

---

# БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕУ: МЕЂУВЛАДИН СУПРАНАЦИОНАЛИЗАМ?

---

УДК 355.02(4-672EU)

Оригинални научни рад

Дејана М. Вукчевић\*

---

## Сажетак

---

Аутор се у овом ради бави питањем природе безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У којој мери је данас ова политика одраз међувладине сарадње и националне суверености држава чланица? Да ли се ради о постепеном развоју елемената супранационалности у овој области? Другим речима, да ли можемо да говоримо о постојању тзв. међувладиног супранационализма? У циљу одговора на ово питање, рад ће бити подељен у два дела. У првом делу, аутор анализира институционалну структуру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У другом делу рада, аутор уводи концепт тзв. „међувладиног супранационализма”, настојећи да покаже да безбедносна и одбрамбена политика ЕУ превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма. Аутор закључује да, услед процеса социјализације, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ трпи одређени степен европеизације, те да се одредбе о безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ не могу посматрати као израз „најмањег заједничког именуца”.

**Кључне речи:** безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, међувладин супранационализам, процес одлучивања, социјализација, институционална структура, европске интеграције.

---

---

\* Аутор је научни сарадник Института за политичке студије у Београду.

## Увод

Област безбедносне и одбрамбене политике ЕУ представља један од новијих пројеката европске интеграције. Ради се о области која је уско везана за појам националне суверености, те је отуда и било разумљиво њено одсуство из европског интеграционог процеса током Хладног рата. Међутим, након усвајања уговора из Мастрихта, ова политика пронашла је своје место у процесу европске интеграције. У исто време, специфичност ове политике условила је њену интеграцију у оквиру другог стуба Уније, који је почивао на међувладиној сарадњи и једногласности у процесу доношења одлука. Концептуализација и брзи развој ове политике био је праћен развојем институционалне структуре ради ефикасног доношења одлука, али и образовањем војних и цивилних снага и капацитета ради ефикаснијег деловања ЕУ на међународној сцени.<sup>1</sup>

У циљу одговора на питање да ли је управљање овом политиком искључиво одраз међувладине сарадње, рад ће бити подељен у два дела. У првом делу рада, аутор се бави институционалном структуром безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У другом делу рада, аутор разматра концепт тзв. „међувладиног супранационализма”, настојећи да покаже да безбедносна и одбрамбена политика ЕУ превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма. Аутор закључује да, услед процеса социјализације, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ трпи одређени степен европеизације.

## 1. Институционална структура безбедносне и одбрамбене политике ЕУ

Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ представља саставни део тзв. заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, која је свој правни основ добила са Уговором из Мастрихта. Замишљена је као саставни део спољне политике ЕУ, који треба да доприне-

<sup>1</sup> Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике ЕУ*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 12.

се јачању спољне улоге Уније тако што ће развити цивилне и војне капацитете праћене одговарајућом стратегијом. Исто тако, ова политика треба да представља значајан корак ка постепеном одређењу заједничке одбрамбене политике ЕУ.

Специфичност безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, њена цивилна и војна природа, условљава постојање једне мешовите структуре у институционалном систему ЕУ, која почива на неопходности усклађивања деловања органа међувладине сарадње и комунитарних институција. Тзв. „хоризонтална” кохерентност (национално/супранационално) чини се још комплекснијом са успостављањем нових органа безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

Према члану 15 Уговора о ЕУ, Европски савет даје „неопходан подстицај” за развој Уније и „утврђује опште политичке смернице и приоритете”. Европски савет чине шефови држава или влада држава чланица, његов председник, као и председник Комисије, а такође и Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику учествује у његовом раду. Овај орган састаје се два пута сваких шест месеци, на позив свог председника, дакле четири пута годишње, а уколико налаже ситуација, председник може сазвати и ванредно заседање Европског савета.

