

*Дејана Вукчевић**

Институт за политичке студије, Београд

ОБЛИЦИ «ФЛЕКСИБИЛНЕ» САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ, БЕЗБЕДНОСНЕ И ОД- БРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ**

Сажетак

Аутор се у овом чланку бави облицима флексибилне сарадње који су уведени у област спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Најпре се приступа се анализи посебних процедура у области спољне и безбедносне политике ЕУ, а затим се обрађују облици флексибилне сарадње у области безбедносне и одбрамбене политике, да би се, коначно, указало на значај флексибилности у овој области. Област спољне, безбедносне и одбрамбене политике је специфична, јер је у њој нарочито изражена хетерогеност интереса, амбиција и капацитета, а једногласност је основни начин доношења одлука, па флексибилни облици сарадње представљају најлогичнији пут за превазилажење блокаде у развоју ове политике. Циљ овог чланка је да сагледа позитивне и негативне стране овог процеса и да одговори на питање да ли ће разни облици флексибилне сарадње допринети даљем развоју ове политике у процесу интеграције.

Кључне речи: појачана сарадња, флексибилна сарадња, диференцирана интеграција, спољна и безбедносна политика ЕУ, заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ.

* Научни сарадник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

1. ОБЛИЦИ «ФЛЕКСИБИЛНЕ» САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Тежња да се ускладе хетерогеност и интеграција није новина у процесу европске интеграције : са овим проблемом Европска заједница се сусретала од самог почетка свог постојања. Ако је европска интеграција, од самог настанка, подразумевала униформну примену комунитарног права, различитост између држава чланица условила је разматрање могућности напредовања у једном «диференцираном» ритму, како би се решио проблем усклађивања процеса проширења и продубљивања европске интеграције.¹⁾ Тако су сукцесивна проширења условила одређену дозу «флексибилности», која се, пре свега, огледала у специфичним привременим дерогацијама. На тај начин се усталио термин *диференцирана интеграција*, или диференцирана примена заједничког корпуса права и обавеза. Овај термин је највише коришћен у академској литератури.²⁾ Како истиче Филип Манен (Philippe Manin), ради се о појави унутар Заједнице и Уније да «државе или групе држава делују према различитим правилима од општих правила, односно правила која се примењују на све државе».³⁾ Другим речима, реч је о изазову да се «организује нарастајућа различитост у оквиру Уније, а да се не угрози динамика интеграције».⁴⁾ Почетком деведесетих година XX века, међутим, дошло је до промене суштине процеса диференцираности, који престаје да буде привремено «практично решење» и постепено постаје концепт који ће омогућити организацију и кодификацију флексибилности. Два догађаја су одиграла кључну улогу у овој еволуцији: образовање економске и монетарне уније, са једне стране, и перспективе унификације након хладног рата. Тако је уговор из Мастрихта, са образовањем економске и

1) Florence Chaltiel, «Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 418, 1998, p. 290.

2) Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, p. 43. Овај аутор истиче да постоји «терминологијска конфузија» када говоримо о диференцираној интеграцији, јер су у «копицају» појмови као што су «Европа у више брзина», «појачана солидарност», «појачана сарадња», «постепена интеграција», «концентрични кругови», «Европа у више колосека», «варијабилна геометрија» итд. Сви ови термини се користе да означе процес диференциране интеграције - Alexander Stubb, «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 2, 1996, p. 283.

3) Philippe Manin, «Les aspects de l'intégration différenciée» in Philippe Manin, Jean-Victor Louis, (dir.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limites*, Pedone, Paris, 1996, p. 9.

4) Françoise de La Serre, «La coopération renforcée», in Paul Magnette (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2002, p. 167.

монетарне уније, омогућио напредовање једног броја држава, док су се неке државе добровољно искључиле из тог процеса добивши притом специфичне (перманентне) дерогације (Данска, Велика Британија).⁵⁾ Дакле, диференцираност постаје двојаки процес: с једне стране, тежња је да се омогући државама да даље напредују у процесу интеграције и да остваре сарадњу у одређеној области у оквиру институционалног система ЕУ, и реципрочно, да се омогући државама које одбијају учешће, да не буду ангажоване, захваљујући специфичним дерогацијама (*opt-out*).⁶⁾

Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика заснована је на међувладиној сарадњи, с обзиром да се ради о области која традиционално представља израз националне суверености. Будући да је једногласност основно начело доношења одлука у овој области, Европска унија се, од самог увођења спољне и безбедносне политике у институционални оквир, сусреће са могућношћу парализе ове политике. Отуда је било неопходно пронаћи одговарајуће алтернативе који неће блокирати даљи развој ове политике, будући да је било мало вероватно да ће квалификована већина бити уведена у ову област. Ако се осврнемо на одредбе Уговора из Мастрихта, видећемо да пример Данске представља један облик флексибилности, које се, пре свега, односи, на превазилажење блокаде у процесу политичког одлучивања. Наиме, Данска је на референдуму одбацила уговор из Мастрихта, те је на основу тзв. «компромиса из Единбурга» из 1992. године, одлучено да се уговору из Мастрихта прикључи и Протокол бр. 5 о положају Данске, којим је предвиђено, између осталог, да Данска «*неће учествовати у припремању и примени одлука или подухвата Уније које имају последице у области одбране*», али да притом неће спречавати развој «ближе сарадње држава чланица» у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Дакле, овај облик флексибилности заснован је на принципу неучествовања (*opt-out*). Неки аутори овај облик дерогације називају и «*деструктурирајућом*» диференцираном интеграцијом.⁷⁾ Што се тиче домена одбране, он је, са уговором из Мастрихта, уређен тако да је предвиђао различите обли-

5) *Ibid*, p. 168.

