

Dunja Duić

**VANJSKA I SIGURONOSNA POLITIKA
EUROPSKE UNIJE
Narodne novine, Zagreb 2018., str. 171**

Knjigu *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije*, autorice dr. sc. Dunje Duić, docentice Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, čini sedam dijelova: I. *Uvod*, II. *Povijesni razvoj zajedničke vanjske i sigurnosne politike (od Europske političke suradnje do Ugovora iz Nice)*, III. *Institucionalne promjene u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora*, IV. *Zajednička sigurnosna i obrambena politika*, V. *Zaključna razmatranja*, VI. *Prilozi* i VII. *Literatura*.

U *Uvodu* (str. 1-4) postavlja se predmet i definira metodologija istraživanja kojega je plod ova knjiga. Za predmet istraživanja autorica postavlja pravne i institucionalne aspekte vanjske i sigurnosne politike Europske unije. Kod takvog postavljanja predmeta, autorica se vodila time što navedeni aspekti ove politike, u okviru pravnih znanosti, nisu bili predmetom sveobuhvatne ni cjelovite analize, niti u inozemstvu, a posebice u Hrvatskoj, dok se brojna istraživanja u okviru političkih znanosti detaljno bave ovom politikom. Pritom autorica polazi i od činjenice podjednake vezanosti problematike Zajedničke vanjske i sigurnosne politike uz pravnu znanost i uz politiku. Ova činjenica prethodno navedeni predmet ovoga istraživanja pozicionira upravo u okvire odnosa prava i politike, što je uvjetovalo autoričine izbore metoda. Tako se navodi da će u ovoj knjizi biti riječi o svim trima aspektima odnosa politike i prava (statičkom, dinamičkom i epistemološkom), dok će se u analizi primijeniti uključujući model koji zagovara da pravo mijenja formu i strukturu ovisno o političkim utjecajima.

Glavni dijelovi knjige (pod II., III. i IV.) započinju kratkim uvodnim izlaganjem koje slijedi ključno izlaganje, podijeljeno u naslovljene i numerirane odjeljke, od kojih su neki podijeljeni i u naslovljene i numerirane točke.

Dio *Povijesni razvoj zajedničke vanjske i sigurnosne politike (od Europske političke suradnje do Ugovora iz Nice)* (str. 5-46) iznosi sažeti pregled osnivanja i razvitka triju europskih zajednica i Europske unije, s posebnim naglaskom na razvoj vanjske politike, prvo u neformalnom obliku, a zatim na razvoj Zajedničke vanjske i sigurnosne politike kao jedne od politika EU-a. Ovaj je pregled iznesen slijedom najvažnijih dionica povijesne geneze triju europskih zajednica i Europske unije do Lisabonskog ugovora (Schumanov plan i Europska zajednica za ugljen i čelik, Rimski ugovori, Europska politička suradnja, Jedinstveni europski akt, Ugovor iz Maastrichta, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice, Europska konvencija i Ustavni ugovor). Svako od navedenih dionica posvećen je posebni (naslovljeni i numerirani) odjeljak. Uočava se da se zajednička vanjska i sigurnosna politika, za razliku od ekonomske politike, razvijala sporo. Tako je,

