЕУ омогућава се развојност у вези са специфичним пројектима и програмима Агенције у намери њиховог учешћа У поменутом смислу, формира се консултативни одбор као форум за размену мишљења и информација о питањима од заједничког интереса која улазе у оквир мисије Агенције. Одбором председава извршни директор или неки од његових заменика, а у његовом раду учествују представници држава чланица, представник Комисије и представници бивших чланица WEAG које нису чланице Европске уније. Остале чланице НАТО из држава које нису чланице ЕУ могу на сопствени захтев узети учешће у консултативном одбору сходно одредбама закључених аранжмана. Консултативни одбор може имати улогу да окупи и треће стране поводом расправе о одређеним питањима од заједничког интереса која су у надлежности Агенције.

XI) ЗАКЉУЧАК

Агенција чини део безбедносне и одбрамбене структуре ЕУ. Она има статус правног лица којим се обезбеђује правни и институционални оквир за сарадњу у области одбране. Циљ јој је, да развија одбрамбене способности у области управљања кризама и да промовише и унапреди европску сарадњу у наоружавању. Такође, циљ Агенције је, и да ојача европску индустријску и технолошку базу у области одбране, да створи конкурентно европско тржиште наоружања и војне опреме, те да промовише истраживања која треба да испуне захтеве будућности. Мисија Агенције састоји се од давања подршке Савету и државама чланицама у њиховим напорима у спровођењу Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Такође, мисија Агенције састоји се и у побољшању способности за одбрану ЕУ у области кризног менаџмента. Агенција делује под окриљем политичког надзора Савета. Сваке године, Савет даје смернице за рад Агенције, посебно у вези са програмом рада и финансијским оквиром Агенције. С друге стране Агенција редовно извештава Савет о својим активностима.