6) Thierry Chopin, Jean-François Jamet, «La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire ?», *Questions d'Europe*, n° 106 et 107, 15 et 21 juillet 2008, p. 1.

7) Laurence Burgogue-Larsen, «Le droit communautaire dans tous ses états ou les désordres du in et du out», in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans du droit communautaire*, Presses de l'Université des Sciences sociales, Toulouse, 2003, p. 123.

ке сарадње, али *изван* уговорног оквира ЕУ. Више одредби уговора из Мастрихта потврђује ову чињеницу. Прво, уговор предвиђа поштовање специфичности националних одбрамбених политика. Ова специфичност се односи како на неутралне земље, тако и на одбрамбене политике које се остварују у оквиру НАТО-а. Друго, флексибилност је била предвиђена у оквиру саме Западноевропске уније (ЗЕУ), као војног ослонаца ЕУ. Најзад, могућност развоја «*тешње билатералне сарадње*» између две или више држава чланица у оквиру ЗЕУ или НАТО-а предвиђена је чланом 17 (бивши члан J.7) Уговора о ЕУ, али у мери у којој та сарадња не спречава или није у супротности са сарадњом у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Ова одредба проистиче из разлика које постоје између одбрамбених политика држава чланица, и њихових војних потенцијала. Ипак, све наведене уговорне одредбе предвиђају сарадњу *изван* институционалног оквира ЕУ⁸⁾, и тиме доводе до опасности од «*дефрагментације*» спољне и безбедносне политике ЕУ. Отуда је било неопходно да се уведу специфични облици сарадње у овој области, који ће истовремено уважавати велике разлике између држава чланица, али и омогућити њихову сарадњу у оквиру институционалног оквира ЕУ. Међутим, то се није догодило све до усвајања Лисабонског уговора.

Ипак, након новог таласа проширења, било је неопходно приступити процесу диференцијације на нови начин, имајући у виду нарастајућу хетерогеност и будућност једне ЕУ са двадесет или више чланица. Притом је требало водити рачуна и о томе да диференцираност носи са собом и одређене ризике. Први од њих је прекомерна фрагментација процеса интеграције, јер диференцираност ствара додатну институционалну комплексност, која је често предмет критика. Други ризик је могућност раздора између држава које се одреде да иду напред, и оних које то не желе. Водећи рачуна о овоме, уговор из Амстердама је формално увео могућност тзв. «*појачане сарадње*» у оквиру институционалног оквира ЕУ. Шта заправо представља појам појачане сарадње? За разлику од механизма диференцираности које су уведене уговором из Мастрихта, и који спадају у «*дерогације*», јер дају могућност појединим државама (Данска, Велика Британија) да не учествују у некој области, појачана сарадња има за циљ да омогући државама да иду брже и даље од других, у оквиру институционалног система ЕУ. Стога ова

8) Udo Diederichs, Mathias Jopp, «Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work», *International Spectator*, vol. 38, n° 3, 2003, p. 18.

сарадња има «позитивну конотацију», док разне дерогације имају «негативну конотацију».⁹⁾ Такође, неки аутори запажају постепено напуштање појма «флексибилности» у корист појма «појачане сарадње», као последицу тежње ка употреби мање «идеолошки оптерећујуће термнологије». Појачана сарадња тако указује на практичну страну ове појаве, за разлику од флексибилности која се повезује са субсидијарношћу или федерализмом.¹⁰⁾

Тако је уговором из Амстердама предвиђена могућност појачане сарадње, која је уведена члановима 43-45 Уговора о ЕУ и члана 11 Уговора о ЕЗ, и обухватала је области из «првог» и «трећег» стуба ЕУ. Дефинисани су стриктни услови који су одређивали ову сарадњу. Тако, она је могла бити уведена у трећи стуб ЕУ под условом да има за циљ постизање циљева Уније, заштиту и јачање њених интереса, да се користи тек у *крајњем случају*, онда када циљеви Уговора не могу да буду постигнути применом предвиђених процедура, да се односи бар на већину држава чланица, да не утиче на тековине Заједнице ни на надлежности, права, обавезе и интересе држава чланица које не учествују у сарадњи (чл. 43(1) Уговора о ЕУ). У оквиру првог стуба Уније, ова сарадња је могла бити уведена само у областима која не спадају у искључиву надлежност ЕЗ, ако не утиче на политике, активности и програме Заједнице, ако се не односи на грађанство Уније, ако остаје у оквирима надлежности Заједнице и не установљава дискриминацију или ограничење трговине између држава чланица (чл. 11(1) Уговора о ЕЗ).

Ипак, ова сарадња није обухватила и област спољне и безбедносне политике ЕУ. Дакле, воља и одлучност неких држава чланица да напредују брже у процесу интеграције није предвиђена у другом стубу Уније. Зашто? Истицано је да је други стуб Уније већ довољно «флексибилан», те да би увођење појачане сарадње било контрапродуктивно у односу на континуитет и кохерентност спољне и безбедносне политике ЕУ, и тако представљало потенцијални извор конфузије у односу према трећим државама. Тако је ова идеја, која је била заговарана од стране неких држава (Холандија)

9) Philippe Manin, « La «coopération renforcée» », in *Le traité d'Amsterdam : réalités et perspectives*, Actes du colloque (Universités Paris I, Paris II et Bordeaux IV), Paris, 27-28 février 1998, Editions Pedone, Paris, 1998, p. 137. Аутор наводи да је у неким случајевима ова подела «*виртуелна*». Тако, на пример, може се тврдити да су државе које су учествовале у образовању заједничке монете између себе оствариле појачану сарадњу у односу на оне државе које нису учествовале, без обзира на то што Уговор говори о «*дерогацији*».

10) Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, op. cit., p. 43.

