

Ненад СТЕКИЋ¹, демонстратор
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

МОДАЛИТЕТИ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ КОНТИНГЕНАТА У ВОЈНИМ ОПЕРАЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НАКОН СПОРАЗУМА ИЗ ЛИСАБОНА

Сажетак: Мултинационалне операције које имају за циљ успостављање и очување мира и безбедности, поред Уједињених нација, реализују и друге регионалне међународне организације. Иако немају дугу традицију, цивилне мисије и војне операције Европске уније представљају питање коме је посвећена велика пажња у академској пракси. Европска унија реализује војне операције од 2004. године. Прве војне операције Европске уније разликују се од данашњих у квалитативном смислу. Усвајањем Споразума из Лисабона (2007. године), и његовим ступањем на снагу две године касније, створене су нове институционалне структуре у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније. Најзначајније међу њима су Политичко-војна група, Политички и безбедносни комитет, Војни штаб Европске уније (постојао и раније, у сличном облику), које се непосредно баве одашиљањем војних операција и имплементацијом одлука Савета Европске уније.

Циљ овог рада је да укаже на различите модалитете учешћа у војним операцијама Европске уније након усвајања реформског Уговора из Лисабона и специфичне проблеме и недоследности за сваки тип учешћа у војним операцијама. Поред класичног учешћа држава чланица Европске уније, у операцијама могу учествовати и државе кандидаткиње за чланство, једна или више држава чланица самостално под заставом Европске уније, затим тзв. „неутралне“ државе, али и треће државе по основу посебно потписаних споразума о учешћу у операцијама под покровитељством Европске уније.

Кључне речи: Европска унија, ЗБОП, одбрамбена политика, војне операције, управљање кризама

1 nenad.stekic@fb.bg.ac.rs

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Безбедносна архитектура на европском простору оличена је, између осталог, присуством неколико међународних организација политичко-војног типа (Организација за европску безбедност и сарадњу, НАТО алијанса, Европска унија, Савет европе), као и осталих регионалних организација. У оквирима својих надлежности, и у складу са својим главним циљевима, оне настоје да превенирају угрожавање мира и безбедности на европском континенту. Поред самосталног деловања, организације међусобно сарађују у пољима заједничких послова, који се односе на успостављање и очување мира. Модуси деловања поменутих организација се разликују. Главни облик деловања на глобалном нивоу у сфери безбедности и превенирања мира Европске уније представљају операције управљања кризама. Европска унија, као регионална међувладина организација, од 2004. године активно реализује цивилне мисије и војне операције широм света.²

Концепт мировних мултинационалних мисија први пут је у институционалном међународном систему настао појавом Организације Уједињених нација. Поред њих, НАТО алијанса је у другој половини XX века реализовала (и реализује) велики број мисија војног типа. Модел за процену опште успешности НАТО мисија понудила је Дарја Пушкина (Darya Pushkina), која заступа тезу да је „велика већина НАТО мисија била успешна“ (Pushkina, 2006). Економска заједница западноафричких држава (ECOWAS) такође је једна од организација која је активна у одашиљању војних мисија. Свој врхунац у активирању мисија војног типа, ова организација је доживела током деведесетих година у Либерерији и Сијера Леонеу (Levitt, 1998:12).

Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније (ЕУ ЗБОП), у чијем оквиру се реализују војне операције Европске уније, представља инструмент који је заменио процес Европске политичке сарадње³. ЕУ ЗБОП је омогућио даљи развој интегративних токова на наднационалном нивоу. Након неколико билатералних самита између (кључних) држава чланица Европске уније, 1998. године на британско-француском самиту у Сен-Малоу (*Saint Malo*) усвојена је и заједничка Декларација, којом се позивају остале државе чланице Европске уније да приступе креирању Заједничке безбедносне и одбрамбене политике.⁴

2 Операције управљања кризама (*Crisis management operations*) представљају генерички појам и за цивилне мисије и за војне операције које Европска унија реализује. Такве операције управљања кризама, поред војних операција, укључују и полицијске мисије (попут оне у Авганистану – *EUPOL Afghanistan*, од 2008.), затим мисије владавине права (попут мисије *EULEX* на Космету од 2008.), мисије пограничне подршке (*EU BAM Rafa* од 2007.) и мисије пружања подршке реформама сектора безбедности (*EU SSR Guinea Bissau* од 2008. године).

3 Европска политичка сарадња (*European Political Cooperation – EPC*), као инструмент Европске уније (тада Европске заједнице), представљала је претечу политичке и безбедносне интеграције између држава чланица Европске заједнице, до њене суспензије Споразумом из Масстрихта 1992. године, када је замењена Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, као једном од три стуба на којима је почивала новостворена Унија.

4 Интегрална верзија Декларације доступна на: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf> (29.09.2016. 15:45)

До ратификације, односно коначног ступања на снагу Споразума из Лисабона (2009. године), Европска унија је реализовала двадесет две операције управљања кризама широм света, од којих највише у Африци, на Западном Балкану, у државама Блиског истока и Азији (EU External Action Service EEAS, 2016). Од 2009. до августа 2016. године, реализовано је додатних четрнаест, док је тренутно активно осамнаест оваквих операција, од којих шест војног типа (EU External Action Service EEAS, 2016).

