

UDK: 341.232(4-672EU:497.11)

DOI: 10.5937/PDSC24399M

Dr Vladimir Medović, redovni profesor

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu,

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

email: medlexx@gmail.com, tel: 063-8583987

ZAJEDNIČKA ODBRAMBENA POLITIKA: NOVI IZAZOV U PROCESU PRISTUPANJA SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

Abstrakt:

Rat u Ukrajini i sukobi na Bliskom istoku aktuelizovali su pitanje zajedničke odbrane u okviru Evropske unije (EU). Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine napravljen je značajan pomak u kreiranju zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU. Lisabonskim ugovorom predviđeno je da će zajednička bezbednosna i odbrambena politika pružiti EU odgovarajuće operativne kapacitete korišćenjem vojnih i civilnih resursa država članica. Zajednička bezbednosna i odbrambena politika će uključiti postepeno kreiranje zajedničke odbrambene politike EU koja će dovesti do zajedničke odbrane. Međutim, ne treba zaboraviti da već u ovoj fazi svog razvoja EU predstavlja odbrambeni savez. Članom 42. stav 7. Ugovora o EU je predviđeno da u slučaju da je neka država članica EU žrtva oružane agresije na svojoj teritoriji, ostale države članice imaju obavezu da joj pruže pomoć i podršku svim raspoloživim sredstvima, u skladu sa članom 51 Povelje UN. Ovo neće dovesti u pitanje specifičan karakter bezbednosne i odbrambene politike određenih država članica. Poslednja rečenica se odnosi na države članice koje vode politiku vojne neutralnosti. Republika Srbija je kandidat za članstvo u EU i od 2014. godine vodi pregovore o članstvu u ovoj organizaciji. Imajući u vidu da je Srbija proklamovala politiku vojne neutralnosti, postavlja se pitanje da li će i na koji način ova okolnost uticati na pristupne pregovore sa EU. Posebno u okolnostima kada su pojedine države članice, Švedska i Finska, odustale od tradicionalne politike vojne neutralnosti. Takođe se postavlja pitanje da li je i sama EU u postojećim međunarodnim okolnostima spremna da u svoje članstvo primi državu koja insistira na politici vojne neutralnosti. To su samo neka pitanja kojima će se autor baviti u svom radu.

Ključne reči: *Evropska unija, Zajednička odbrambena politika, Srbija, vojna neutralnost.*

Uvod

Za više od sedamdeset godina svog postojanja u različitim organizacionim oblicima, Evropska unija je prešla dug put ka stvaranju „sve bliže unije između naroda Evrope“. U postojećoj fazi svog razvoja Evropska unija predstavlja ne samo ekonomsku i monetarnu uniju, već i političku i bezbednosnu uniju. Jedno od najvažnijih dostignuća Lisabonskog ugovora jeste pomak u kreiranju Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU.¹ Ugovorom je predviđeno da će Zajednička bezbednosna i odbrambena politika uključiti postepeno kreiranje zajedničke odbrambene politike EU, koja će dovesti do zajedničke odbrane. Međutim, Evropska unija i sada poseduje sve karakteristike odbrambenog saveza. U skladu sa članom 42. stav 7. Ugovora o EU, u slučaju da je neka država članica EU žrtva oružane agresije na svojoj teritoriji, ostale države članice imaju obavezu da joj pruže pomoć i podršku svim raspoloživim sredstvima, u skladu sa članom 51 Povelje UN. Ono što je, međutim, nejasno i donekle sporno u vezi sa ovom odredbom jeste njen domašaj i način primene u praksi. Naime, istim članom Ugovora je predviđeno da se ta obaveza neće dovesti u pitanje specifičan karakter bezbednosne i odbrambene politike određenih država članica. Poslednja rečenica se odnosi na države članice koje vode politiku vojne neutralnosti. Tako formulisana klauzula o zajedničkoj odbrani predstavlja svojevrsni kompromis, imajući u vidu da je u vreme kada je zaključen Lisabonski ugovor, 2007. godine, pet država članica vodilo politiku vojne neutralnosti: Švedska, Finska, Austrija, Irska i Malta, dok je Kipar član Pokreta nesvrstanih. Ostale države članice EU su članice Severnoatlanskog saveza. Ono što je ostalo nedorečeno jeste da li i u kojoj meri obaveza pružanja pomoći u slučaju strane agresije obavezuje i one države članice koje imaju status vojno neutralnih zemalja. Da li je takav, vojno neutralan, status uopšte spojiv sa obavezama iz članstva u Evropskoj uniji, posebno ako se uzme u obzir da je jedan od glavnih ciljeva njenih spoljnih aktivnosti zaštita bezbednosti, nezavisnosti i integriteta Evropskoj uniji? Ostvarenje tog cilja zahteva solidarnost između svih država članica Evropske unije i njihovu aktivnu ulogu u zajedničkoj odbrani od strane agresije. Ovo pitanje je od izuzetnog značaja i za Srbiju s obzirom da se ona nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji i da vodi politiku vojne neutralnosti. U nastavku ovog rada ćemo analizirati odredbe kolektivnoj odbrani u slučaju strane agresije i kakve obaveze proizilaze iz njih za države članice Evropske unije. Te odredbe moraju biti stavljene u celokupan kontekst Osnivačkih ugovora, posebno dela koji se odnosi na bezbednosnu i odbrambenu politiku Evropske unije i programe saradnje koji se