током преговора о уговору из Амстердама, на крају потпуно одбачена.¹¹⁾ Пронађено је компромисно решење, које се огледа у увођењу одредби о тзв. *конструктивној уздржаности*, која је требала да замени одредбе о појачаној сарадњи. Ова процедура уведена је чланом 23 Уговора о ЕУ, и предвиђа могућност за државу чланицу да се уздржи од гласања, и да притом упути званичну декларацију. У том случају, ова држава чланица није обавезна да примени одлуку, али је у обавези да прихвати обавезујући карактер одлуке за остале чланице, и да се уздржи од било какве активности која би могла бити супротна или усмерена да спречи деловање Уније засновано на тој одлуци. Циљ конструктивне уздржаности је да се спречи блокирање доношења одлука од стране само једне државе.

Конструктивна уздржаност није новина уговора из Амстердама. Овај облик флексибилности предвиђен је и чланом 205(3) Уговора о ЕЗ, који истиче да, приликом гласања у Савету, *«уздржавање од гласања присутних чланова или оних који су заступљени преко пуномоћника, не спречава Савет да усвоји одлуке за које се тражи једногласност»*. Разлика између ова два механизма огледа се у томе што у првом стубу, одлука обавезује и државу која се уздржала од гласања, док у другом стубу то није случај, те постоји ризик да се угрози начело политичке солидарности, предвиђено чланом 11(2) Уговора о ЕУ, који каже да *«државе чланице активно и безрезервно подржавају спољну и безбедносну политику Уније, у духу искрености и међусобне солидарности»*, те да *«заједнички делују у циљу јачања и развоја њихове узајамне политичке солидарности»*. Конструктивна уздржаност у области спољне и безбедносне политике има још неке недостатке. Наиме, овај облик флексибилности *«од случаја до случаја»* заснован је на принципу неучествовања. Реч је, пре свега, о систему *«дискретног умножавања»* принципа *opt-out*, а не о специфичном облику појачане сарадње.¹²⁾ Такође, конструктивна уздржаност је могућа само онда када нису угрожени витални интереси држава, како предвиђа члан 23 УЕУ. Према Александру Стабу (Alexander Stubb), конструктивна уздржаност се може повезати са моделом Европе *à la carte*, будући да омогућава државама да изаберу када ће учествовати, а када неће, у некој од-

11) Eric Philippart, Jeffrey Edwards, «The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, 1999, p. 99.

12) *Ibid.*

луци ЕУ.¹³⁾ Конструктивна уздржаност је у пракси први пут употребљена у фебруару 2008. године од стране Кипра, поводом усвајања одлуке Савета ЕУ о успостављању мисије «Еулекс Косово». Том приликом ова држава је упутила и званичну декларацију, у којој се позива на члан 23 (1) Уговора о ЕУ.¹⁴⁾

Уговором из Нице измењене су одредбе о појачаној сарадњи, која се убудуће назива «ближа сарадња» и уведена је могућност ове сарадње и у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Када је реч о овој сарадњи у другим областима, утврђен је минимум од осам држава за успостављање ове сарадње, док су у области спољне и безбедносне политике унети нови чланови од 27А до 27Д. Према члану 27А, ближа сарадња у области спољне и безбедносне политике биће усмерена на «очување вредности и интереса Уније као целине уз истицање њеног идентитета као кохерентне снаге на међународној сцени». Предвиђено је испуњење три услова ради њене реализације. Како је истакнуто у члану 27А (1), ова сарадња мора да поштује: начела, циљеве, опште смернице и доследност заједничке спољне и безбедносне политике и одлуке донете у том оквиру, затим овлашћења Европске заједнице, и, коначно, доследност између свих политика Уније и њених спољних активности. Процедура увођења ближе сарадње предвиђена је чланом 27Ц, који истиче да ће државе чланице које намеравају да унапреде међусобну сарадњу упутити захтев Савету министара. Овај захтев ће бити упућен и Европској комисији и Европском парламенту ради информације. Комисија треба да изложи своје мишљење о томе да ли је предложена сарадња у складу са политиком Уније, док је Савет надлежан да да овлашћење за успостављање ове сарадње.

Поједини аутори указују на нека значајна, како функционална, тако и материјална ограничења када је реч о ближој сарадњи у области спољне и безбедносне политике ЕУ.¹⁵⁾ Функционално ограничење се одражава у чињеници да ова сарадња може бити уведена само за спровођење заједничких акција или ставова, дакле, тамо где већ постоји квалификована већина и конструктивна

13) Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, op. cit., p. 133.

14) Marise Cremona, «Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU», European University Institute *Working Paper LAW*, n° 21, 2009, p. 15.

15) Marc Blanquet, «Commentaire de l'article 27A», in Joël Rideau (dir.), *Union européenne-Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, LGDJ, Paris, 2001, p. 65.

уздржаност. Неки аутори објашњавају ово ограничење потребом за кохерентношћу спољне и безбедносне политике ЕУ, тако да ближа сарадња у овој области не може да се користи за утврђивање основних смерница ове политике.¹⁶⁾ Ово ограничење указује на другачију логику ове сарадње у области спољне и безбедносне политике од самог концепта појачане/ближе сарадње као такве. Овде се ради, пре свега, о мандату који Унија даје одређеној групи држава чланица, које, са своје стране, поседују одређени степен аутономије. Што се тиче материјалног ограничења, оно такође постоји, јер се ближа сарадња у овој области не примењује на питања која имају војне или одбрамбене последице (чл. 27Б).