Савет министара ЕУ је главни орган за доношење одлука у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Савет министара у саставу Савета за спољне послове представља основну институцију у процесу доношења одлука везаних за безбедносну и одбрамбену политику. Овај орган окупља министре спољних послова држава чланица ЕУ. Једногласност представља основно правило доношења одлука у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. То је и експлицитно наведено Лисабонским уговором, који предвиђа, у неким случајевима, могућност доношења одлука квалификованом већином у области заједничке спољне и безбедносне политике<sup>2</sup>, али је категоричан када је реч о безбедносној и

2 Могућност гласања квалификованом већином у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ предвиђена је у четири случаја. Најпре, Савет одлучује квалификованом већином када усваја одлуку о активностима или позицији Уније на основу одлуке Европског савета која се односи на стратешке интересе и циљеве Уније. Затим, Савет гласа квалификованом већином када доноси било коју одлуку о спровођењу активности или позиције Уније. Такође, Савет гласа квалификованом већином када усваја одлуку о именовању специјалног представника ЕУ. Ове три могућности употребе квалифи-

одбрамбеној политици ЕУ, будући да је предвиђено да се одредбе везане за квалификовану већину не примењују се на доношење одлука које су везане за војна питања или из области одбране.

Са развојем безбедносне и одбрамбене политике дошло је и до усложњавања њене институционалне структуре образовањем нових органа задужених за вођење и реализацију ове политике. Одлукама Савета из 2001. године<sup>3</sup>, присуствујемо образовању три нова органа безбедносне и одбрамбене политике ЕУ: Политичко-безбедносном комитету, Војном комитету ЕУ и Војном штабу ЕУ. Политичко-безбедносни комитет је главни орган у институционалној структури безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Овај орган прати међународна збивања из области заједничке спољне и безбедносне политике и доприноси утврђивању политика давањем мишљења Савету. Његови задаци су вишеструки. Овај комитет надгледа спровођење политика, даје смернице другим комитетима из области ЗСБП-а, шаље директиве Војном комитету и Комитету за цивилне аспекте управљања кризама, води политички дијалог, координира, надгледа и контролише рад радних група у области ЗСБП-а, и спроводи политичко усмеравање развоја војних капацитета. У случају спровођења неке војне операције од стране ЕУ, Комитет треба да врши политичку контролу и стратегијско управљање војног одговора ЕУ на дату кризу. То значи да овај орган процењује стратешке војне опције на основу мишљења и предлога које му доставља Војни комитет. Лисабонски уговор такође предвиђа могућност да Савет министара ЕУ овласти Комитет, у сврху и током операције управљања кризама, да донесе одговарајуће од-

---

ване већине су већ биле присутне у ранијим уговорима, те су само преузете у новом уговору. Новину Лисабонског уговора представља четврта могућност, када Савет одлучује квалификованом већином када доноси одлуку којом утврђује активност или позицију Уније, на основу предлога Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, а на посебан захтев Европског савета, и тада га Европски савет подноси Савету као сопствену иницијативу или као предлог Високог представника (чл. 31(2) УЕУ).

- 3 Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 1; Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP) portant création du Comité militaire de l'Union européenne, *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 4; Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.

луке у погледу политичке контроле и стратегијског усмерења операције.

Политичко-безбедносни комитет треба да допринесе приближавању држава чланица и европских институција. У овом органу неформална правила и норме играју значајну улогу као и интеракција између држава чланица. Упркос томе што су државе чланице главни актери безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, формулисање и спровођење ове политике постаје „европеизовано” због континуираног деловања представника Политичко- безбедносног комитета. Дакле, процес „бриселизације”<sup>4</sup> присутан је у раду овог комитета.

Осим Политичко-безбедносног комитета, образован је и Војни комитет ЕУ као највиши војни орган у оквиру Савета, и главни форум консултације и војне сарадње између држава чланица ЕУ у области превенције сукоба и управљања кризама.<sup>5</sup> Војни комитет ЕУ надгледа све војне активности у оквиру ЕУ, а чине га шефови штабова држава чланица или њихових опуномоћених представника. Његова основна улога је да даје војна мишљења и да формулише препоруке које доставља Политичко-безбедносном комитету. У кризној ситуацији, Војни комитет шаље главну директиву Војном штабу ЕУ, који на основу тога треба да представи стратешке војне опције, и да их достави Војном комитету, који их даље прослеђује Политичко-безбедносном комитету, уз његову процену и мишљење о концепту и плану операције. За разлику од Војног комитета ЕУ, Војни штаб ЕУ је технички орган<sup>6</sup>, који је одлуком Савета из 2001. године припојен Високом представнику ЕУ за ЗСБП.<sup>7</sup> Према овој одлуци, Војни штаб ЕУ има троструку улогу: рано узбуђивање, процену ситуације и стратешко планирање. У области раног

4 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, „The New CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 3, 2002, p. 261.