Стварањем и даљим развојем заједничке спољне и безбедносне, као и безбедносне и одбрамбене политике, и Европска унија се прикључила листи међународних организација које одашиљу своје мисије и операције широм света.

У последњих 10 година, на академском плану се посвећује већа пажња мисијама и операцијама Европске уније, у односу на укупан корпус академских радова који се баве мултинационалним мировним мисијама Уједињених нација и НАТО алијансе. Све већем интересовању академске заједнице за војне операције Европске уније доприносе фактори попут све дуже традиције операција Европске уније (постоје 13 година), као и даљи развој операција управљања кризама као елемента ЗБОП. Међу најцитиранијим ауторима у овој области издвајају се Ларк Ђофи (*Lark Coffey*), Химена Куровска (*Ximena Kurowska*), Кристофер Бикертон (*Christopher J. Bickerton*), Сајмон Хикс (*Simon Hix*), Џеј Ховорт (*Jay Howorth*) и Марк Полак (*Mark A. Pollack*).

Циљ овог рада је да пружи увид у специфичности и положај војних операција у заједничкој спољној и безбедносној, односно заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици Европске уније, након усвајања и ратификације Уговора из Лисабона, као и њихову потенцијалну улогу у креирању кохерентнијег система безбедности и одбране Европске уније.

ВОЈНЕ ОПЕРАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕ СПОРАЗУМА ИЗ ЛИСАБОНА

Након Реформског уговора из Лисабона, учешће националних контингента у војним операцијама Европске уније посматра се кроз призму двоструког правног режима под којим се операције реализују: *acquis communautaire* Европске уније са једне, и националних законодавстава њених држава чланица, са друге стране. Међутим, учешће држава чланица знатно је комплексније од чињенице да је оно подвргнуто двоструком правном режиму. У оквиру двадесетосмочланог блока постоје приметне разлике у правном режиму када је реч о општем учешћу у војним операцијама, које више не представља ексклузивну могућност само држава чланица Европске уније.

У свом чланку под називом „Европска унија и управљање кризама: Да ли ће Споразум из Лисабона учинити Европску унију ефектнијом“, Весел и Блокманс (*Steven Blockmans, Ramses Wessel*) деле операције управљања кризама, а нарочито војне операције, према временском периоду њиховог одашиљања (Wessels, Blockmans, 2009:5). Поменути аутори сматрају да је

период до Споразума из Лисабона, односно првих пет година војних операција, заправо био тест за „капацитет Европске уније да се инаугурише као респектабилан играч на међународном нивоу“ (Wessels, Blockmans, 2009:9).

Прве операције (којима је довршен мандат) нису имале јединствено правно утемељење у правним тековинама Европске уније, односно било је врло тешко одредити коме су операције одговорне, ко над њима врши контролу, како се организују и на који начин одашиљу. Питања те врсте су се решавала на *ad hoc* основи, па се тако неретко дешавало да одређеној операцији мандат започне по нормативима који не регулишу на исти начин одређене процедуре од оних који важе приликом окончања мандата операција (Јањевић, 2009: 7). Као што се може закључити из члана 43 Уговора о Европској унији, данашње војне операције Европске уније могу обухватити и задатке који подразумевају употребу силе.⁵ Такав модалитет деловања омогућен је и чланом 53 оснивачке Повеље Уједињених нација, којим се предвиђа могућност да Савет безбедности користи регионалне споразуме (*regional arrangements*) или агенције за спровођење принудних мера. Одлуке Савета Европске уније којима се устављавају, отпочињу и уређују операције управљања кризама, у уводном делу увек се позивају на релевантне резолуције Савета безбедности.⁶

Две од пет кључних претњи по међународни мир и безбедност дефинисане у Стратегији дефинитивно могу представљати подстицај за одашиљање мисија и операција: регионални конфликти и тзв. *failed states*, односно „пропале државе“ (European Union, 2003).

Питање партиципације држава чланица у операцијама Европске уније јесте питање које је актуелно у савременој истраживачкој пракси, имајући у виду да од првих војних операција до данас није постојао период у ком није било ангажованих операција.⁷ Учешће у операцијама базира се на принципу добровољности, што значи да у правном систему Европске уније не постоји ниједан механизам који би принудио конкретну државу да делегира припаднике својих оружаних снага за одређену војну операцију. Свака војна операција састоји се од припадника оружаних снага држава чланица (*Troop Contributing Nations – TCNs*), које су одговорне за њихову самосталну обуку у погледу учешћа у конкретној операцији (EEAS, 2014).

Учешћа држава чланица у операцијама Европске уније може се сагледати из више перспектива: са аспекта међународног политичког положаја кон-

5 Овај члан Лисабонског уговора, позивајући се на претходни члан 42 којим се успоставља ЗСБП Европске уније, констатује да се „сходно члану 42, могу користити цивилна и војна средства за извршење свих задатака, попут заједничких операција разоружања, хуманитарних и спасилачких задатака, војних саветовања и обуке, превенције конфликта и задатака очувања мира укључујући и постконфликтну стабилизацију.

6 Тако је операција „*EUNAVFOR Sophia*“ регулисана Резолуцијом 2240 СБ УН; Резолуције 2247 и 2183 у вези са функционисањем операције „*Althea*“ у Босни и Херцеговини. На тај начин се обезбеђује међународноправни легитимитет војним операцијама Европске уније.