За разлику од досадашњих уговора, Лисабонски уговор представља напредак када се ради о флексибилности у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Овај уговор је унео значајне промене које се односе на међународну активност Европске уније. Пре свега, Европска унија убудуће има својство правног лица, чиме је окончана расправа о њеном «имплицитном» правном субјективности. Такође, укинута су «стубови» на којима је Унија до сада почивала, што је требало да ојача кохерентност између различитих политика на спољном плану ЕУ. Међутим, све ове измене у области спољне политике нису револуционарне, будући да не ремете доминантни принцип међувладине сарадње у овој области.¹⁷⁾ Када је реч о ближој сарадњи, она је уведена чланом 20 Уговора о ЕУ, као и члановима од 326 до 334 Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). Ова сарадња је предвиђена за области које не спадају у искључиву надлежност Уније, а усмерена је ка остварењу циљева Уније, заштити њених интереса и јачању интеграционих процеса (чл. 20(1) УЕУ). Савет доноси одлуку о успостављању ове сарадње, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица. Ова сарадња је у сваком тренутку «*отворена за све државе чланице*». Када је реч о спољној и безбедносној политици, значајна новина Лисабонског уговора је да се укида ограничење ове сарадње за питања која имају војне или одбрамбене последице. Ипак, ближа сарадња у овој области има специфичан карактер, који је условљен специфичним статусом спољне и безбедносне политике у Лисабонском уговору. Наиме, глава 5 Уговора о ЕУ носи наслов «опште одредбе о спољним активностима Уније и посебне одред-

16) Francette Fines, «La réforme des coopérations renforcées», *Revue des affaires européennes*, n° 4, 2000, p. 367.

17) Barbara Delcourt, «Entre réalisme et modestie: les nouveaux atours de la PESC», in Paul Magnette (dir.), *La Grande Europe*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2004, p. 312.

бе о заједничкој спољној и безбедносној политици», што указује на тежњу да се ова политика смести у јединствени систем спољне акције ЕУ, а да истовремено задржи специфичан карактер. На то указује и Уговор о функционисању ЕУ, који предвиђа различите категорије надлежности ЕУ – искључиву надлежност ЕУ (чл. 3 УФЕУ), подељену надлежност (чл. 4 УФЕУ) и надлежност подржавања, координације и допуњења акције држава чланица (чл. 6 УФЕУ) – не сврставајући притом спољну и безбедносну политику ЕУ ни у једну од наведених категорија. Тако члан 2(4) УФЕУ каже да «Унија има надлежност, у складу са одредбама Уговора о Европској унији, да одређује и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући постепено одређивање заједничке одбрамбене политике». Чини се да специфична, *sui generis* природа ове политике није јасно прецизирана у новом уговору¹⁸⁾, што спречава да се оствари потпуна хармонизација инструмената и процедура који су подељени по «стубовима».¹⁹⁾ Тако је и ближа сарадња у овој области специфична у односу на такву сарадњу у другим областима. Примера ради, за разлику од ове сарадње у другим областима, у којима Савет квалификованом већином даје одобрење о њеном спровођењу, у области спољне и безбедносне политике потребна је једногласност (чл. 329(2) УЕУ). Затим, државе чланице морају да поднесу захтев са прецизним информацијама о области и циљевима предложене сарадње у другим областима, док је у области спољне и безбедносне политике ЕУ довољан само захтев, без додатних услова (чл. 329(1) и 329(2) УЕУ). Коначно, осим Комисије, у области спољне и безбедносне политике, Високи представник за спољне послове и безбедност је задужен да да мишљење о усклађености ближе сарадње са спољном и безбедносном политиком ЕУ (чл. 329(2) УЕУ).

2. ОБЛИЦИ «ФЛЕКСИБИЛНЕ САРАДЊЕ» У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, као део заједничке спољне и безбедносне политике, остао је у раскораку са процедуром доношења одлука у овој области. Да би се очувало политичко јединство ЕУ и контрола над развојем ове политике, било је

18) Marise Cremona, «The Draft Constitutional Treaty : External Relations and External Action», *Common Market Law Review*, vol. 40, n° 6, 2003, p. 1354.

19) Giovanna Bono, «La PESC et la PESCД dans la Constitution européenne. Evaluation sur la base du projet de la Convention», *Annuaire français de relations internationales*, vol. 5, 2004, p. 560.

неопходно увести нове облике флексибилне сарадње у овој области, како би се омогућило «коалицијама воље» да се ангажују у цивилним и војним операцијама под окриљем ЕУ. Три разлога су условила увођење флексибилне сарадње у област безбедности и одбране у оквиру институционалног оквира ЕУ. Најпре, сарадња између држава чланица у области одбране одвија се изван институционалног оквира ЕУ, и било је неопходно да се та сарадња у некој форми обавља у оквиру ЕУ. Затим, значајне разлике у војним капацитетима постоје између држава чланица, и оне више нису могле бити игнорисане. Коначно, област безбедносне и одбрамбене политике је област у којој се све одлуке доносе једногласно. Руководећи се овим реалностима, Лисабонски уговор предвиђа три облика флексибилне сарадње у области европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

Први облик флексибилне сарадње односи се на одредбе о тзв. *сталној структурној сарадњи*. Наиме, групи држава чланица које желе да напредују у области одбране и да међу собом започну заједничке иницијативе, омогућена је сарадња у оквиру Уније. Овај облик сарадње има за циљ да институционализује досадашњу праксу која постоји међу неким државама чланицама, како би се ова сарадња убудуће одвијала у оквиру Уније, уз подршку осталих држава чланица. Тако члан 42(6) Лисабонског уговора предвиђа да *«оне државе чланице чији војни капацитети испуњавају више критеријуме и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе, успостављају сталну сарадњу у оквиру Уније»*.