5 Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP) portant création du Comité militaire de l’Union européenne, *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01.2001, p. 4.

6 Jean Charpentier, „L’Union européenne et le maintien de la paix en Europe”, in François Hervouet (ed.), *Démarche communautaire et construction européenne*, La Documentation française, Paris, 2000, vol. 1, p. 43.

7 Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union (2001/80/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 27, 30. 01. 2001, p. 7.

узбуњивања, Војни штаб ЕУ има задатак да планира, процењује и даје препоруке о концепту управљања кризама и општој војној стратегији, као и да спроводи одлуке и директиве Војног комитета. Војни штаб ЕУ има задатак да врши војну процену за потребе органа ЕУ, нарочито Високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику. Војним штабом управља генерални директор. У кризним ситуацијама, Војни штаб ЕУ припрема стратешке војне опције, на основу којих Војни комитет усваја војну опцију коју прослеђује Политичко-безбедносном комитету. Његов је задатак да идентификује снаге које би евентуално учествовале у операцијама које би водила ЕУ.

Институционалну новину Лисабонског уговора представља функција Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Ова институционална фигура обједињује три функције: комесара за европске послове, некадашњег Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику и министра спољних послова који председава ЕУ (ротирајуће председништво).<sup>8</sup> Као и у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, и у области безбедносне и одбрамбене политике Високи представник ЕУ има право да подноси предлоге везане за ову политику, и на основу ових предлога, Савет министара одлучује једногласно. Такође, Високи представник може заједно са Комисијом да предложи коришћење средстава држава чланица и инструмената Уније. Уколико Савет одлучи да користи војна или цивилна средства за реализацију мисија у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, Високи представник треба да обезбеди координацију цивилних и војних аспеката ових мисија.

Будући да безбедносна и одбрамбена политика укључује не само војно, већ и цивилно управљање кризама, те да присуствујемо умножавању цивилних мисија управљања кризама, образоване су инстанце и у овој области. Формиран је Комитет за цивилне аспекте управљања кризама, на основу одлуке Савета министара од маја 2000. године<sup>9</sup>, који функционише као радна група Савета,

8 Видети: Дејана Вукчевић, „Дијалектичка равнотежа” институционалног система ЕУ у области спољног представљања- фикција или реалност?”, *Српска политичка мисао*, вол. 38, бр. 4, 2012, стр. 359.

9 Council Decision of 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management (2000/354/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, n° L 127, 22. 05. 2000, p. 1.

а подноси извештај Комитету сталних представника (COREPER) у оквиру Савета. Његова основна улога је да пружа информације, формулише препоруке и даје мишљења Политичко-безбедносном комитету о цивилним аспектима управљања кризама. У августу 2007. године, установљена је нова структура, Центар за цивилно планирање и руковођење, који чине око 70 чланова из Савета ЕУ и држава чланица, са задатком оперативног планирања и вођења цивилних операција.