7 Од укупно 16 војних операција и цивилних мисија које Европска унија реализује у Европи, Азији и Африци, десет је цивилних мисија, док је шест војних операција (октобар 2016. године).

Више доступно на: http://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (14.10.2016. 11:48)

кретне државе (држава која не учествује у војним сегментима ЗСБП и ЗБОП, стална чланица Савета безбедности ОУН, војно неутрална држава, држава на чијој се територији налази мировна мисија ОУН); затим, са аспекта могућности самосталног (групног) учешћа под заставом Европске уније (члан 44 Реформског уговора о функционисању Европске уније из Лисабона); и на крају, са аспекта учешћа у мисијама и операцијама, држава кандидаткиња за пуноправно чланство у Европској унији.

ВОЈНЕ ОПЕРАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НАКОН СПОРАЗУМА ИЗ ЛИСАБОНА

Као што је истакнуто у претходном делу рада, војне операције пре Споразума из Лисабона нису имале јединствено правно утемељење у правним тековинама Европске уније. Операције су у најдиректнијем облику биле дефинисане кроз делокруг задатака које ће извршавати институције (тада) Заједничке спољне и безбедносне политике, као једног од стубова Европске уније. На Савету министара одбране Западноевропске уније у Бону 1992. године, усвојена је Декларација из Петерсберга у којој је, поред очувања мира (*peacekeeping*), као додатни задатак операцијама прецизиран и *peacemaking*, односно задатак стварања мира (*Petersberg Declaration*, 1992: 6). Ступањем на снагу Споразума из Лисабона, задаци из Петерсберга су проширени и на заједничке операције разоружања, затим војног саветовања и постконфликтне стабилизације (чл. 42 Споразума из Лисабона).

Важно је истаћи да се природа мандата операција након 2009. године није драстично променила. Након ступања Лисабонског споразума на снагу (2009. године), оно што представља новину у погледу састава операција јесте и званично уведена могућност учешћа трећих субјеката у погледу доприноса у укупном контингенту операције. Члан 21 Лисабонског споразума експлицитно наводи неопходност Уније да „развија односе и сарађује са трећим државама, интернационалним, регионалним и светским организацијама који деле принципе наведене у претходном ставу.⁸ То ће, према формулацији Споразума, помоћи „промоцији мултилатералних решења за заједничке проблеме, посебно у оквиру Уједињених нација“.⁹

Главну нормативну полазну основу за одашиљање војних операција Европске уније представља Уговор о функционисању Европске уније, односно Споразум из Лисабона (*enī. Treaty on the functioning of the European Union – Lisbon Treaty*), потписан 13. децембра 2007. године, али је, након процеса ратификације, ступио на снагу после две пуне године (*The European Union*, 2016).¹⁰ Пето поглавље Споразума посвећено је општим провизијама у вези

8 Став 1 члана 21 Споразума из Лисабона наводи поменуте принципе.

9 *Иbid.*

10 Консолидована верзија Уговора доступна на сајту Европске комисије: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ.C:2016:202:TOC#C_2016202.EN.01001301\(30.09.2016.\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ.C:2016:202:TOC#C_2016202.EN.01001301(30.09.2016.))

са Заједничком спољном и безбедносном политиком. Општом одредбом, дефинисана је улога коју Европска унија има на глобалном плану, односно деловања ове организације према трећим државама. У члану 21 тачка 2 ст. 1 Споразума из Лисабона, прописано је да ће ЕУ своје активности у реализацији заједничке спољне политике реализовати у складу са високим степеном сарадње у пољу међународних односа како би, *inter alia*, „очувала своје вредности, основне интересе, безбедност, независност и интегритет“ (Споразум из Лисабона, 2007: 56).

Претходно је наглашено да су операције управљања кризама (цивилне мисије и војне операције) један од елемената Заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније. Однос између ЗБОП и ЗСБП одређен је у члану 42 тачка 1 Споразума из Лисабона, према коме је ЗБОП „интегрални део ЗСБП“. Најдиректније регулисање војних операција помиње се у истом члану, тачка 3, према којој „државе чланице Европске уније креирају цивилне и војне потенцијале за имплементацију ЗСБП, односно ЗБОП“ (Споразум из Лисабона, 2007).

УЧЕШЋЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОПЕРАЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Учешће држава чланица у војним операцијама Европске уније реализује се на добровољној бази. Ретка је ситуација да у одређеној војној операцији ангажовани буду само контингенти држава чланица, нарочито након ступања на снагу Споразума из Лисабона. Поред њих, у операцијама активно учествују и припадници оружаних снага држава кандидаткиња за чланство у Унији, али и држава које то нису (попут Швајцарске и Норвешке). Норвешка, иако није држава чланица Европске уније, активно учествује у операцијама управљања кризама, подједнако и у цивилној и у војној компоненти (Tardy, 2014).

Данска ужива посебан статус у оквиру ЗБОП Европске уније. Члан 5 другог дела Протокола о позицији Краљевине Данске (интегрални део Споразума из Лисабона) представља општу резерву, према којој Данска не учествује у изради и имплементацији одлука и активности Уније које имају одбрамбене импликације (Protocol on the position of Denmark, 2007). Поред тога, Данска је резервама на Споразум ослобођена и учешћа у финансијском доприносу укупном буџету ЗБОП, односно доприносу развоја војне компоненте те политике.¹¹

Државе чланице Европске уније хетерогене су у погледу свог међународног политичког положаја. У свом саставу, Унија има две сталне чланице Савета безбедности УН, војно неутралне државе, државе које не учествују у војним сегментима ЗСБП и ЗБОП, као и државе које нису чланице НАТО алијансе. Сталне чланице Савета безбедности Уједињених нација – Републи-

¹¹ У чл. 5 (II) Протокола о позицији Данске, такође се наводи да Данска ни на који начин неће спутавати имплементацију активности и даљи развој ЗБОП Европске уније.