od prvih ideja o ekonomskoj i vojnoj integraciji, do stvaranja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, proteklo četrdeset godina. Razloge sporosti ovoga razvoja autorica vidi u tomu što države članice ne žele odustati od suvereniteta. Poticaj ovome razvoju vidi u svijesti država članica o potrebi integracija za jačanje međunarodne ekonomske i političke pozicije. Autorica uviđa da je upravo ova trajna suprotstavljenost između čuvanja suvereniteta država članica naspram potrebe za integriranjem „najveća boljka EU-a koja bi mogla dovesti do kraha cjelokupnoga europskog sustava“ (str. 10). Istovremenost svijesti o potrebi političkog integriranja i problematičnosti realizacije političkog integriranja autoricu potiče na otvaranje (plodnog) pitanja: „je li nemogućnost političke integracije samo politički ili je donekle i pravni problem, s obzirom na to da do danas nije pronađeno adekvatno rješenje političke integracije“ (str. 13). U prikazu povijesnog razvoja u razdoblju do Ugovora iz Maastrichta posebna je pozornost posvećena (trima) izvješćima o tzv. Europskoj političkoj suradnji: Davignonovo (Luksemburško) izvješće iz 1970. kojim je (izvan struktura Europske zajednice) stvorena Europska politička suradnja kao prethodnica Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, Kopenhaško izvješće iz 1973., i Londonsko izvješće iz 1981. Analizira se i stvaranje odnosno uloga prvih aktera institucionalnog okvira Europske političke suradnje (Europsko vijeće i Predsjedništvo vijeća). Kao glavne odlike povijesnog razvoja u ovome razdoblju prepoznaje se sporost, neučinkovite kompromise, nepotpunost pristupa i neuspješnost inicijativa. Kao bitan doprinos ovoga stadija povijesnog razvoja vidi se to što je kroz Europsku političku suradnju institucionaliziran proces konzultacije o svim važnijim pitanjima vanjske politike, te su u okviru nje stvoreni Europsko vijeće, zajedničke suradnje i Predsjedništvo vijeća (naknadno institucionalizirani ugovorima). Ugovorom iz Maastrichta, kao odgovor na turbulentne vanjskopolitičke prilike početka 90-ih godina 20. stoljeća (pad komunizma u Europi, ujedinjenje Njemačke, invazija Iraka na Kuvajt, raspad Jugoslavije), stvorena je Zajednička vanjska i sigurnosna politika (dalje: ZVSP), kao drugi stup (glava V.) od tri stupa koja čine Europsku uniju (prvi stup je Europska ekonomska zajednica koja mijenja ime u Europska zajednica, drugi stup je suradnja u području unutarnjih poslova i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima). Iznosi se četiri glavna razloga stvaranja ZVSP-a: jačanje europskih integracija u funkciji ostvarivanja geopolitičkih interesa država članica, raščišćavanje interinstitucionalnih odnosa i odnosa država članica s institucijama, kreiranje identiteta te želja pojedinih država članica za kreiranjem učinkovite i vjerodostojne europske vanjske politike. Iako su ciljevi i djelokrug ZVSP-a ambiciozno postavljeni, zapreka njihovu ostvarenju bili su institucionalne ovlasti i disfunkcionalni institucionalni okvir koji je u ovo područje uključivao veliki broj aktera, zbog čega je dolazilo do sukoba nadležnosti, a istovremeno je isključivao Europski sud u potpunosti iz ZVSP-a. ZVSP je tako postao posebni (drugi) stup koji funkcionira na jednoglasnosti i principu međuvladine suradnje. Stoga se zaključuje da izmjene iz Maastrichta „nisu znatno pridonijele jačanju koherentnosti i efikasnosti vanjske politike“ iako „od Maastrichta vanjska politika poprima prve konture „politike“ i prestaje biti samodostatna suradnja diplomata koji se isključivo brinu za interese svojih zemlja“ pa ove izmjene „predstavljaju

prekretnicu u području razvoja vanjske politike EU-a“ (str. 32-33). Određene (manje) izmjene odredaba o ZVSP-u unesene su Ugovorom iz Amsterdama (jasnije definiranje ciljeva ZVSP-a kojim se države članice razrješuje obveze ispunjavanja ciljeva koje je Unija jasno obvezana ispunjavati; jasnije definiranje vrsta, donošenja i učinaka pojedinih instrumenata ZVSP-a, stvaranje Visokog predstavnika za ZVSP kao novog aktera) i Ugovorom iz Nice (donošenje novog oblika tzv. pojačane suradnje; proširenje nadležnosti za odlučivanje kvalificiranom većinom u području ZVSP-a, osamostaljivanje obrambene politike uklanjanjem reference na Zapadnoeuropsku uniju i stvaranjem Političkog i sigurnosnog odbora). Značajni su i prijedlozi radne skupine VII. (nadležne za vanjske poslove) u postupku donošenja Ustavnog ugovora, a koji su uneseni u Lisabonski ugovor.