¹ Medović, V. (2018). *Evropska unija – Pravo i institucije*. Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 219.

ostvaruju u okviru te politike. Osim toga, treba imati u vidu da ideja o zajedničkoj odbrani država članica Evropske unije nije nova, već da se zasniva na međunarodnim aranžmanima koji su postojali i pre Lisabonskog ugovora, mada van institucionalnog okvira Evropske unije. Zbog toga ona mora biti posmatrana u odgovarajućem istorijskom kontekstu kako bi se utvrdilo pravo značenje i domašaj odredbe o kolektivnoj odbrani u slučaju strane agresije.

1. Istorijski kontekst

Odredba o kolektivnoj odbrani, odnosno Evropskoj uniji kao odbrambenu savezu rezultat je evolucije međunarodnih aranžmana koji su nastali u Zapadnoj Evropi nakon Drugog svetskog rata u cilju odbrane od moguće sovjetske invazije. U pradskozorje hladnog rata, pet zapadnoevropskih država: Francuska, Velika Britanija, Holandija, Belgija i Luksemburg, su 17. marta 1948. godine u Briselu potpisale Ugovor o ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj saradnji i kolektivnoj samoodbrani. To je bio prvi korak ka stvaranju vojnih saveza u Evropi. Na osnovu Briselskog sporazuma u septembru 1948. godine započela je vojna saradnja između država potpisnica i usvojen je plan zajedničke odbrane koji je predviđao integraciju vazdušnih snaga i uspostavljanje zajedničke komande. Godinu dana kasnije, u jeku berlinske krize, u Vašingtonu je 1949 godine potpisan Ugovor o Severnoatlantskom savezu (NATO). Osnivanje NATO nije značilo i kraj briselskog sporazuma. Po uspostavljanju kompletne vojne strukture u okviru NATO-a države članice Briselskog ugovora su odlučile da integrišu svoje vojne kapacitete u NATO, sačuvavši pri tome svoj poseban identitet. Uporedo sa stvaranjem vojnih saveza u Zapadnoj Evropi je otpočeo proces evropskih integracija. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik je potpisan 1951. godine. Ponesene ovim uspehom, šest država članica (Francuska, SR Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg) su 27. maja 1952. godine potpisale Ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice. Ova zajednica je trebalo da bude uvod u stvaranje Evropske političke zajednice. Međutim, na opšte iznenađenje, Francuska, koja je bila glavni inicijator stvaranja Evropske odbrambene zajednice je odbila 1954. da ratifikuje ovaj ugovor.² Umesto toga, Francuska se opredelila za manje ambiciozan projekat, zasnovan na klasičnoj međuvladinoj saradnji. Tako je u oktobru 1954. godine u Parizu je potpisan ugovor o izmenama Briselskog ugovora i osnovana je Zapadnoevropska unija (ZEU) sa statusom međunarodne organizacije. Pored članica ranijeg briselskog ugovora u članstvo Zapadnoevropske unije su primeljene SR Nemačka i Italija. Uporedo sa procesom proširenja tekao je proces proširenja Zapadnoevropske unije. U članstvo ove organizacije su 1990. godine primljene

² Medović, V. *op. cit.* str., 34.

Portugalija i Španija, a 1995. godine i Grčka. Status pridruženih država su dobile: Norveška, Island, Turska, Mađarska, Poljska i Češka. U posmatračkom statusu su bili: Austrija, Finska, Irska, Švedska i Danska. Bugarska, Estonija, Litvanija, Letonija, Rumunija, Slovenija i Slovačka su imale status pridruženih partnera ZEU.

U skladu sa osnivačkim ugovorom, ZEU je imala sledeće ciljeve: stvaranje osnove za ekonomsku obnovu u Evropi, pružanje međusobne pomoći u sprečavanju agresije i promovisanje jedinstva i ohrabivanje progresivne integracije u Evropi. Navedene ciljeve ZEU je ostvarivala u tesnoj koordinaciji sa NATO-om, čiji je bila kolektivni član, Evropskim zajednicama i, kasnije, Evropskom unijom.