ка Француска и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске истовремено су и чланице Европске уније. То значи да ове две државе имају право вета у погледу доношења правно обавезујућих резолуција Савета, али и у одлучивању приликом кршења међународног права, те одобравања мултинационалних мировних мисија под окриљем УН.

Са друге стране, ове две државе, заједно за осталим сталним и несталним чланицама Савета безбедности, као и (у ширем смислу) осталим чланицама УН, имају примарну одговорност за очување светског мира и безбедности.

Француска је држава која је до сада делегирала највише својих државља-на за учешће у војним операцијама и цивилним мисијама Европске уније (Soder, 2013: 5). У јуну 2016. године, грађани Велике Британије су референдумом донели одлуку да ова држава иступи из пуноправног чланства Европске уније. Овај догађај је привукао пажњу великог броја академских аутора који анализирају значај који напуштање Велике Британије има у развоју ЗБОП, а посредно тиме и војним операцијама Европске уније (Giovanni, 2016; Zandee, 2016; Biscop, 2016; Whitman, 2016). Већина њих је сагласна да потенцијални излазак Велике Британије из Европске уније неће знатно пореметити интегративне процесе у сфери одбране и безбедности, што је на нормативном плану, између осталог, потврђено Глобалном стратегијом Европске уније представљеном крајем јуна 2016. године.¹²

Поред ових, Европска унија у свом саставу има такође и две неутралне државе – Аустрију и Шведску. Кључно питање у случају ове две државе јесте – да ли војни контингенти Аустрије и Шведске учествују и да ли имају правни капацитет који би им обезбедио учешће у операцијама Европске уније? Иако декларативно неутралне, и Аустрија и Шведска чланице су Партнерства за мир, програма НАТО-а, путем ког државе остварују највиши облик сарадње са Алијансом.¹³ Шведска је традиционално поимана као неутрална земља; међутим, њене бројне активности на спољнополитичком плану не говоре у прилог томе. Иако је Шведска 1949. године одлучила да не уђе у НАТО алијансу, она је ипак својим контингентима учествовала у НАТО операцијама у Босни и Херцеговини, учествује у мисији НАТО на Косову и Метохији (*Kosovo Force* – KFOR), и у Авганистану (*Resolut Support Mission* – NATO RSM).¹⁴

Аустрија је своју неутралност стекла 1955. године и успевала да је одржи током 40 година. Међутим, имајући у виду да је приступила Европској унији 1995. године, њена неутралност је знатно пољуљана, јер је од 1999. године (самит у Сен Малоу) постала обавезана на учешће у ЗСБП, односно ЗБОП. Аустрија није само на папиру део ЗБОП, напротив, она је врло актив-

12 Више о Стратегији доступно на: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> (12.11.2016. 18:54)

13 Више о овоме на: <http://www.nato.int/docu/review/2013/partnerships-nato-2013/NATOs-neutral-European-partners/EN/index.htm> (Сајту приступљено 10.11.2016. у 19:23)

14 Информација преузета са званичног сајта НАТО: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52535.htm, Сајту приступљено 10.11.2016. 12:54)

на у овој одбрамбеној интеграцији унутар Европске уније. Према Кирстен Содер (*Kirsten Soder*), у периоду између 2004. и 2010. године, у апсолутним бројкама, Аустрија је заузела осмо место (од 25, односно од 2007. године 27 држава чланица) по доприносу мисијама и операцијама Европске уније (Soder, 2013:4).

Верује се да би та позиција била још виша, али оно што представља ограничавајући фактор за Аустрију јесте немогућност присуства у поморским операцијама Европске уније, попут оне у Сомалији (*EU NAVFOR*), која је примарно оријентисана на присуство ратне морнарице, коју Аустрија као континентална држава не поседује.

Аустрија и Шведска нису неутралне државе, бар не када се анализира њихов ангажман у оквиру ЗСБП и ЗБОП унутар Европске уније. Бројни су и академски радови који анализирају све аспекте тзв. „неутралности“ ове две државе у међународноправном смислу (Ross, 1989; Lönnroth, 1977; Müller, Maurer, 2016). У чланку „Аустријска спољна политика и 20 година чланства у Европској унији: шансе и константе“, Хајди Маурер (*Heidi Maurer*) заступа тезу да Аустрија представља „прагматичног пролазника у ЗСБП Европске уније“, односно да је, иако се тако не чини, Аустрија „веома заинтересована да учествује у креирању ЗСБП Европске уније“ (Maurer, 2016: 5).