Процес успостављања сталне сарадње утврђен је чланом 46 Уговора о ЕУ и подразумева неколико фаза. Прво, државе које желе да установе сталну сарадњу морају о томе да обавесте Савет и Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику. Друго, у року од три месеца од тог обавештења, Савет, квалификованом већином и после консултација са Високим представником, усваја одлуку којом се та сарадња успоставља и утврђује листу држава учесница у тој сарадњи. Треће, јасно је утврђена процедура евентуалног проширења сталне сарадње на друге државе чланице. Наиме, свака држава која касније жели да приступи овој сарадњи, обавештава о томе Савет и министра иностраних послова. Након нотификације, Савет одлучује квалификованом већином после консултација са министром иностраних послова о учешћу

нове чланице у структурној сарадњи. Само државе учеснице ове сарадње имају том приликом право гласа. Предвиђена је и могућност искључења државе која не испуњава критеријуме које захтева стална структурна сарадња. Том приликом, Савет доноси одлуку квалификованом већином. Занимљиво је да се све одлуке и препоруке везане за структурну сарадњу, осим горе наведених које се односе на процедуру чланства, доносе једногласно, што потврђује и члан 46(6) Уговора о ЕУ.

Критеријуми и захтеви у погледу војних капацитета држава учесница структурне сарадње усвојени су у тзв. *Протоколу о сталној сарадњи установљеној чланом 42 Уговора о ЕУ*. Према члану 1 овог протокола, државе чланице се обавезују да ће интензивно развијати своје одбрамбене капацитете проширењем свог националног доприноса, и учешћем, у случају потребе, у мултинационалним снагама, у најважнијим европским програмима наоружања и активностима Европске агенције за одбрану. Такође, државе се обавезују да ће ставити на располагање, најкасније до 2010. године, као национални контингент или као део мултинационалних војних снага, борбене јединице за потребе будућих мисија, конципиране као тактичке групе, које располажу инфраструктуром за подршку, укључујући транспорт и логистику, које су способне да предузму, у року од 5 до 30 дана, Петерсбершке мисије, и посебно како би одговориле на захтеве Уједињених нација, у периоду од 30 дана, са могућношћу продужетка до 120 дана.

У циљу испуњења ових критеријума, државе учеснице ове сарадње имају обавезу да, према члану 2 Протокола, сарађују, од тренутка ступања на снагу Лисабонског уговора, ради остварења договорених циљева који се односе на утврђивање висине издатака за одбрану. Државе такође треба да уједначавају, у мери у којој је то могуће, одбрамбена средства, нарочито на плану усклађивања утврђених војних потреба, и да заједно користе и специјализују своја средства и одбрамбене капацитете, као и да подстичу сарадњу на пољу обуке и логистике. Затим, државе учеснице су обавезне да предузимају конкретне мере за јачање расположивости, међукооперативности, флексибилности и способности за премештање трупа, нарочито после утврђивања заједничких циљева за слање оружаних снага, што укључује и евентуално преиспитивање њихових националних процедура за доношење такве одлуке. Четврто, државе такође имају обавезу да сарађују са циљем предузи-

мања потребних мера за отклањање недостатака констатованих у оквиру Механизма за развијање капацитета. Пето, државе треба да учествују у развоју заједничких програма или европских програма о војној опреми у оквиру Европске агенције за одбрану. Наведени критеријуми и захтеви предвиђени за учествовање у структурној сарадњи морају бити поштовани, а у случају да држава учесница не извршава своје обавезе, предвиђена је могућност њеног суспендовања из сарадње, јер Савет може квалификованом већином да донесе одлуку о суспензији државе учеснице. Коначно, трећи члан Протокола поверава Европској агенцији за одбрану (ЕАД) улогу «чуvara» ове сарадње, будући да она треба да *«доприноси редовном процењивању доприноса држава чланица-учесница»*, и да о томе подноси извештај најмање једном годишње.

На основу изложених уговорних одредби, намећу се три основне карактеристике овог облика сарадње. Најпре, структурна сарадња је стална, затим, за њено успостављање потребна је квалификована већина, и, коначно, није утврђен минималан број држава које учествују у овој сарадњи.²⁰⁾ Ове три карактеристике представљају предност у односу на ближу сарадњу, која захтева једногласну одлуку и минимум девет држава учесница приликом њеног установљења. Неки аутори наводе да, на први поглед, ова специфичност структурне сарадње може одавати утисак да је циљ да се уведе механизам који ће охрабрити државе да повећају своје војне издатке²¹⁾, али да у реалности влада потпуна конфузија око овог појма.²²⁾

Неке недоречености су присутне када је реч о овом облику сарадње. На пример, није прецизирано како ће *«високи критеријуми»* држава учесница бити утврђени. Француска је, примера ради, предложила минимум од шест држава учесница у структурној сарадњи (Француска, Велика Британија, Немачка, Италија, Шпанија

20) Federico Santopinto, «Le traité de Lisbonne et la défense européenne: Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente», *Note d'Analyse du GRIP*, 4 novembre 2009, p. 5.

21) Ово мишљење заступа Ховорт (Howorth), који сматра да је циљ увођења одредби о сталној структурној сарадњи да се подстакну државе чланице које желе да напредују у области одбране али да истовремено допринесу развоју европске безбедносне и одбрамбене политике. То се, пре свега, односи на Француску и Немачку, које су током преговора о усвајању Уговора предлагале да се образује *«евро-зона»* у области безбедности и одбране. Видети Jolyon Howorth, «The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility», *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 4, 2004, p. 486.

22) Federico Santopinto, «Le traité de Lisbonne et la défense européenne: Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente», *op. cit.*, p. 1.