ZEU je imala svoje stalne organe preko kojih je sprovodila svoje aktivnosti: Savet, Generalnog sekretara i Skupštinu. Savet se sastojao od ministara spoljnih poslova ili odbrane država članica i bio je odgovoran za formulisanje politike ZEU. Savetom je predsedavao Generalni sekretar. Skupštinu su činili delegati država članica u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope. Sedište Zapadnoevropske unije se nalazilo u Briselu. Kao kolektivni član NATO-a, Zapadnoevropska unija je dugo samo formalno egzistirala, bez neke posebne uloge u međunarodnim odnosima. Prvi značajan angažman ZEU je imala u prvom Zalivskom ratu 1991. godine i kasnije u akcijama očuvanja mira i bezbednosti na području bivše SFRJ.³

Osnivanjem Evropske unije 1992. godine i uspostavljanjem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, zapčeo je proces integracije ZEU u institucionalnu strukturu Evropske unije. Ugovorom iz Mاستrihta je predviđeno da ZEU predstavlja integralni deo razvoja Evropske unije. Shodno tome, Evropska unija je mogla zahtevati od ZEU da razmotri i primeni odluke i aktivnosti Unije koje mogu imati odbrambene implikacije. U tom cilju Savet EU je ovlašćen da sa organima ZEU usvoji neophodne praktične aranžmane.⁴ Amsterdamskim ugovorom iz 1997. godine stvoreni su uslovi za uspostavljanje funkcionalnog i organizacionog jedinstva između ZEU i Evropske unije. Evropska unija je dobila ovlašćenje da prilikom planiranja i sprovođenja vojnih i bezbednosnih akcija, koristi postojeće kapacitete ZEU. Te akcije su definisane Petersberškom deklaracijom koju je usvojio Savet ZEU 1992. godine. Deklaracijom su obuhvaćene sledeće akcije: misije za očuvanje i nametanje mira, humanitarne i spasilačke misije. U cilju bolje koordinacije delovanja EU i ZEU Amsterdamskim ugovorom je predviđeno da će Visoki predstavnik za zajedničku spoljnu politiku i bezbednost EU istovremeno obavljati funkciju Generalnog sekretara Zapadnoevropske unije u delu koji se odnosi na upravljanje krizama. U delokrugu Generalnog sekretara ZEU ostali su samo administrativni poslovi. Od 1999. godine predsedavanje Savetom ZEU preuzimaju države članice po modelu koji je postojao u Evropskoj uniji. Na zasedanju u Marseju novembra 2000. godine Savet ZEU je doneo

³ Medović, V. *op. cit.* str., 24.

⁴ Član J.4 stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji iz Mاستrihta 1992.

odluku o prenosu organizacionih i akcionih kapaciteta na Evropsku uniju u cilju razvoja njene Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Praktično od zasedanja u Marseju Savet ZEU unije se više nije sastajao a njegove sednice su formalno održavane pismenim putem. Konačno, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine, sa klauzulom o kolektivnoj odbrani u okviru EU, prestala je potreba za postojanjem ZEU. U zajedničkom saopštenju od 31. marta 2010. godine države članice ZEU su donele kolektivnu odluku o raspuštanju ZEU najkasnije do juna 2011. godine. Od 30. juna 2011. godine Zapadnoevropska unija više ne postoji, a njene službe i agencije je preuzela Evropska unija.

Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije

Odredbe o zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici smeštene u poseban odeljak u okviru poglavlja Ugovora o EU o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici.⁵ Zajednička bezbednosna i odbrambena politika je definisana kao integralni deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije i kao takva treba da pruži Uniji odgovarajuće operativne kapacitete korišćenjem vojnih i civilnih resursa država članica.⁶ Jedan od glavnih ciljeva spoljnih aktivnosti Evropske unije je zaštita sopstvenih vrednosti, fundamentalnih interesa, bezbednosti, nezavisnosti i integriteta.⁷ Zajednička bezbednosna i odbrambena politika predstavlja jedan od najvažnijih instrumenata za ostvarenje tog cilja. Lisabonskim ugovorom je predviđeno da će Zajednička bezbednosna i odbrambena politika uključiti postepeno kreiranje Zajedničke odbrambene politike Unije koja će dovesti do zajedničke odbrane. U skladu sa članom 42. stav 2. Ugovora o EU, progresivno kreiranje Zajedničke odbrambene politike treba do dovede do zajedničke odbrane Evropske unije. Odluku o tome, jednoglasno, donosi Evropski savet. U tom slučaju Evropski savet će preporučiti državama članicama donošenje odluke o zajedničkoj odbrani u skladu sa njihovim ustavnim procedurama. Prema tome, sve do tog momenta odluka o zajedničkoj odbrani ostaje u nadležnosti država članica i biće doneta u skladu sa ustavnim procedurama svake od tih država. Imajući u vidu da pojedine države članice vode politiku vojne neutralnosti ili nesvrstanosti, Ugovor o EU predviđa da politika EU u ovoj oblasti neće prejudicirati specifičan karakter bezbednosne i odbrambene politike tih država. Takođe je predviđeno da će Evropska unija poštovati obaveze država koje su članice NATO i da će politika Unije u ovoj oblasti biti kompatibilna sa bezbednosnim i odbrambenim aranžmanima tih država članica.

⁵ Odeljak 2 Odredbe o zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici.