Када је реч о неутралности Аустрије и Шведске, оно што знатно детерминише пољубан положај јесте такође и ангажман Шведске у оквиру мисија НАТО алијансе, као и активности Аустрије у оквиру Партнерства за мир. Још интересантнија ситуација се јавља у случају Кипра. Наиме, на Кипру је од 1964. године присутна мировна мисија Уједињених нација.¹⁵ Ово је уједно и мировна мисија са најдужим мандатом, која је икада реализована. Међутим, мисије и операције Европске уније још увек нису присутне у овој држави, иначе њеној пуноправној чланици. Било би занимљиво видети које последице би се догодиле уколико би Европска унија реализовала операцију војног типа на територији Кипра, у погледу учешћа те државе у дотичној мисији.

ЧЛАН 44 РЕФОРМСКОГ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА

У оквиру одлука усвојених у складу са већ поменутиим чланом 43 Уговора из Лисабона, Савет може поверити извршење појединих задатака групи држава чланица које изразе жељу и имају капацитете потребне да их испуне. Дакле, државе чланице имају право да под заставом Европске уније, а по одобрењу добијеном од стране Савета, самостално (односно у групи са још најмање једном државом чланицом) реализују конкретне задатке и мисије које би иначе Европска унија реализовала у правном режиму ЗБОП (Tardy, 2014).

Постоје бројна оправдања овог члана Уговора из Лисабона. Наиме, у систему у ком 28 ентитета треба да делује униформно и доноси јединствене одлуке, врло је тешко обезбедити да све државе чланице имају равнопра-

¹⁵ Више о овоме на: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficypr/mandate.shtml> (08.11.2016. 12:54)

ван допринос. Већ поменути пример Данске која не партиципира у војним сегментима ЗСБП, односно ЗБОП, говори да је један од главних изазова за Европску унију у будућности управо обезбеђивање консензуса око овог деликатног питања. Због тога је јако важно наћи *modus operandi* поступања у решавању тако сложених питања, и омогућити извесну флексибилност у погледу самосталног одабира држава чланица о учешћу држављана Европске уније у операцијама.

Одредбе Уговора из Амстердама, усвојеног 1997. године, могу представљати неку врсту претече у погледу поменуте флексибилности. Док је на снази још био Уговор из Мастрихта, а затим и онај из Амстердама, доношење одлука на Европском Савету захтевало је апсолутни консензус, односно глас свих држава чланица. У таквим околностима, Уговор из Амстердама био је својеврсни преседан и корак напред у овој области, предвидевши да се одлука која се тиче ЗСБП може донети и уколико је једна или више држава чланица остало уздржано током гласања (Moravcsik, Nicolaidis, 1999). Тако је омогућено појединим државама чланицама да не изразе свој став по одређеном осетљивом питању, а да при том не блокирају доношење битне одлуке.

На крају, важно је истаћи да члан 44 Споразума из Лисабона не производи квалитативно нове врсте војних операција, нити отвара могућности за нове начине организовања, планирања, финансирања и контроле операција. Напротив, овај члан, у вези са чланом 43, представља потенцијалне начине за флексибилнији наступ држава чланица Европске уније у овом пољу на међународном плану (Tardy, 2014). Члан 44 представља позитиван искорак и напредак у развоју овог елемента ЗБОП на тај начин што омогућује већи ниво флексибилности учешћа држава чланица, а при том не мења суштину концепта операција управљања кризама.

УЧЕШЋЕ ДРЖАВА КАНДИДАТКИЊА ЗА ПУНОПРАВНО ЧЛАНСТВО У ОПЕРАЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Учешће држава кандидаткиња за чланство у Европској унији, у њеној ЗСБП и ЗБОП, углавном се своди управо на учешће припадника војних снага у војним операцијама Европске уније. Учешће држава кандидаткиња у мисијама Европске уније није предмет преговора дотичне државе кандидата са једне, и Европске Комисије са друге стране. У одлуци о оснивању мисије, констатује се да државе кандидаткиње могу бити позване да пруже свој допринос операцији.¹⁶ У свакој одлуци Савета о успостављању нове мисије, констатује се да треће државе могу бити позване само под условом да не прејудуцирају аутономност доношења одлука од стране Европске уније, и да не утичу на њену институционалну структуру приликом реализације мисија и операција. О сваком ангажовању трећих држава, стараће

16 То је, на пример, случај са одлуком *ATALANTA 2*, усвојеном од стране Политичког и безбедносног комитета, којом се „треће државе позивају да пруже допринос циљевима и задацима операцији *Аталанта*“. (EU PSC *Atalanta 2*, 2014)

се Политички и безбедносни комитет Европске уније (*Political and Security Committee of the EU*). Детаљнију анализу учешћа трећих држава у војним операцијама врши Војни комитет Европске уније (*EU Military Committee*). У највећем броју случајева треће државе се ангажују у другој фази процеса планирања, тако да немају никакав утицај на Оперативни план, као ни на структуру, састав, задатке и остале сегменте који карактеришу будућу мисију (Asseburg, Kempin, 2009).