Насупрот органима међувладине сарадње, и Европска комисија и Парламент су од самог почетка развоја безбедносне политике ЕУ настојали да се активније укључе у њен развој. Када је реч о Европској комисији, она је од самог почетка инсистирала на активнијој улози у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, нарочито ако се има у виду да управљање кризама не подразумева само војне, већ и цивилне аспекте управљања кризама. Деловање Комисије у том правцу одликује неколико фаза. У најранијој фази, Комисија се залагала за заједнички приступ са Саветом ЕУ у процесу управљања кризама. У том циљу, Комисија је наглашавала да је превенција сукоба један од приоритета спољне акције ЕУ и да је неопходно превазићи неусклађеност инструмената спољне акције ЕУ, те развити средњорочне и дугорочне превентивне мере, нарочито на пољу јачања дипломатије и побољшања капацитета деловања ЕУ. Међутим, спровођење конкретних мера условило је несугласице између Комисије и Савета ЕУ, који је инсистирао да Политичко-безбедносни комитет буде једина инстанца која ће имати приступ свим информацијама, предлозима и иницијативама у области превенције сукоба и управљања кризама, док је Комисија заступала становиште о „заједничком европском приступу” у области превенције сукоба<sup>10</sup>, који је тежио да обједини све аспекте управљања кризама: економски развој, развој демократије и владавине права, поштовање људских права, итд. Приступи Савета и Комисије одраз су међувладиног и супранационалног приступа у управљању кризама. Иако Комисија формално није укључена у развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ која представља израз међувладине сарадње, не може се порећи њен значај у процесу управљања кризама. Улога Комисије је да омогући кохерентност операције управљања кризама у дугорочној перспективи, те су сто-

---

10 Communication de la Commission sur la prévention des conflits, COM (2001) 211 final, 11. 04. 2001.

га активности Комисије у циљу стабилизације ситуације у неком кризном региону разним дугорочним програмима економског опоравка значајан елемент процеса управљања кризама. Стога је улога Комисије значајна и за развој безбедносне и одбрамбене политике, јер не ради се само о слању трупа у кризно подручје, већ и о дугорочном опоравку тог подручја. Отуда је и неопходна сарадња између Политичко-безбедносног комитета и Комисије.

Као и Европска комисија, и Европски парламент је разним иницијативама настојао да буде више укључен у развој безбедносне политике ЕУ. Према члану 36 Лисабонског уговора, Парламент има право да буде редовно консултован о најважнијим питањима и основним опредељењима заједничке спољне и безбедносне политике и заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Исти члан предвиђа да Парламент два пута годишње (уместо досадашње праксе једном годишње) расправља о напретку у спровођењу заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Будући да се одлуке у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ доносе једногласно од стране Савета министара ЕУ, Европски парламент нема формално право да одобри неку мисију у оквиру ове политике. Ипак, Парламент поседује одређене необавезујуће механизме путем којих може да се активније укључи у процес надгледања мисија ЕУ у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.<sup>11</sup> Тако Парламент може да усвоји необавезујуће резолуције и препоруке пре усвајања одлуке Савета о отпочињању неке мисије, док сваки члан Парламента може да упути писмена питања Савету или Комисији. Такође, могу бити организоване јавне расправе са експертима о питању од значаја за рад комитета Парламента. Још једно значајно овлашћење Парламента је могућност да затражи да затражи изјаву од чланова Савета или Комисије. На основу Правилника о процедури, Европски парламент може затражити изјаву пред њим од чланова Савета или Комисије пре доношења неке одлуке о отпочињању мисије, или пре слања војних/цивилних снага. Такође, Парламент има и одређена „post hoc” овлашћења, тј. овлашћења која се односе на ситуације када је нека мисија у оквиру безбедносне и одбрамбене политике већ започета. То су резолуције, препоруке и мишљења о конкретним војним и цивил-

11 Michele Comelli, „The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament”, in Ettore Greco, Nicoleta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2010, p. 87.



ним мисијама, годишњи извештаји, као и парламентарне посете снагама ЕУ.<sup>12</sup>

## 2. Безбедносна политика ЕУ као израз тзв. „међувладиног супранационализма”

Будући да представља део заједничке спољне и безбедносне политике, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ установљена је на међувладиној логици. Развој ове политике обележен је рационалним понашањем држава које су тражиле облике сарадње које би заобиле комунитарне институције. Међутим, одсуство квалификоване већине као начина доношења одлука, као и релативно мали број институција задужених за реализацију спољне и безбедносне политике, условили су неопходност редовне интеракције између држава чланица у овој области. Са уговором из Мастрихта, област безбедности и одбране постаје део процеса европске интеграције и самим тим постаје предмет трансформативних процеса као и друге области. Експанзија ове политике, којој присуствујемо последњих година, а која се огледа како на процедуралном и институционалном пољу, тако и у многобројним војним и цивилним мисијама које је ЕУ предузела, стављају одређене дилеме пред теорије европске интеграције. Да ли је ова политика изгубила специфичан карактер?