⁶ Član 42. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁷ Član 21. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

Za razliku od ZEU koja je imala deset članica, svih 27 država članice Evropske unije danas učestvuje u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici. Jedini izuzetak je bila Danska koja je na osnovu Sporazuma iz Edinburga iz decembra 1992. dobila mogućnost da bira (*opt out*) da li će uzeti učešće u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici koja je uspostavljena Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine.⁸ Danska je, nakon referenduma sprovedenog 1993. godine, izabrala da ne učestvuje u onim segmentima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike koji imaju vojne implikacije.⁹ Naime, Danska se u pogledu svoje odbrane oslanjala isključivo na aranžmane u okviru NATO-a. Međutim, nakon ruske invazije na Ukrajinu građani Danske su na referendumu održanom 1. juna 2022 godine odlučili da Danska uzme puno učešće u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU.

Svakako najznačajnija odredba Ugovora o EU u oblasti zajedničke bezbednosne i odbrambene politike odnosi se na pružanje vojne pomoći u slučaju oružane agresije:

“Ukoliko je država članica žrtva oružane agresije na svojoj teritoriji, ostale države članice imaju obavezu da joj pruže pomoć i podršku svim raspoloživim sredstvima, u skladu sa članom 51 Povelje UN. Ovo neće dovesti u pitanje specifičan karakter bezbednosne i odbrambene politike određenih država članica. Obaveze i saradnja u ovoj oblasti treba da budu konzistentne sa obavezama u okviru Severnoatlantskog saveza, koji, za države koje su njegove članice, ostaje osnov njihove zajedničke odbrane i forum za njenu primenu”.¹⁰

Iz tako formulisane prve rečenice člana 42. stav 7. Ugovora o EU jasno proizilazi obaveza pružanja pomoći u slučaju strane agresije na teritoriji države članice. Klausula o kolektivnoj odbrani je široko formulisana, tako da priroda pomoći koja se pruža napadnutoj državi članici može varirati od slučaja do slučaja. Zavisno od prirode agresije i zahteva i potreba države koja je napadnuta ona može obuhvatiti diplomatsku, tehničku, medicinsku, spasilačku, bezbednosnu i vojnu pomoć.¹¹ Sam član 42. stav 7. ne predviđa posebnu ulogu institucija Evropske unije u pružanju pomoći, mada napadnuta država može zahtevati pomoć od Evropske unije, primera radi, u vidu koordinacije pomoći od strane država članica.¹² Svakako najvažnija komponenta pomoći u slučaju strane agresije je vojna pomoć napadnutoj državi.

⁸ Nakon što su građani Danske na referendumu odbacili Ugovor o Evropskoj uniji iz Maastrichta na sednici Evropskog saveta održanoj u Edinburgu 12. decembra 1992. Danskoj je data mogućnost da ne učestvuje u pojedinim politikama Evropske unije, uključujući Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku. Conclusions of the Presidency, SN 456/92, Part B, p. 53.

⁹ U skladu sa Protokolom o položaju Danske br. 22 uz Lisabonski ugovor, Danska nije učestvovala u razmatranju i sprovođenju odluka i akcija koje imaju odbrambene implikacije.

¹⁰ Član 42. stav 7. Ugovora o Evropskoj uniji.

¹¹ EEAS (2022). Art. 42(7) – *The EU's mutual assistance clause*. Preuzeto sa: Article 42(7) TEU - The EU's mutual assistance clause | EEAS (europa.eu)

¹² EEAS, *op. cit.*

Takva obaveza jasno proizilazi iz člana 42. stav 7. Ugovora o EU koji se poziva na član 51. Povelje UN, a koji govori o pravu na individualnu i kolektivnu samoodbranu u slučaju oružanog napada protiv države članice. Prema tome, jasno je da je nakon Lisabonskog ugovora iz 2007. godine Evropska unija prerasla u odbrambeni savez sa obavezom uzajamne vojne pomoći u slučaju strane agresije. Međutim, to ne znači da je Evropska unija postala odbrambena unija. Kao što je gore navedeno, to zahteva progresivno kreiranje odbrambene politike koje bi vodilo zajedničkoj odbrani, što još uvek nije slučaj. Sve dok Evropski savet ne donese odluku o zajedničkoj odbrani i ona ne bude prihvaćena u svim državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim procedurama, Evropska unija će funkcionisati kao klasičan odbrambeni savez. Evropska komisija je 2019. godine postavila ambiciozan cilj uspostavljanja odbrambene unije do 2025. godine.¹³ Ruska agresija na Ukrajinu 2022. godine i pretnja koju ovaj rat predstavlja po bezbednost u Evropi je ubrzao rad na ovoj inicijativi. Savet Evropske unije je 21. marta 2022. godine usvojio Strateški kompas za jaču bezbednost i odbranu Evropske unije do 2030. godine. Strateški kompas se odnosi na sve aspekte bezbednosne i odbrambene politike i zasnovan je na četiri stuba: aktivnosti, investicije, partnerstvo i bezbednost. Između ostalog, Strateški kompas predviđa brz i robustan odgovor Evropske unije u slučaju različitih kriza i stvaranje snaga za brzo delovanje Unije od 5000 vojnika. Takođe je predviđeno jačanje obaveštajnih kapaciteta, veća ulaganja u odbranu i partnerstvo sa NATO, kao i Ujedinjenim nacijama i regionalnim organizacijama poput OEBS-a ASEAN-a.¹⁴