и Пољска), које ће бити у обавези да троше 2% друштвеног бруто производа на одбрану, али је тај предлог одбијен пошто је имао превише «ексклузивну» конотацију.²³⁾

Други облик флексибилне сарадње који уводи Лисабонски уговор односи се на могућност да Савет повери, у оквиру ЕУ, извршење неке мисије Уније групи држава чланица, «*како би очувале вредност Уније и послужиле њеним интересима*» (чл. 42(5) УЕУ). Одредба се односи на оне државе чланице које имају вољу да учествују у једној таквој мисији, и које располажу неопходним капацитетима за њену реализацију. Како је наведено у члану 44 Уговора о ЕУ, заинтересоване државе чланице, заједно са Високим представником ЕУ за спољне односе и безбедносну политику, се међусобно договарају о вођењу мисије. Државе чланице које учествују у мисији, било на сопствену иницијативу, било на иницијативу државе чланице која не учествује у мисији, обавештавају Савет ЕУ о спровођењу мисије. У случају да реализација мисије захтева измену њених циљева или има нове далекосежне последице, државе чланице које учествују у мисији морају одмах да сазову Савет, који доноси потребне одлуке (чл. 44(2)).

Овај облик флексибилне сарадње држава чланица у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ је специфичан, јер се односи искључиво на спровођење неке војне мисије у оквиру управљања кризама. Дакле, можемо да кажемо да се ради о облику појачане сарадње «*извршног*» типа²⁴⁾, чији је циљ да омогући извршење једне мисије онда када све државе чланице немају подједнаку вољу да се ангажују у спровођењу операције, или онда када се ради о веома захтевној мисији која захтева употребу војних капацитета којима располажу само неке државе чланице. Одредбом о овом виду сарадње, Лисабонски уговор је обезбедио правну основу да операције које су се раније извршавале на националном нивоу или изван оквира ЕУ, буду убудуће део заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Док у случају сталне структурне сарадње мисије које државе учеснице те сарадње предузимају нису операције Уније, те исте државе могу да учествују у спровођењу неке мисије после одлуке Савета. Такође, за разлику од структурне

23) Marise Cremona, «Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU», *op. cit.*, pp. 13-14.

24) Dimitris Triantajyllou, *La Constitution de l'Union européenne selon les traités de Rome de 2004. Le choix de la Convention et de la Conférence intergouvernementale*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 110.

сарадње која је стална, овај облик флексибилности у сарадњи нема константност, јер државе чланице стављају на располагање Унији своје цивилне и/или војне капацитете или мултинационалне снаге како би допринеле циљевима које Унија утврди. Једини критеријуми за учествовање у овом виду појачане сарадње су воља држава чланица и неопходни капацитети. Ипак, нека питања остају још увек отворена. Тако нпр, Уговор не помиње каква је процедура за евентуално учешће држава у току мисије. Такође, не постоји ниједан захтев у погледу броја држава које могу да учествују у реализацији војне мисије ЕУ.

Трећи облик флексибилне сарадње који је уведен Лисабонским уговором у област безбедносне и одбрамбене политике ЕУ односи се на Европску агенцију за одбрану. Према члану 45 Уговора о ЕУ, основни задаци Европске агенције за одбрану су: да допринесе објективном сагледавању војних капацитета држава чланица и да врши оцену њихове способности да изврше предвиђене задатке; да унапређује усклађивање оперативних потреба и усваја делотворне и компатибилне поступке набавке; да предлаже мултилатералне пројекте за остваривање циљева предвиђених у складу са војним капацитетима, обезбеђује усклађеност програма које спроводе државе чланице и управља посебним програмима сарадње; да подржава истраживања у области одбрамбене технологије, усклађује и планира заједничке истраживачке активности и студије за техничка решења која ће бити у складу са будућим оперативним потребама; да доприноси утврђивању, и ако је неопходно, спровођењу свих корисних мера за јачање индустријске и технолошке основе у сектору одбране као и унапређивању рационализације трошкова за одбрану. У истом члану се наводи да је Агенција *«отворена за све државе чланице које желе у њој да учествују»*. У пракси, све државе чланице осим Данске учествују у раду Агенције. Такође је предвиђена могућност да се у оквиру Агенције оформе *«посебне групе које окупљају оне државе чланице које раде на заједничким пројектима»* (чл. 45 (2) УЕУ), што за неке ауторе представља специфичан приступ *«флексибилности у флексибилности»*.²⁵⁾

25) Udo Diedrichs, Mathias Jopp, «Flexible Modes of Governance : Making CFSP and ESDP Work», *op. cit.*, p. 26.

ЗНАЧАЈ ФЛЕКСИБИЛНЕ САРАДЊЕ ЗА ДАЉИ РАЗВОЈ СПОЉНЕ, БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

На први поглед, одредбе о флексибилној сарадњи у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ изазивају неке недоумице. Да ли је пожељна одређена доза флексибилности у овој области? Да ли је ова сарадња могућа и у којој форми? Да ли ће ова сарадња шкодити политичкој легитимности Европске уније? Најмање два аргумента можемо да наведемо у корист увођења ове сарадње. Најпре, одредбе о овој сарадњи би требале да омогуће превазилажење парализе због једногласности као основног начина доношења одлука, и спречавање образовања, изван институционалног оквира ЕУ, разних неформалних група. Дакле, флексибилни облици сарадње представљају најлогичнији пут за превазилажење блокаде у развоју ове политике. Јер, у тренутку када Унија одлучује да образује аутономни капацитет за одлучивање и спровођење војних и цивилних операција, било би парадоксално да постоји блокада на нивоу политичког одлучивања. Затим, кроз ове облике флексибилне сарадње би се продубила и даље развијала безбедносна политика ЕУ, будући да је, према неким ауторима, флексибилност замишљена у «мекшој» варијанти, са циљем да укључи што више држава, како би се избегло образовање група држава «другог» или «трећег» ранга.²⁶⁾ То је случај са Европском агенцијом за одбрану, која је отворена за све државе, али (на први поглед) и са сталном структурном сарадњом. Али, да ли је баш тако? Неоспорно је да само неколико држава чланица има војне капацитете неопходне за учешће у облицима флексибилне сарадње у области безбедности, и да ће велика већина држава остати изван те сарадње, нарочито када је реч о сталној структурној сарадњи, за коју су предвиђени посебни критеријуми учешћа. Чини се, међутим, да нема алтернативе за ове «коалиције воље» у оквиру Уније.