Две водеће теорије европске интеграције, неофункционализам и теорија међувладиних односа, различито посматрају процес развоја безбедносне политике ЕУ. За неофункционалисте, институционална структура безбедносне политике ЕУ резултат је различитих облика „преливања”. Поједини аутори посебно указују на значај тзв. социјалног преливања, који подразумева процес социјализације који доводи до постизања консензуса између влада држава чланица, и доприноси даљем развоју процеса интеграције.<sup>13</sup> Према представницима неофункционалистичке теорије, Политичко-безбедносни комитет представља пример социјалног преливања, јер се ради о органу у коме национални представници

---

12 Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior, Suzana Gavrilescu, *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, European Parliament, Brussels, 2007, p. 14.

13 Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 37-8.

развијају „лојалност” и међусобну повезаност, те отуда нису само пуки представници националних влада. Другим речима, одсуство супранационалне институције у области безбедности и одбране не омета одређени степен „бриселизације”, која може допринети даљој интеграцији у овој области.<sup>14</sup> Такође, модерна варијанта неофункционализма указује на значај тзв. култивационог преливања, као склоност супранационалних институција да унапреде европски интеграциони процес. Притом Европска комисија остаје најзначајнији актер овог вида преливања.<sup>15</sup> Отуда се култивационо преливање такође може применити на област безбедности и одбране, јер Комисија може утицати на процес интеграције у овом домену као иницијатор и „снабдевач” нових идеја и информација.<sup>16</sup> Поједини аутори, пак, сматрају, да је сарадња држава чланица ЕУ у области безбедности и одбране производ „природног” ширења интеграционог процеса.<sup>17</sup> Насупрот неофункционализму, (либерална) теорија међувладиних односа сагледава безбедносну и одбрамбену политику ЕУ као резултат „најмањег заједничког имениоца”. Национални интереси су према овој теорији унапред дефинисани на националном нивоу, и као такви представљају део међудржавног преговарања на европском нивоу. Главна међудржавна преговарања у процесу европске интеграције (Јединствени европски акт, Уговор из Мастрихта, итд.), према овој теорији, била су руковођена постепеним процесом усклађености преференција између најмоћнијих држава чланица, које су, затим, преговарале између

---

14 Tuomas Forsberg, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda”, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15, 2007, p. 8.

15 Видети: Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, op. cit., p. 42; J. Tranholm-Mikkelsen, „Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete?”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 20, n° 1, 1991, p. 6; Catherine Macmillan, „The Application of Neofunctionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 4, 2009, p. 792; Paul Stephenson, „Let’s get physical: the European Commission and cultivated spillover in completing the single market’s transport infrastructure”, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 7, 2010, p. 1043.

16 Tuomas Forsberg, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda”, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15, 2007, p. 8.

17 Amitai Etzioni, *Political Unification Revisited. On Building Supranational Communities*, Lanham, Lexington, 2001, pp. xxx-xxxi.

себе.<sup>18</sup> Преговарање се своди на „најмањег заједничког имениоца” интереса најмоћнијих држава.<sup>19</sup> Према овој теорији, Европска унија јача моћ држава<sup>20</sup>, тј. институционални оквир ЕУ јача контролу националних влада над домаћим учесницима тако што повећава ефикасност међудржавног преговарања, услед постојања заједничког преговарачког форума и процедура за доношење одлука и тако што јача аутономију националних политичких лидера у односу на домаће друштвене учеснике.<sup>21</sup> Отуда је безбедносна и одбрамбена политика ЕУ резултат „најмањег заједничког имениоца”, те да су француско-британски преговори у Сен Мало-у били кључан моменат у развоју ове политике, а не међувладаина конференција у Ници, па је стога неопходно усмерити пажњу на анализу међувладиних сусрета који су претходили међувладиној конференцији.<sup>22</sup>