Sa druge strane, samo određivanje Evropske unije kao odbrambenog saveza dovodi u pitanje status neutralnosti pojedinih država članica. Zbog toga je u drugoj rečenici člana 42. stav 7. Ugovora o EU navedeno da odredba o obavezama pružanju pomoći i podrške svim raspoloživim sredstvima u skladu sa članom 51 Povelje UN neće dovesti u pitanje specifičan karakter bezbednosne i odbrambene politike pojedinih država članica. Smisao ovog paragrafa nije do kraja jasan. On ne derogira obavezu pružanja pomoći, uključujući vojnu, državi članici koja je žrtva agresije, ali joj ostavlja izvestan manevarski prostor u odlučivanju o vrsti pomoći koju će pružiti. Čini se da je osnovni razlog za unošenje ovog paragrafa u Ugovor o EU bio da se izađe u susret onim državama članicama koje su u vreme zaključenja Lisabonskog ugovora vodile politiku vojne neutralnosti, kako bi se olakšao proces ratifikacije Ugovora u tim zemljama. Kao što to pravilno primećuje Bring, Lisabonskim ugovorom “neutralnost je u osnovi isključena, iako se poštuje poseban karakter

¹³ Engberg, K. (2021), *A European Defence Union by 2025? Work in progress*. Swedish Institute for European Policy Studies, str.4. Preuzeto sa: [european_defence_union_policy_overview.pdf](https://www.european-council.europa.eu/media/166084/EN/AttachmentDataFile/1/166084.pdf)

¹⁴ Council of the EU, *Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade*, Press release 301/22, 21.3.2022. Preuzeto sa: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/pdf>

bezbednosne i odbrambene politike nekih zemalja članica”.¹⁵ Sličnog mišljenja je i Devin, koja smatra da su nakon ratifikacije Lisabonskog ugovora Austrija, Finska, Švedsa i Irska postale države članice Unije sa kolektivnom odbranom.¹⁶

Do sada je klauzula o kolektivnoj odbrani i uzajamnoj pomoći u slučaju agresije aktivirana samo jednom i to na zahtev Francuske nakon terorističkih napada u Parizu 13. novembra 2015. godine. Francuska je tim povodom od ostalih država članica zatražila pomoć u borbi protiv međunarodnog terorizma. Zanimljivo je da su gotovo sve neutralne članice Evropske unije pozitivno odgovorile na zahtev Francuske. Finska je uputila dodatne trupe u vojnu misiju UN u Libanu, što je omogućilo Francuskoj da oslobodi svoje jedinice za kontraterotističke operacije. I Irska je pozitivno odgovorila na zahtev Francuske i poslala manji broj svojih vojnika u vojnu misiju Evropske unije u Maliju. Malta je takođe izrazila spremnost da pruži Francuskoj u slučaju potrebe, koja bi bila u skladu sa Osnivačkim ugovorima EU i ustavu Malte. Prema stavu javnog pravobranioca, pomoć koju druga država zatraži na osnovu Lisabonskog ugovora ne bi nužno dovela do akcija koje bi narušile neutralnost Malte garantovanu ustavom. Zahtev za pomoć koji je uputila Francuska naišao je na pozitivan odgovor i u Švedskoj. Vlada ove države je izjavila da podržava Francusku i čime daje svoj doprinos kredibilitetu odredbe člana 42. stav 7. Ugovora o EU i bezbednosnoj politici Evropske unije u celini. Austrija je, sa druge strane, ignorisala zahtev Francuske i nije se izjašnjavala se o njemu.¹⁷ U međuvremenu situacija u ovoj oblasti se značajno promenila. Švedska i Finska su nakon ruske agresije na Ukrajinu napustile politiku vojne neutralnosti. Finska je postala članica NATO 4. aprila 2023, a Švedska 7. marta 2024. godine. Samim time, nestala su sva ograničenja, ako ih je uopšte i bilo, za primenu člana 42. stav 7. Ugovora o EU.

Klauzula o uzajamnoj vojnoj pomoći takođe uzima u obzir bliske, ali i složene odnose između Evropske unije i NATO-a. Naime, još od osnivanja Evropske unije 1992. godine između država članica su se vodile diskusije o mogućnosti da Unija preuzme određene ingerencije u oblasti odbrane. Jedna grupa država okupljena oko Francuske zalagala se za samostaliju vojnu ulogu Evropske unije, dok su druge države članice, predvođene Velikom Britanijom¹⁸, prednost davale NATO-u kao

¹⁵ Bring, O. (2013), Koncept neutralnosti: Poreklo i izazovi - Od Vestfalskog mira do Evropske unije. U: Novaković, I, et al. (urednik). *Neutralnost u XXI veku – Pouke za Srbiju, Zbornik radova*, Beograd, ISAC fond, str. 26.