U dijelu *Institucionalne promjene u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora* (str. 47-114) prikazuje se institucionalne promjene vezane uz ZVSP nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, a po pitanju nadležnosti, instrumenata i institucionalnih promjena. Tim su pitanjima posvećeni posebni odjeljci ovoga dijela.

Izlaganje o nadležnosti polazi od temeljnih pravnih značajki institucionalnog i pravnog okvira uspostavljenog Lisabonskim ugovorom, prema kojemu Europska unija, kao pravna osoba, zamjenjuje i nasljeđuje Europsku zajednicu koja prestaje postojati stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, dok pravo EU-a proizlazi iz dvaju temeljnih dokumenata: Ugovora o EU (UEU) i Ugovora o funkcioniranju EU (UFEU). U odnosu na ZVSP, primjećuje se da su u UEU-u odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebne odredbe o ZVSP-u. Stoga je ZVSP jedina politika koja je regulirana u UEU-u. Tako je ZVSP ostao „i dalje *de facto* izdvojen od ostalih politika Unije“ u odnosu na koje „ZVSP ima posebne instrumente, mehanizme, načine djelovanja i primjenjuje se metoda međuvladine suradnje za razliku od svih ostalih politika Unije na koje se primjenjuje nadnacionalna metoda“ (str. 55). Sporno je u koju vrstu nadležnosti spadaju ovlasti djelovanja na području ZVSP-a jer „ZVSP nije naveden na listi nijedne od vrsta ovlasti“ pa ga pojedini autori smatraju „posebnom vrstom nadležnosti, koja ne pripada ni u jednu vrstu nadležnosti“, dok autorica ove knjige argumentira stav da se „može zaključiti da nadležnost u pogledu ZVSP-a spada u područje podijeljenih ovlasti“ (str. 55-56). Posebno se analizira opseg i sadržaj ovih nadležnosti za koje je propisano da obuhvaćaju „sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani“ (članka 24. UEU, str. 58).

U pogledu instrumenata ZVSP-a, posebna pozornost posvećena je obradi odluka o djelovanju Unije i odluka kojima se utvrđuju stajališta.

U odjeljku o institucionalnim promjenama, polazeći od promjena u broju i nadležnosti te organizaciji institucija koje je uveo Lisabonski ugovor, kroz posebne točke obrađuje se pojedine institucije, prema redoslijedu njihove važnosti u području ZVSP-a, i to redom: Europsko vijeće, Vijeće EU-a, Europska Komisija, i Sud EU-a. Europsko vijeće „stoji na vrhu procesa odlučivanja u području ZVSP-a,

što i ne iznenađuje s obzirom na to da je riječ o instituciji koja se sastoji od šefova država i vlada, predsjednika Europskog vijeća i predsjednika Komisije“ (str. 80). Vijeće EU-a je Lisabonskim ugovorom pozicionirano „visoko na hijerarhijskoj ljestvici institucija uključenih u područje ZVSP-a“, a ponajprije je uloga Vijeća „provođenje općih političkih smjernica i prioriteta“ te je „zaduženo za osiguranje koherentnosti i učinkovitosti vanjske politike“ (str. 87). Europska komisija „nema ovlasti vanjskog predstavljanja i nema ovlasti prijedloga ciljeva i strateških interesa Europskom vijeću“ koje „su ovlasti ostavljene Visokom predstavniku, koji je jedan od potpredsjednika Komisije“ (str. 96). Iako Sud EU-a „nema nadležnost u odnosu na odredbe o ZVSP“ (str. 106), dvije su iznimke u kojima ima nadležnost: „nadležnost suda za nadzor nad poštovanjem razgraničenja nadležnosti utvrđenih Lisabonskim ugovorom i ispitivanje zakonitosti odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba (str. 107-108). Posebne su točke posvećene i trima akterima koji formalno nisu na popisu institucija, iako u području ZVSP-a „treba smatrati da imaju „institucionalnu“ ulogu“ (str. 76), a to su: Visoki predstavnik, Europska služba za vanjsko djelovanje i Predsjednik Europskog vijeća. Visoki je predstavnik na ljestvici odnosa u području ZVSP-a „rangiran niže od Europskog vijeća i Vijeća koji su ovlaštene za donošenje odluka, koje Visoki predstavnik i države članice trebaju provoditi“ (str. 92). Stvaranje Europske službe za vanjsko djelovanje jedna je od ključnih novina uvedena Lisabonskim ugovorom, koja služba surađuje s diplomatskim službama država članica te ima osnovnu funkciju pomoći Visokom predstavniku u obnašanju dužnosti. Predsjednik Europskog vijeća „ponajprije je politička funkcija“ utjecaj koje „ovisi u velikoj mjeri o osobnosti političara koji obavlja funkciju“ a „predstavlja ‘lice vanjske politike’“ (str. 85).