Такође се намеће проблем односа флексибилности и ефикасности ове политике. С једне стране, флексибилност јача ефикасност, која, са своје стране, појачава кредибилитет спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Али са друге стране, можемо флексибилност сагледати и као фактор смањења кохезије и солидарности између држава чланица, што може имати негативне по-

26) Udo Diedrichs, «Flexibility and ESDP : From the Convention to the IGC and Beyond», *CFSP Forum*, vol. 2, n° 2, 2004, p. 4.

следице за спољну акцију Европске уније, будући да ће неке државе учествовати мало, или неће уопште учествовати, у операцијама које се воде у оквиру флексибилне сарадње. Тако се флексибилна сарадња може посматрати и као покушај угрожавања амбиције ка образовању једне заједничке одбрамбене политике, како је предвиђено уговорним одредбама.

Некадашњи «други» стуб Уније је уређен тако да, осим одредби о ближој сарадњи, које су специфичне, и које се примењују и на област одбране, постоје и три посебна облика флексибилне сарадње у домену безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Осим структурне сарадње, која представља најамбициознији облик флексибилности у домену одбране, постоји и сарадња држава чланица ради извршења неке мисије Уније, која представља кодификацију постојеће праксе (операције у Македонији, Конгу). Чини се да ће овај облик сарадње често бити коришћен у будућим мисијама ЕУ у области управљања кризама, и стога је позитивно што је ова пракса институционализована. Трећи облик флексибилности односи се на Европску агенцију за одбрану, која је отворена за све државе. Све државе чланице учествују у раду Агенције, али је предвиђено да се у оквиру ње образују посебне, мање групе држава, које ће сарађивати на посебним пројектима. Отуда је овај облик сарадње специфичан, јер подразумева *двоструку* флексибилност у оквиру Агенције. Чини се да је овакво решење било неопходно, будући да постоји велика хетерогеност између држава у области наоружања.

Ипак, будући развој флексибилне сарадње у области безбедносне политике ЕУ изазива неке недоумице ако се имају у виду недоречености везане за сталну структурну сарадњу. Јер, чини се да ова сарадња следи исти циљ као и сама безбедносна политика ЕУ, па и Европска агенција за одбрану. Зашто је онда било неопходно увести овај облик сарадње у уговорне одредбе? Ово питање је утолико логичније ако се има у виду да Лисабонски уговор одобрава увођење процедуре ближе сарадње и у војном домену. Због чега онда додатно увођење сталне структурне сарадње поред могућности употребе одредби о појачаној сарадњи? Која је то «додатна» вредност структурне сарадње? Првобитно, стална структурна сарадња замишљена је као средство за образовање «*Европе у две брзине*», са државама предводницама које поседују значајне војне капацитете. Ова сарадња би омогућила државама учесницама да «заобиђу» област политичког одлучивања, јер би оне биле предводнице

(*avant-garde*) будућих мисија, и самим тим не би биле условљене претходним одобрењем од стране свих држава у области доношења одлука. Дакле, почетна замисао је била да ова сарадња буде ефикасно средство за мисије управљања кризама, али се по уговорним одредбама чини да се данас ради о иницијативи која је искључиво усмерена на развој капацитета, будући да постоји посебан облик сарадње који предвиђа могућност да Унија повери групи држава извршење неке мисије. Међутим, развој и јачање војних капацитета кроз оперативност и комплементарност један је од циљева који такође треба да спроводи и Европска агенција за одбрану. Такође, ако је структурна сарадња заиста замишљена да укључи што већи број држава, зашто није утврђен минималан број држава неопходан за остварење ове сарадње? Ова чињеница наводи на могућност институционализације «директоријума» или «тријумвирата» великих држава, што може имати као резултат најмање две негативне последице: угрожавање европске солидарности и довођење у питање аутономност безбедносне и одбрамбене политике, јер «мале» државе, бојећи се хегемоније «великих», преферирају америчко «туторство» у овој области у односу на било који облик европског директоријума. Ипак, не може се ни оспорити значај увођења флексибилности у овој области, имајући у виду посебно изражену хетерогеност статуса, интереса, амбиција и капацитета држава чланица, и једногласност као начин доношења одлука.

Стога можемо да нагласимо да диференцираност у области безбедносне и одбрамбене политике има позитивну (конструктивну) и негативну (деструктивну) страну.²⁷⁾ С једне стране, институционализација флексибилности означава победу «реалности», јер уважава хетерогеност интереса, амбиција и капацитета држава чланица. И сâм развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ резултат је диференцираности, која је у основи конституисања ове политике од самог почетка. Ради се специфичној области, која се може развијати само кроз специфичне облике флексибилне сарадње. Стога диференцираност у овој политици заузима место које нема у другим политикама Уније. Овај прагматизам је, међутим, такође и један од покретача европске интеграције, као и развоја безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. С друге стране, диференцираност у овој политици ствара додатну институционалну ком-

27) Laurence Burgogue-Larsen, «Le droit communautaire dans tous ses états ou les désordres du in et du out», in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans du droit communautaire, op. cit.*, p. 122.

плексност, и повећава могућност раздора између држава које се одределе да иду напред, и оних које то не желе (или не могу).