¹⁶ Devine, K. (2011), Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing? Str, 355. Preuzeto sa: (PDF) Neutrality and the Development of the European Union's Common Security and Defence Policy: Compatible or competing? (researchgate.net)

¹⁷ Cramer, S.C. et. al., (2021). *Ambiguous Alliance: Neutrality, opt outs, and European defence*, European Council of Foreign Affairs, str. 11-37. Preuzeto sa: Ambiguous alliance: Neutrality, opt-outs, and European defence | ECFR

¹⁸ Velika Britanija je izašla iz članstva Evropske unije 1. februara 2020. godine

garantu svoje nezavisnosti i teritorijalnog integriteta. Lisabonskim ugovorom svaka strana je dobila po nešto. U Ugovor je uneta klauzula o zajedničkoj odbrani i stvoren je pravni osnov za širu vojnu saradnju u okviru Unije. Istovremeno je propisano da obaveza pružanja vojne pomoći treba da bude konzistentna sa obavezama u okviru NATO-a, što u suštini znači da neće doći do stvaranje novih zajedničkih vojnih struktura koje bi prejudicirale i ugrozile postojeće obaveze onih država koje svoju bezbednost vezuju za članstvo u NATO-u.

Osim klauzule o vojnoj pomoći, Lisabonski ugovor je preuzeo i dopunio uslove koji su određeni Deklaracijom iz Petersberga usvojenom od strane Ministarskog saveta ZEU u junu 1992. godine o civilnim i vojnim akcijama u inostranstvu. U skladu sa Ugovorom, Unija može preduzimati vojne i civilne akcije koje uključuju operacije razoružanja, humanitarne i spasilačke misije, vojne savete i tehničku podršku, sprečavanje sukoba i očuvanje mira, borbene akcije u upravljanju krizama, uključujuću nametanje i očuvanje mira i postkonfliktnu stabilizaciju.¹⁹ Sprovođenje tih akcija ima za cilj da doprinese borbi protiv terorizma i pomoći trećim državama u borbi protiv terorizma na njihovoj teritoriji. Odluku o preduzimanju vojnih i civilnih operacija u inostranstvu donosi Savet. Sve vojno neutralne članice Evropske unije su uzele učešće u civilnim i vojnim misijama Unije u inostranstvu.²⁰

U cilju lakšeg sprovođenja zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Ugovor o EU omogućuje Savetu da poveri vođenje vojnih i civilnih operacija grupi država koje su voljne i poseduju odgovarajuće kapacitete za takve operacije.²¹ S tim u vezi predviđena je mogućnost uspostavljanja stalne strukturne saradnje između država članica čiji vojni kapaciteti ispunjavaju više standarde i koje su uspostavile međusobne obaveze u pogledu najzahtevnijih misija.²² Savet EU, nakon što pribavi mišljenje Visokog predstavnika Unije, donosi odluku o pokretanju stalne strukturne saradnje i utvrđuje listu država koje u njoj učestvuju. Jednom pokrenuta stalna strukturna saradnja je otvorena i za druge države članice koje odluče da joj se kasnije priključe, s tim da moraju ispunjavati potrebne uslove.²³ Stalna strukturna saradnja je

¹⁹ Član 43. Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁰ Cramer, S.C. et. al., *op. cit.*

²¹ Član 44. Ugovora o Evropskoj uniji.

²² Član 42. stav 6. i član 46. Ugovora o Evropskoj uniji.

²³ Odlukom Saveta od 11. decembra 2017. uspostavljena je Stalna strukturna saradnja (PESCO) između 25 država članica. Izvan Stalne strukturne saradnje ostale su Velika Britanija, Malta i Danska. Velika Britanije je u međuvremenu napustila Evropsku uniju, a Danska se nakon referenduma 2022. priključila Stalnoj strukturnoj saradnji.

uspostavljena na osnovu odluke Saveta EU 2017. godine.²⁴ Sve članice Evropske unije, osim Malte, su članice Stalne strukturne saradnje.²⁵

Lisabonskim ugovorom je takođe predviđeno postojanje Evropske odbrambene agencije (Agencija) čiji je cilj da usklađuje i podržava razvoj vojnih kapaciteta na nivou Unije i država članica.²⁶ Zadatak Agencije je da u oblasti razvoja, istraživanja, nabavke naoružanja identifikuje operativne potrebe, unapređuje mere za zadovoljavanje tih potreba, doprinosi identifikaciji, i gde je potrebno, sprovođenju potrebnih mera za jačanje industrijske i tehnološke osnove u sektoru odbrane, učestvuje u određivanju politike naoružavanja i pomaže Savetu u proceni razvoja vojnih kapaciteta. Agencija je osnovana zajedničkom akcijom Saveta od 12. jula 2004. godine.²⁷ Agencija je međuvadino telo i članstvo u njoj je otvoreno za sve države članice. Ona ima status pravnog lica i za svoj rad odgovara Savetu i Visokom predstavniku Unije. Sve države članice Evropske unije su članice Agencije.