U dijelu *Zajednička sigurnosna i obrambena politika* (str. 115-130) obrađuje se najznačajnije odredbe vezane uz Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (dalje: ZSOP) koja je sastavni dio ZVSP-a. ZSOP je reguliran člancima 42. do 46. UEU-a i u protokolima 1., 10. i 11. te izjavama 13. i 14. U ovome dijelu posebno se obrađuje: klauzula o zajedničkoj obrani, institucionalni okvir ZSOP-a, Politički i sigurnosni odbor, Stalna strukturirana suradnja (PESCO), klauzula solidarnosti, proširenje tzv. Petersberških zadaća i tzv. *ad hoc* suradnja. Klauzula o zajedničkoj obrani „predstavlja zaokret u namjeri stvaranja zajedničke obrane“ jer „izražava volju država članica za stvaranjem zajedničke obrane“ (str. 117). Europska obrambena agencija ima temeljnu misiju „podržavati države članice i Vijeće u njihovim naporima za poboljšanje europske obrambene mogućnosti“ (str. 119). Institucionalnom okviru ZSOP-a temeljna je značajka donošenje svih odluka jednoglasno, što je posljedica posebne osjetljivosti država članica na očuvanje autonomije kada je riječ o odlukama u vezi s obranom (str. 120). Politički i sigurnosni odbor stalno je tijelo koje je odgovorno za ZVSP i ZSOP, a glavne su mu zadaće pratiti međunarodnu situaciju, davati preporuke za strateške pristupe i političke mogućnosti Vijeću i smjernice Vojnom odboru (str. 121). Stalna strukturirana suradnja (PESCO) svojevrstni je organizacijski oblik (minimalne, ali ipak postojeće) zajedničke obrane odnosno operativnih oružanih snaga EU-a (str. 122-125). Klauzula (vojne i civilne) solidarnosti, u vojnoj komponenti, obvezuje

ostale države članice na pomoć i potporu državi članici koja je žrtva oružane agresije. U civilnoj komponenti, predviđa zajedničko djelovanje Unije i država članica u duhu solidarnosti ako je neka država članica meta terorističkog napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem (str. 125). Proširenje tzv. Petersberških zadataka koje su, u cilju jačanja operativnosti ZSOP-a, proširene na: zajedničke operacije razoružavanje, humanitarne i spašavateljske zadatke, zadatke vojnog savjetovanja i pružanja pomoći, zadatke sprečavanja sukoba i očuvanja mira, zadatke borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući uspostavu mira i stabilizaciju nakon sukoba. Tzv. *ad hoc* suradnja na konkretnoj zadaći (članak 44. UEU-a), kod koje Vijeće može povjeriti provedbu neke zadatke skupini država članica koje su voljne i imaju potrebne sposobnosti za takvu zadaću (str. 128-129).