Сваки ангажман војних снага држава кандидата регулише се посебним споразумом за сваку конкретну мисију. Република Србија је 2011. године потписала Оквирни споразум о учешћу припадника Војске Србије у операцијама управљања кризама Европске уније. Тако, на пример, од 20. јула 2015. године припадници Војске Републике Србије учествују у најновијој мисији Европске уније у Централноафричкој Републици (EUMAM RCA).¹⁷ Поред ове, припадници Војске Републике Србије учествују у још три војне мисије Европске уније – EUTM Сомалија, EU NAVFOR Сомалија и EUTM Мали. У наведене четири мисије учествује укупно 28 држављана Републике Србије.¹⁸

Република Македонија учествује у само једној мисији Европске уније – „*Althea*“ у Босни и Херцеговини. Војска Македоније ће, према најавама званичника, и у будућности подржавати ову мисију и одашиљати своје припаднике у њу.¹⁹ Република Црна Гора свој ангажман у мисијама Европске уније реализује у две мисије – ЕУ Аталанта и ЕУТМ Мали.²⁰

Иако има статус државе кандидаткиње преко четири деценије, Република Турска активно учествује у европским операцијама управљања кризама, па је тако до сада допринела реализацији следећих мисија и операција: *EUTM*, као и *EUFOR ALTHEA* (обе у Босни и Херцеговини).²¹

МОДАЛИТЕТИ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ У ВОЈНИМ ОПЕРАЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Интензивна сарадња у области спољне и безбедносне (али не и одбрамбене политике) успостављена је Уговором из Маастрихта 1992. године. Споразум из Лисабона потврдио је овакво решење и увео могућност „трајне структурне сарадње“ (чл. 46). Она омогућава ужу сарадњу у области одбране између било ког броја држава чланица, чије одбрамбене способности испуњавају високе критеријуме и које међусобно желе да преузму одређене

17 Више о овоме на званичној веб страници Министарства одбране Републике Србије: http://www.vs.rs/index.php?news_article=8df6b80a-2c82-11e5-9f55-00163e135009 (Сајту приступљено 07.11.2016.. 13:53).

18 Информација преузета са званичног сајта Војске Републике Србије: <http://www.vs.rs/index.php?content=4423c1a4-56bb-102f-8d2f-000c29270931>, (07.11.2016. у 16:20)

19 Више о овоме на: http://www.morm.gov.mk/?page_id=701&lang=en, (07.11.2016. 16:28)

20 Више о овоме на: http://www.odbrana.gov.me/rubrike/Mirovne_misije/141557/Vojska-Crne-Gore-u-medunarodnim-misijama-i-operacijama.html (07.11.2016. 16:37)

21 Више о овоме на: http://www.mfa.gov.tr/iv_european-security-and-defence-identity_policy_esdi_p_en.mfa (07.11.2016. 18:48)

обавезе. Из претходно написаног, могу се извући специфичности операција реализованих пре и након Споразума из Лисабона.

Табела 1. Специфичности војних операција Европске уније пре, и након ступања на снагу Споразума из Лисабона 2009. године

	Пре ступања на снагу Споразума из Лисабона	Након ступања на снагу Споразума из Лисабона
Врсте партиципације	Државе чланице у складу са задацима из Петерсберга, изузев Данске.	Државе чланице (изузев Данске) Државе кандидаткиње за чланство; Три или више држава чланица под чланом 44. Споразума;
	На добровољној основи	
Начин командовања	Одређен ad hoc у сваком појединачном случају, одлуком Савета Европске уније.	Процедуре унапред дефинисане општим актом Војног Комитета Европске уније (EU Military Committee EUMC), прилагођене свакој операцији од стране Војног штаба Европске уније (EU Military Staff – EUMS); Постојање тзв.ОНQ (Operational Headquarters) – Центра за командовање сваком операцијом.
Број реализованих војних операција ²²	Четири: CONCORDIA (Македонија) EUFORTCHAD (Чад) ARTEMIS (ДР Конго) EUFOR RD (Конго)	Шест: EUMAM/RCA (Централноафричка Република) EUFOR / RCA (Централноафричка Република) EUTM (Сомалија) EUTM (Мали) EUNAVFOR MED (Медитерански простор) EUNAVFOR ATALANTA (Сомалија)
Међународноправни легитимитет	Резолуције Савета безбедности Уједињених нација	
Природа мандата	Временски ограничен (без продужавања мандата)	Релативно временски ограничен (честа продужавања мандата)
Кључни проблеми	Фрагментарност нормативно-правне регулативе у вези са одашиљањем операција/нејасне процедуре.	Непостојање парламентарне контроле парламената држава чланица и Европског парламента; Етички проблеми; Нема јасних критеријума за одређивање успешности операција.

Извор: Аутор

22 У укупан број није урачуната операција „Althea“, активна у Босни и Херцеговини. Мандат овој операцији отпочео је 2004. године, и још увек траје, па је Althea операција са најдужим мандатом до сада. Међутим, њен мандат је од 2008. године превасходно саветодавна улога у процесу реформе система одбране Босне и Херцеговине

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Велики број фактора утиче на карактеристике актуелних операција Европске уније. Имајући у виду да је Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније заправо процес који још увек није довршен, јасно је да од операција управљања кризама (бар оних војног типа) не треба очекивати да се у блиској будућности приближе по квантитету и квалитету мировним мисијама УН. Постоје бројни фактори који утичу на све модерне војне операције. Према виђењу Атине Фулвио (*Attina Fulvio*) најважнији међу њима су повећан број конфликта од 1970-их, када је дестабилизација постала кључно обележје владавине на светском нивоу; затим повећање социјалних конфликта у земљама слабих или непостојећих економских система који нису били у стању да прате трендове глобализације; и на крају, деволуција насилне контроле од стране Савета безбедности УН и осталих регионалних организација²³ након краја совјетско-америчког ривалства (Fulvio, 2008).