Иако је спољна, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ образована у искључиво међувладином духу, кроз преговоре великих сила, она све више постаје институционализована, тј. вођена правилима и нормама (Smith 2004: 99). Образована са циљем да задовољи интересе њених држава чланица, безбедносна политика се постепено трансформише, како наводе поједини аутори, у „интерес по себи”.<sup>23</sup> Наиме, услед одсуства квалификоване већине као начина доношења одлука у овој области, државе чланице су од самог почетка постојања ове политике усмерене на континуирану интеракцију. Још од настанка европске политичке сарадње, претече заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, устаљена је пракса међусобног консултовања држава чланица пре усвајања коначних националних позиција. Током времена, државе креатори

---

18 Andrew Moravcsik, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, n° 1, 1991, pp. 47-49.

19 Mark Pollack, „International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, 2001, p. 226.

20 Andrew Moravcsik, „Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Center for European Studies, Working Paper, n° 52, 1994, p. 3.

21 Andrew Moravcsik, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993, p. 507.

22 Robert Dover, *Europeanization of British Defence Policy*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 151-152.

23 Jacob Øhrgaard, „International Relations or European Integration: is the CFSP sui generis?” In Tonra, B., Christiansen, T. (eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester University Press, Manchester, 2004, p. 34.

ове политике научиле су да дефинишу и усклађују своје националне позиције у области спољне и безбедносне политике у складу са колективно одређеним вредностима и циљевима.<sup>24</sup> У овом процесу долази до преласка са инструменталне рационалности актера ка друштвено конструисаној рационалности заснованој на колективним ставовима.<sup>25</sup> Другим речима, процес социјализације, који се реализује захваљујући интеракцији између држава чланица, доводи до ширења норми и правила које превазилазе националне оквири. Кроз процес социјализације, државе присвајају нове идеје, које су затим институционализоване у политичке структуре на нивоу ЕУ и утичу на националне политике држава чланица. Тако се без експлицитног прибегавања комунитарним методама безбедносна политика ЕУ постепено развија у правцу денационализације, умањујући на тај начин улогу држава чланица. Иако овлашћења у овој области остају формално у крајњој инстанци у рукама држава чланица, формулисање и спровођење ове политике реализују се у оквиру институција ЕУ.<sup>26</sup> То се, уосталом, може и уочити на примеру Политичко-безбедносног комитета, који представља главни орган безбедносне политике ЕУ, у оквиру којег се развио тзв. „*esprit de corps*”, тј. процес заснован на заједничкој посвећености развоју безбедносне политике ЕУ, високом степену међусобног поверења и разумевању позиција чланица овог комитета.<sup>27</sup>

Кроз процес интеграције, спољна, безбедносна и одбрамбена политика постепено мењају своју природу. Ова политика ЕУ постаје одраз мултилатерализације дипломатске активности која превазилази унилатералну акцију држава чланица. Отуда ни национални интереси не могу бити посматрани као унапред дефинисани на националном нивоу, како то истиче либерална теорија међувладиних односа.

24 Michael Smith, „Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation”, *European Journal of International Relations*, vol.10, n°1, 2004, p. 99.

25 Ulrich Krotz, Richard Maher, „International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy”, *World Politics*, vol. 63, n° 3, 2011, p. 562.

26 Дејана Вукчевић, „Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај Политичко-безбедносног комитета и Војног комитета ЕУ”, *Национални интерес*, вол. 21, бр. 3, 2014, стр. 18-19.

27 Christophe Meyer, „Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms”, *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 4, 2005, p. 538.

Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ представља нови облик интеграције који превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма. Другим речима, постоји одређени степен „комунитаризације” у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, који се огледа кроз социјализацију националних актера, али и постепено укључење супранационалних актера и њихову међусобну повезаност. Међутим, будући да област безбедности и одбране имају специфичан карактер у односу на друге области процеса европске интеграције, што је, уосталом и доказало вишедеценијско одсуство ове области из интеграционог процеса, супранационализација у овој области је такође специфична, и може се назвати „међувладин супранационализам”.<sup>28</sup> За разлику од либералне теорије међувладиних односа, која сматра да државе преговарају око фиксних националних позиција, у циљу одбране националног интереса, реалност је да су државне преференције и политичке опције већ унапред договорене, обликоване и формулисане у оквиру многобројних радних група и комитета у оквиру супранационалних и националних институција. Отуда безбедносна и одбрамбена политика „трпи” одређени степен „европеизације” кроз процес социјализације. Свакодневна политичка пракса обликује понашање актера, и ствара нове интересе, који међутим, не значе укидање националних интереса и идентитета. Процес европске интеграције има трансформативни утицај на учеснике, па самим тим и на актере у безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ. Европеизацију треба схватити као интерактивни, међусобно конституишући процес промене који повезује европски и национални ниво, где се реакције држава чланица на интеграциони процес усмеравају ка европским институцијама и политикама и обрнуто. Двосмерност процеса европеизације подразумева промене у националним политикама и механизмима политичког одлучивања, као и пројекцију националних преференција и циљева на ниво ЕУ, уз образовање нових структура на том нивоу.<sup>29</sup> Дакле, европеизација безбедносне политике ЕУ подразумева промене на-

28 Jolyon Howorth, „Decision-making in security and defence policy: Towards supra-national intergovernmentalism?” *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n° 4, 2012, p. 449.

29 О појму европеизације видети: Robert Ladrech, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994 и Claudio Radaelli, „Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change”, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

ционалних политика услед процеса консултација, координације и заједничког одлучивања на нивоу ЕУ. Ипак, постоје тешкоће да се концепт европеизације, који је првобитно формулисан за супранационалне политике ЕУ, примени и на област спољне и безбедносне политике ЕУ. Ово стога што Европска унија, услед једногласности као основног начина доношења одлука у области спољне и безбедносне политике, не прописује јасан модел политике, којима државе чланице треба да се прилагоде. Отуда се ЕУ не може сагледавати као пуки законодавац као што је случај са наднационалним областима, већ превасходно као форум за размену идеја и ставова. Европеизација у овој области се стога може сагледати као процес учења о политичкој пракси, при чему ЕУ постаје оквир за усклађивање идеја и трансфера политике, насупрот наметнутом обавезујућем прилагођавању.<sup>30</sup> Процес учења представља део процеса социјализације, која, пак, подразумева консензус о нормама, идејама и вредностима, које треба да важе за одређену заједницу, и када се дође до тог консензуса, те норме постају део заједнице. У случају безбедносне политике ЕУ, навике и процедуре европске политичке сарадње су институционализоване кроз образовање и развој спољне и безбедносне политике ЕУ, и оне су постале део корпуса европских вредности и норми, и условиле промену националних ставова и преференција упркос одсуству механизма обавезујућег прилагођавања. Тако се европеизација спољне политике ЕУ може сагледати више као процес социјализације него као процес наметнутог прилагођавања.

## Закључак

Иако заснована на међувладиној сарадњи, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ не може се посматрати искључиво као плод националних интереса. И поред специфичне природе ове политике, што је доказао и вишедеценијско одсуство ове области из интеграционог процеса, и ова политика трпи одређене промене кроз процес укључења у интеграциони процес. Развој ове политике представља резултат свакодневног заједничког деловања националних држава о њиховим намерама и перцепцијама сарадње у

---

30 Simon J. Bulmer, Claudio Radaelli, „The Europeanization of National Policy?“, *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1, 2004, p. 12.

оквиру ове политике, што постепено доводи до усклађености ставова елита које делују како у оквиру институција ЕУ тако и у националном оквиру. Не прихватајући становиште либералне теорије међувладиних односа према којој државе преговарају око фиксних националних позиција у циљу одбране националног интереса, у раду смо настојали да укажемо да безбедносна и одбрамбена политика трпи одређени степен европеизације кроз процес социјализације, и да свакодневна политичка пракса обликује понашање актера, и ствара нове интересе, који, међутим, не значе укидање националних интереса и идентитета. У оквиру безбедносне политике ЕУ, државе су постепено усвојиле одређене норме и вредности, које постепено утичу на њихове интересе и обликују њихово понашање. Отуда смо у раду заступали становиште да ова политика превазилази класични међувладин приступ, али не доводи до класичног супранационализма, већ представља, како неки аутори наводе (Howorth), „међувладин супранационализам”.