3. Vojna neutralnost Srbije i proces pristupanja Evropskoj uniji

Vojna neutralnost Srbije je proglašena Rezolucijom Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije od 26. decembra 2007. godine.²⁸ Vojna neutralnost Srbije je potvrđena i Strategijom odbrane²⁹ i Strategijom nacionalne bezbednosti Republike Srbije³⁰ koje je usvojila Narodna skupština 2019. godine. Prema tome, vojna neutralnost Srbije nije ustavna kategorija, već deklarativne prirode s obzirom da je proglašena rezolucijom Narodne skupštine, kao i gore navedenim strategijama koje se oslanjaju na tu rezoluciju. Tačkom 6. Rezolucije je predviđeno da Narodna skupština proglašava vojnu neutralnost Srbije u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referenduma na kojem bi se donela konačna odluka o tom pitanju. Sa druge strane, Srbija je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i od 21. januara 2014. godine vodi pregovore o članstvu u ovoj organizaciji. Kao što smo videli iz prethodnog dela,

²⁴ Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017. establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, OJ of the European Union, L 331/57, 14.12.2017.

²⁵ Odlukom Saveta prvobitno je uspostavljena Stalna strukturna saradnja između 25 država članica. Izvan Stalne strukturne saradnje ostale su Velika Britanija, Malta i Danska. Velika Britanija je u međuvremenu napustila Evropsku uniju, a Danska se nakon referenduma 2022. priključila Stalnoj strukturnoj saradnji.

²⁶ Član 42. stav 3. i član 45. Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁷ Zajednička akcija Saveta 2004/551/CFSP od 12. jula 2004.

²⁸ Rezolucija Narodne skupštine Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije od 26. decembra 2007, *Službeni glasnik RS*, br. 125 od 26. decembra 2007.

²⁹ Strategija odbrane Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 94/19.

³⁰ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 94/19.

Evropska unija u postojećoj fazi svog razvoja predstavlja vojni savez sa propisanom obavezom kolektivne odbrane i uzajamne pomoći u slučaju strane agresije. U tom smislu Evropska unija poseduje razvijene programe i instrumente vojne saradnje. Proklamovana vojna neutralnost nije bila prepreka za aktivno učešće Srbije u nekim od tih programa i aktivnosti Evropske unije. Srbija i Evropska unija zaključile su 8. juna 2011. godine Sporazum kojim se uspostavlja okvir za učešće Republike Srbije u operacijama EU za upravljanje krizama.³¹ Na osnovu tog sporazuma Srbija trenutno učestvuje u tri multilateralne vojne misije EU: EUTM Somalija, EUNAVFOR Somalia operation ATALANTA i EUTM RCA. Srbija je takođe jedna od retkih država koja ima ugovor sa Evropskom odbrambenom agencijom. Ministarstvo odbrane Srbije je u decembru 2013. godine zaključilo Administrativni sporazum o saradnji sa Evropskom odbrambenom agencijom EU što omogućuje Srbiji da učestvuje u određenim programima i projektima ove agencije. Vojna neutralnost nije bila smetnja ni za pristupanje Srbije konceptu borbenih grupa EU, odnosno borbenoj grupi HELBROC, koju predvodi Grčka, a u kojoj još učestvuju Bugarska, Rumunija, Ukrajina i Kipar.³²

Progresivno kreiranje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike bi trebalo da u bliskoj budućnosti dovede do uspostavljanje odbrambene unije i zajedničke odbane Evropske unije. U skladu sa Pregovaračkim okvirom EU za Srbiju, Srbija će morati da prihvati i primeni institucionalni okvir Unije u njegovom postojećem obliku u momentu pristupanja. To znači i prihvatanje pravnih tekovina iz oblasti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike koje budu na snazi u momentu kada Srbija postane članica EU. Imajući u vidu aktuelne vojne konflikte u Evropi i svetu, postoji mogućnost da do momenta pristupanja Srbije Evropskoj uniji, ova organizacija preraste u odbrambenu uniju sa zajedničkom odbranom. Takav razvoj događaja predstavljao bi izazov za očuvanje koncepta vojne neutralnosti. Mada Srbija još uvek nije otvorila klaster 6 – Spoljni odnosi, i poglavlje 31 – spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, malo je verovatno da će Evropska unija omogućiti Srbiji pravo izbora (*op out*) u pogledu učešća u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici. Kao što primećuje Bring, “ono što čeka zemlje koje žele da postanu članice Evropske unije, jesu očekivanja u smislu međusobne solidarnosti. Stoga će pristupanje Srbije Evropskoj uniji najverovatnije zahtevati izmenu rezoluciju Narodne skupštine vojnoj neutralnosti i prateće strategije odbrane i nacionalne bezbednosti. Sa pravnog aspekta to ne bi predstavljalo veći problem. Dovoljno je da Narodna skupština novim aktom izmeni ili stavi van snage postojeću rezoluciju i strategije odbrane i nacionalne bezbednosti, ili da jednostavno ratifikuje Akt o pristupanju Srbije Evropskoj uniji,

³¹ *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 1/2012.

³² Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, *Zajednička bezbednosna odbrambena politika EU*. Preuzeto sa: Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU | Ministarstvo spoljnih poslova (mfa.gov.rs)

imajući u vidu da u skladu sa članom 167. Ustava međunarodni ugovori imaju primat nad domaćim propisima. Mnogo veći izazov predstavljaće obezbeđivanje unutrašnjeg političkog jedinstva po ovom pitanju s obzirom da u Srbiji još uvek nema saglasnosti o punom usklađivanju sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU u vezi sa agresijom Rusije na Ukrajinu koja, po oceni Evropske unije, predstavlja najveću pretnju bezbednosti i miru u Evropi. U tom pogledu Srbija se nalazi pred strateškim izborom. Da li da nastavi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji, što podrazumeva potpuno usklađivanje sa spoljnom politikom EU i oslanjanje na bezbednosne i odbrambene aranžmane u okviru ove organizacije, ili samostalno suočavanje sa sve većim izazovima u Evropi i svetu, uz sve rizike koje takva politika nosi sa sobom.

Vladimir Medovic, PhD, Full Professor

*Faculty of Law for Commerce and Judiciary Novi Sad,
University Business Academy in Novi Sad*

COMMON DEFENSE POLICY: NEW CHALLENGE IN THE PROCESS OF SERBIAN ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Abstract:

The war in Ukraine and the conflicts in the Middle East have actualized the issue of common defense within the European Union (EU). The Lisbon Treaty of 2007 marked a significant step forward in the creation of a common EU security and defense policy. The Treaty of Lisbon stipulates that the common security and defense policy will provide the EU with appropriate operational capacities using the military and civilian resources of the member states. The Common Security and Defense Policy will include the gradual creation of a common EU defense policy leading to a common defence. However, we should not forget that already at this stage of its development, the EU is a defense alliance. Article 42, paragraph 7 of the Treaty on the EU stipulates that in the event that an EU member state is a victim of armed aggression on its territory, the other member states shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the UN Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defense policy of certain member states. The last sentence refers to member states that pursue a policy of military neutrality. The Republic of Serbia is a candidate for membership in the EU and since 2014 has been conducting negotiations on membership in this organization. Bearing in mind that Serbia has proclaimed a policy

of military neutrality, the question arises whether and in what way this circumstance will affect the accession negotiations with the EU. Especially in the circumstances when certain member states, Sweden and Finland, abandoned the traditional policy of military neutrality. There is also the question of whether the EU itself, in the current international circumstances, is ready to admit a country that insists on a policy of military neutrality into its membership. These are just some of the questions that the author will deal with in his paper.

Key words: *European Union, Common defense policy, Serbia, military neutrality.*

Literatura:

1. Bring, O. (2013), Koncept neutralnosti: Poreklo i izazovi - Od Vestfalskog mira do Evropske unije. U: Novaković, I, et al. (urednik). *Neutralnost u XXI veku – Pouke za Srbiju, Zbornik radova*, Beograd, ISAC fond.
2. Cramer, S.C. et. al., (2021). *Ambiguous Alliance: Neutrality, opt outs, and European defence*, European Council of Foreign Affairs. Preuzeto sa: *Ambiguous alliance: Neutrality, opt-outs, and European defence | ECFR*
3. Devine, K. (2011), Neutrality and the development of the European Union's sommon security and defence policy: Compatible or competing? Preuzeto sa: (PDF) *Neutrality and the Development of the European Union's Common Security and Defence Policy: Compatible or competing?* (researchgate.net)
4. Engberg, K. (2021), *A European Defence Union by 2025? Work in progress*. Sweedish Institute for European Policy Studies, str.4. Preuzeto sa: *european_defence_union_policy_overview.pdf*
5. Medović, V. (2018). *Evropska unija – Pravo i institucije*. Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe.

Međunarodni i domaći propisi:

6. Rezolucija Narodne skupštine Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije od 26. decembra 2007, *Službeni glasnik RS*, br. 125 od 26. decembra 2007.
7. Strategija odbrane Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 94/19.
8. Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 94/19.

9. Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017. establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, *Official Journal of the European Union*, L 331/57, 14.12.2017.
10. Common action of the Council 2004/551/CFSP, 12.7. 2004.
11. Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 362-/13, 26.10.2012.

Izvori sa interneta:

12. EEAS (2022). Art. 42(7) – *The EU's mutual assistance clause*. Preuzeto sa: Article 42(7) TEU - The EU's mutual assistance clause | EEAS (europa.eu)
13. Council of the EU, Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade, Press release 301/22, 21.3.2022. Preuzeto sa: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/pdf>
14. Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, *Zajednička bezbednosna odbrambena politika EU*. Preuzeto sa: Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU | Ministarstvo spoljnih poslova (mfa.gov.rs)