U *Zaključnim razmatranjima* ponavlja se osnove sadržaja i pojedinačne zaključke i iznosi završne zaključke. Prvi je pojedinačni zaključak da ugovornom izmjenom odredbe o ZVSP-u (osim načelnih) treba prebaciti iz UEU-a u UFEU-u, čime bi se osiguralo približavanje ZVSP-a ostalim politikama i doprinijelo jačanju osiguranja koherentnosti, učinkovitosti i kontinuiteta politika i djelovanja Unije koji su kao ugovorna obveza propisani u članku 7. UFEU-a i članku 13. UEU-a (str. 132). Drugi je pojedinačni zaključak da bi ugovornom izmjenom trebalo ići u smjeru uključivanja Europskog parlamenta u proces donošenja odluka u području ZVSP-a i jačeg uključivanja Europskog suda u proces sudske kontrole instrumenata ZVSP-a, čime bi se tim instrumentima pojačalo pravne učinke i osiguralo pravnu sankciju (str. 133). Treći je pojedinačni zaključak da bi ugovornom izmjenom predsjedniku Europskog vijeća trebalo ostaviti ovlast vanjskog predstavljanja Unije, dok bi Visoki predstavnik trebao štiti svoj utjecaj u cilju jačanja pozicije Unije na terenu, čime bi se pridonijelo jačanju koherentnosti i međuinstitucionalne suradnje (str. 134). Završno se zaključuje da bi za provođenje predloženih ugovornih izmjena morala postojati snažna politička volja, koji scenarij danas nije moguć zbog trenutne gospodarsko-političke situaciju s kojom je suočena Unija, a drugi put da je „put natrag prema stadiju u kojem nije postojao ZVSP, nego samo neformalni oblik političke suradnje“ što bi značilo „poraz država članica na području vanjske politike“ i „snažnu političku poruku o slabljenju Unije“ (str. 137).

Knjiga sadrži i dodatne dijelove: kratki autoričin predgovor (str. V), sadržaj (str. VII-X), dio *Prilozi* (str. 139-150: Prilog 1 – protokoli i izjave vezani uz područje vanjskog djelovanja Unije; Prilog 2 – članci za koje se predlaže ostanak u UEU-u, Prilog 3 – članci za koje se predlaže prebacivanje u UFEU-u) i dio *Literatura* (str. 151-159) u kojemu je popis korištene literature.

Nemali doprinos ove knjige prepoznajemo prvenstveno u:

– izboru teme koja, koliko je važna, toliko je i aktualna, jer suvremena složenost međunarodnih odnosa u prilikama svjetskog tržišta, svih vrsta globalizacije, migracija i prisutnosti terorističkih rizika stalno stavlja na kušnju razmjer između težnje država članica za očuvanjem suvereniteta, i baš tim prilikama uvjetovane potrebe za integriranjem, a to se manifestira kroz stalan i ozbiljan izazov pravnoj

i institucionalnoj strukturi Europske unije, kako uopće, tako i posebno u ovom osjetljivom području ZVSP-a;

– opredjeljenju za cjelovitu pravnu obradu izabrane teme, kakva obrada je, i u inozemnim i u hrvatskim prilikama, nedostajuća, a s obzirom na uvriježenu prevagu politoloških aspekata odnosno politološke obrade ove teme;

– tomu što povijesna geneza nije ostala samo na razini kronološkog izlaganja činjenica, nego ju je autorica obogatila svojim uvidima i zaključcima utemeljenima na tim činjenicama, na koje uvide i zaključke smo u ovome prikazu stavili poseban naglasak;

– tomu što u pozitivnom pravno-institucionalnom dijelu autorica *de lege ferenda* predlaže, i pravnom argumentacijom potkrepljuje, prethodno izložene ugovorne izmjene, o potrebi kojih je argumentirano zaključila.

Takav doprinos ovu knjigu čini vrijednom posebne pozornosti, pogotovo (pravne i politološke) stručne javnosti, koju će nedvojbeno i zadobiti.

Dr. sc. Mijo Galiot