Ако се војне операције сагледају кроз призму постојања наднационалног ентитета какав је Европска унија, јасно је да се назире неколико проблема у њиховом ефикасном функционисању. Као потенцијално највећа препрека одашиљању операција јавља се нејасан систем делегирања припадника држава које учествују у доприносу (*Troop Contributing Nationals*). Наиме, као што је то већ у раду поменуто, учешће у операцијама Европске уније базира се на принципу добровољности, тако да не постоји механизам преко ког би се обезбедила партиципација свих држава чланица. У вези са овим проблемом, јавља се и питање капацитета, односно могућности Европске уније да сама реализује војне операције већег обима. До сада најмасовнија војна операција коју је организовала Европска унија (*EUFOR Chad*) бројала је тек нешто више од 4000 припадника. Након дванаест година од прве мисије, без подршке НАТО алијансе Европска унија још увек не може самостално да реализује војне операције већег обима.

Међу државама чланицама Европске уније постоји знатна дискрепанца у односу на решавање политичких питања која се тичу актуелних међународних проблема.

У вези са претходним, јавља се и питање кризе ЗСБП у организовању и одашиљању мисија и операција у савременим условима. Институционална криза у функционисању Европске уније доживела је свој врхунац 2005. године када није усвојен покушај реформског уговора, тзв. „Устава за Европу“. Од тада, мало тога је решено по питању одговорних институција за ангажовање операција. Систем одашиљања операција је још увек хетероген, имајући у виду шареноликост циљева због којих се операције успостављају.

Оно што је за Европску унију позитивно јесте повећање учешћа држава чланицама у њеним војним операцијама. Пре само двадесет година, учешће европских држава у мировним мисијама Уједињених нација било је 40%,

23 У првој инстанци Европске уније, ОЕБС-а и Савета Европе.

да би у 2014. години, тај проценат спао на свега 7 процената.²⁴ Овај вакуум резултиран је трансфером труп држава чланица из мировних мисија УН на цивилне мисије и војне операције Европске уније.

На нормативном плану, Европска унија, поред измене сада већ застареле Европске стратегије безбедности из 2003. године, треба да усвоји и друге нормативне акте којима би још више учврстила свој систем деловања у овој области, односно како би га направила што више униформнијим него што је он данас. У почетку су (као и данас) све мисије и операције биле врло хетерогене по својим задацима, структурама, циљевима и саставу, и све је то резултирало јако недефинисаним правилима планирања, одашиљања, финансирања и контроле мисија и операција. Проблем се може и јавити на Савету безбедности УН. Наиме, пошто се операције војног типа могу реализовати само на основу усвојене резолуције Савета безбедности ове организације, државе сталне чланице (посебно Русија и Кина) могле би улагати вето и тако потенцијално угрозити правну основу ангажовања војних операција.

На крају, као један од највећих проблема јавља се и систем извештаја који се састоје од једва мерљивих података који не указују на промену ситуације на терену. Штури извештаји се углавном фокусирају на квантитативно изражене чињенице у вези са мисијом, односно операцијом (бројност, састав, трајање, буџет...), што у знатној мери отежава коначну евалуацију конкретне операције.

Имајући у виду све активности које предузима Висока представница за спољну и безбедносну политику, Европска служба за спољне послове, као и све остале институционалне структуре Европске уније, треба очекивати да ће војне операције засигурно остати један од највидљивијих елемената ЗБОП и ЗСБП, као и да ће наћи своје кохерентније место у наком од наредних реформских уговора.

У свом чланку „Војне амбиције Европске уније: Анализа Споразума из Лисабона“, објављеном 2008. године, Том Клонан (*Tom Clonan*) тврди да помињање јачања ЗБОП у Споразуму из Лисабона „није значајна новост“. Он своју тезу даље поткрепљује тврдњама о „еволутивном развоју ЗБОП“, у чијем процесу је поменути Споразум и настао (Clonan, 2008: 2). Споразум из Лисабона само је омогућио Европској унији да легитимније наступа на међународном пољу у погледу очувања и наметања мира.

24 „Зашто мировне мисије значе Европи?“, Разговори са Самантом Пауер (*Samantha Power*), сталном представницом САД у Савету безбедности УН, 2015. (Интегрална верзија извештаја доступна на следећој веб адреси: <http://www.friendsofeurope.org/media/uploads/2015/02/Samantha-Power-2015-FINAL.pdf>, 12.11.2016. 10:29)