## Литература

Born, Hans et al., *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*, European Parliament, Brussels, 2007.

Bulmer, Simon J., Radaelli, Claudio, „The Europeanization of National Policy”, *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1, 2004.

Comelli, Michele, „The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament”, in Ettore Greco, Nicoleta Pirozzi, Stefano Silvestri (eds.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2010.

Dover, Robert, *Europeanization of British Defence Policy*, Ashgate, Aldershot, 2007.

Fabian Breuer, „Between intergovernmentalism and socialization: the Brusselization of ESDP”, EUI Working Paper, 48/2010.

Forsberg, Tuomas, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda”, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15, 2007.

- Howorth, Jolyon, „Decision-making in security and defence policy: Towards supra-national intergovernmentalism?” *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n° 4, 2012.
- Krotz, Ulrich, Maher, Richard, „International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy”, *World Politics*, vol. 63, n° 3, 2011.
- Ladrech, Robert, „Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994.
- Meyer, Christophe, „Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms”, *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 4, 2005.
- Moravcsik, Andrew, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, n° 1, 1991.
- Moravcsik, Andrew, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993.
- Moravcsik, Andrew, „Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation”, Center for European Studies, Working Paper, n° 52, 1994.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, „The New CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 3, 2002.
- Niemann, Arne, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Ørregaard, Jacob, „International Relations or European Integration: is the CFSP sui generis?” In Tonra, B., Christiansen, T. (eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester, 2004.
- Pollack, Mark, „International Relations Theory and European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, 2001.
- Radaelli, Claudio, „Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change”, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Smith, Michael, „Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation”, *European Journal of International Relations*, vol.10, n°1, 2004.
- Вукчевић, М. Дејана, „Дијалектичка равнотежа” институционалног система ЕУ у области спољног представљања – фикција или реалност?”, *Српска политичка мисао*, вол. 38, бр. 4, 2012.



Вукчевић, М. Дејана, „Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај Политичко-безбедносног комитета и Војног комитета ЕУ”, *Национални интерес*, вол.21, бр. 3, 2014.

Вукчевић, М. Дејана, *Европска унија као стратешки актер. Теорија и пракса безбедносне и одбрамбене политике ЕУ*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.

Dejana M. Vukcevic

## EU COMMON DEFENCE AND SECURITY POLICY? INTERGOVERNMENTAL SUPRANATIONALISM

---

### Resumé

The development of the EU Security and Defence Policy was characterized by the rational behavior of the EU Member States that were seeking cooperation forms beyond the communitarian institutions. However, the absence of a qualified majority in the decision making process, as well as small number of institutions responsible for the implementation of foreign and security policy, led to the necessity of regular interaction between Member States in this area. With the Maastricht Treaty, the field of security and defense becomes the part of European integration process and therefore becomes an object of transformative processes. The development of this policy in the procedural and institutional field, as well as the military and civilian missions undertaken by the EU, put some dilemmas for the theory of European integration. Is this policy lost a specific character? The author of this article considers that the EU Security and Defence Policy presents a new form that goes beyond classic intergovernmental approach, but it doesn't lead to the classic supranationalism. In other words, there is a certain degree of „communitarianization” in the field of security and defense policy, which includes not only the socialization process of national actors, but also the gradual inclusion of supranational actors. However, due to the specific character of this policy, supranationalism in this field security is also specific and can be characterized as „intergovernmental supranationalism”. Unlike the liberal intergovernmentalism, which claims that EU Member States negotiate on fixed national positions in defence of their national interests, the reality is that government preferences and political options are already pre-arranged, designed and formulated in numerous working groups and committees within the supranational and

national institutions. Hence, security and defense policy „suffers” a certain degree of „Europeanization” through the process of socialization.

**Keywords:** EU Security and Defence Policy, intergovernmental supranationalism, decision making process, socialization, institutional structure, European integration.

---

---

\* Овај рад је примљен 28. јануара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 04. марта 2015. године.