ЛИТЕРАТУРА

- Asseburg, Muriel & Kempin, Ronja (2009). The EU as a strategic actor in the realm of security and defence. *A systematic assessment of ESDP missions and operations*. Berlin: SWP.
- Attinà, Fulvio (2008). Multilateralism and the emergence of minilateralism in EU peace operations. *Romanian J. Eur. Affairs*, Vol. 8, No. 2.
- Biscop, Sven (2016). All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit. *Contemporary Security Policy*, 1–15.
- Blockmans, S., & Wessel, Ramses (2009). The European Union and crisis management: will the Lisbon Treaty make the EU more effective?. *Journal of Conflict and Security Law*, 14(2), 265–308.
- Clonan, Tom (2008). *EU's Military Ambitions Clear: Lisbon Treaty Analysis*. Dublin Institute of Technology, Dublin.
- Declaration on European Defence (1998). British and French governments, Saint-Malo, 3–4 Dec.
- Drent, Margriet & Zandee, Dick (2016). After the EUGS: Mainstreaming the “New” CSDP. *Issue Alert*, Vol. 34 No. 1.
- EU PSC (2014). Political and Security Committee Decision Atalanta/2/2014 of 29 April 2014 on the acceptance of a third State's contribution to the European Union military operation, Official Journal of the EU, Brussels.
- European Union (2003). A secure Europe in a better world – European security strategy, 12 December 2003. Brussels (Not published in the Official Journal).
- Faleg, Giovanni (2016) The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy. CEPS Commentary, 26 July 2016. [Policy Paper].
- Hynek, Nik (2011). EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil–military coordination and the future of the EU OHQ. *European security*, 20 (1), 81–102.
- Janjević, Milutin, (2009). Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Lisabona. *Službeni glasnik*, Beograd.
- Levitt, Jeremy (1998). Humanitarian Intervention by Regional Actors in Internal Conflicts: The Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone. *Temp. Int'l & Comp. LJ*, 12, 333.
- Lönnroth, Erik (1977). Sweden's ambiguous neutrality. *Scandinavian Journal of History*, 2 (1–4), 89–105.
- Dereck, Mix (2011). *The European Union: Foreign and Security Policy* (Vol. 25). Congressional Research Service.
- Moravcsik, Andrew, & Nicolaïdis, Kalypso (1999). Explaining the Treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 37. No. 1, 59–85.
- Nissen, Christine (2015). *European defence cooperation after the Lisbon treaty: The road is paved for increased momentum* (No. 2015: 06). DIIS Reports, Danish Institute for International Studies.

- Ørving, Michael Alexander, Martini, Anaëlle, & Al-Ani, R. S. (2015). *The Foreign and Security Policy of the EU empowered by the Lisbon Treaty* (Doctoral dissertation).
- Ross, John (1989). *Neutrality and International Sanctions: Sweden, Switzerland, and Collective Security*. ABC-CLIO.
- Smith, Karren (2003). *The evolution and application of EU membership conditionality* (No. 12, pp. 105–140). Oxford University Press.
- The European Union (2016). *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. Brussels: Official Journal of the European Union.
- Thierry Tardy (2014). *CSDP: getting third states on board*. EU Institute for Security Studies, Paris.
- Thierry Tardy (2014). *In groups we trust: Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty*, EU Institute for Security studies, Paris.
- WEU Council of Ministers. (1992). *Petersberg Declaration*. Bonn. Доступно на: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.
- Whitman, Richard (2016). Brexit or Bremain: what future for the UK's European diplomatic strategy?. *International Affairs*, 92 (3), 509–529.
- European union concept for EU-led military operations and missions“, EU Military Staff, EEAS 00990/6/14, Brussels, 2014. (Интегрална верзија документа доступна на следећој веб адреси: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf>).
- Уједињене нације (1945). *Оснивачка Повеља Уједињених нација*. Сан Франциско.
- Müller, Patrick, & Maurer, Heidi. (2016). Austrian foreign policy and 20 years of EU membership: Opportunities and constraints/Österreichis Außenpolitik und 20 Jahre EU-Mitgliedschaft: Möglichkeiten und Beschränkungen. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol.45 No. 2, 47–65.
- Pushkina, Darya (2006). A recipe for success? Ingredients of a successful peacekeeping mission. *International Peacekeeping*, 13 (2), 133–149.

Nenad STEKIĆ, Teaching fellow
University of Belgrade, Faculty of security studies

THE MODALITIES OF PARTICIPATION WITHIN THE MILITARY OPERATIONS OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE LISBON TREATY

SUMMARY

Military operations aimed at establishing and maintaining peace and security, in addition to the United Nations, are also being implemented by other regional international organizations. Although they do not have a long tradition, civilian missions and military operations the European Union, are the issues which received substantial attention in the academic research. The EU has been implementing military operations since 2004. The first EU's military operations differ from today ones in qualitative terms. The adoption of Lisbon Treaty (2007), and its coming into force two years later, created new institutional structures in the framework of the Common Security and Defence Policy of the European Union. The most significant among them are Politico-military Group, the Political and Security Committee, Military Staff of the European Union (previously existed in similar form), which is directly concerned with the deployment of military operations and the implementation of decisions of Council of the European Union.

This paper aims at showing the different modalities of participation in military operations the European Union after the adoption of the Reform Lisbon Treaty and the specific problems and inconsistencies for each type of participation in military operations. In addition to traditional participation of the Member States of the European Union, participation in operations is open for candidate countries for membership, one or more Member States independently under the flag of the European Union, for the so-called "Neutral" country or a third country on the basis of special agreements signed on participation in operations under the auspices of the European Union.

Intensive cooperation in the field of foreign and security (and not the defense policy), was established by agreement of Maastricht in 1992. The Lisbon Treaty abolished this limitation and introduced the possibility of "permanent structured cooperation" (Art. 46). It allows closer defense cooperation between any number of member states, whose defensive abilities meet high standards and that each want to take on certain responsibilities.

This paper offers a short insight into the key characteristics of the EU led military missions before and after the Lisbon Treaty adoption. The paper concludes that much more efforts by the EU should be provided in order to further develop unique system of the mission deployment within the legislative, institutional and operational level.

Key words: European Union, CSDP, defence policy, military operations, crisis management