Dejana Vukcevic

**LES FORMES DE LA COOPERATION FLEXIBLE DANS LE
DOMAINE DE LA POLITIQUE ETRANGERE, DE SECURITE
ET DE DEFENSE DE L’UE**

SOMMAIRE

Dans cet article, l’auteur envisage les formes de la coopération flexible dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l’UE. D’abord, il s’agit d’analyser les procédures spécifiques de coopération dans le domaine de la PESC, pour se pencher ensuite sur les modalités de coopération flexible dans le domaine de la PESD, afin de démontrer l’importance de flexibilité dans ce domaine. Le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense est un domaine spécifique dans lequel l’hétérogénéité des intérêts, des ambitions et capacités des Etats membres est particulièrement grande, et l’unanimité la règle fondamentale dans le processus décisionnel. Ainsi, les formes flexibles de coopération semblent être le chemin logique pour dépasser le blocage décisionnel dans le développement de cette politique. L’objectif de cet article est de percevoir les effets positifs et négatifs de cette différenciation dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, et de répondre si ces formes de flexibilité contribueront au développement futur de cette politique dans le processus d’intégration européenne.

Mots-clés: coopération renforcée, coopération flexible, intégration différenciée, politique étrangère et de sécurité commune de l’UE, politique commune de sécurité et de défense de l’UE.

ЛИТЕРАТУРА

- Balmond, Louis, «L’Union européenne, une organisation de défense?», in *Le droit international à la croise des chemins. Force du droit et droit de la force*, Pedone, Paris, 2004.
- Biscop, Sven, «Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP : Transformation and Integration», Paper presented at the 3rd Seminar in the EUISS-coordinated series on the European Security Strategy: « Strengthening ESDP : The EU’s Approach to International Security », Helsinki, 18-19 September 2008.
- Blanck, Kathrin, «Flexible integration in the Common Foreign and Security Policy», *Europainstitut Working Paper*, n° 61, December 2004.

- Blanquet, Marc, «Commentaire de l'article 27A», in Joël Rideau (dir.), *Union européenne- Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, LGDJ, Paris, 2001.
- Bono, Giovanna, «La PESD et la PESCD dans la Constitution européenne. Evaluation sur la base du projet de la Convention», *Annuaire français de relations internationales*, vol. 5, 2004.
- Burgogue-Larsen, Laurence, «Le droit communautaire dans tous ses états ou les désordres du in et du out», in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans du droit communautaire*, Presses de l'Université des Sciences sociales, Toulouse, 2003.
- Chaltiel, Florence, «Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 418, 1998.
- Chopin, Thierry, Jamet, Jean-François, «La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire?», *Questions d'Europe*, n°106 et 107, 15 et 21 juillet 2008.
- Cremona, Marise, «Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU», *European University Institute Working Paper LAW*, n° 21, 2009.
- Cremona, Marise, «The Draft Constitutional Treaty : External Relations and External Action», *Common Market Law Review*, vol. 40, n° 6, 2003.
- De La Serre, Françoise, « La coopération renforcée », in Paul Magnette (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2002.
- De La Serre, Françoise, «La PESD et coopération renforcée», *International Law FORUM du droit international*, vol. 3, n° 4, 2001.
- De La Serre, Françoise, Wallace, Helen, *Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? Etudes et Recherche*, n° 2, Notre Europe, Paris, 1997.
- Delcourt, Barbara, «Entre réalisme et modestie : les nouveaux atouts de la PESD», in Paul Magnette (dir.), *La Grande Europe*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2004.
- Diedrichs, Udo, «Flexibility and ESDP : From the Convention to the IGC and Beyond», *CFSP Forum*, vol. 2, n° 2, 2004.
- Diedrichs, Udo, Jopp, Mathias, «Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work», *International Spectator*, vol. 38, n° 3, 2003.
- Dumoulin, André, «La gestion de crises infra-institutionnelles. La montée en puissance des directoires et des coopérations croisées», *La revue internationale et stratégique*, n° 37, 2000.
- Fines, Francette, «La réforme des coopérations renforcées», *Revue des affaires européennes*, n° 4, 2000.
- Howorth, Jolyon, «The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility», *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 4, 2004.

- Jaeger, Thomas, «Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy», *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 3, 2002.
- Latour, Xavier, «La coopération renforcée et la Politique européenne de sécurité et de défense», in François Hervouët (dir.), *Démarche communautaire et construction européenne. Dynamique des méthodes* (vol. 2), La Documentation française, Paris, 2000.
- Manin, Philippe, «La «coopération renforcée»», in *Le traité d'Amsterdam : réalités et perspectives*, Actes du colloque (Universités Paris I, Paris II et Bordeaux IV), Paris, 27-28 février 1998, Editions Pedone, Paris, 1998.
- Manin, Philippe, «Les aspects de l'intégration différenciée» in Philippe Manin, Jean-Victor Louis, (dir.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limites*, Pedone, Paris, 1996.
- Philippart Eric, Edwards Geoffrey, «The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, 1999.
- Santopinto, Federico, «Le traité de Lisbonne et la défense européenne: Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente», *Note d'Analyse du GRIP*, 4 novembre 2009.
- Stubb, Alexander, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave Macmillan, New York, 2002.
- Stubb, Alexander, «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 2, 1996.
- Törö, Csaba, «The Latest Example of Enhanced Cooperation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation», *European Law Journal*, vol. 11, n° 5, 2005.
- Вукчевић, Дејана, *Безбедност и Европска унија. Безбедносна политика Европске уније – институционалне основе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Вукчевић, Дејана, «Напредак Европске уније у области спољне политике, безбедности и одбране: од Уговора о Уставу за Европу до Лисабонског уговора», *Пословна економија*, бр.1, 2008.

RESUME

Hétérogénéité et/ou intégration? Ce dilemme est au cœur du processus d'intégration européenne. Il fallait concilier ces deux phénomènes et organiser la différence sans casser la dynamique de l'intégration. D'où le terme de l'intégration différenciée, qui respecte la différence et présente les moyens de son harmonisation avec la dyna-

mique du processus d'intégration. Dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, la hétérogénéité est particulièrement grande et l'unanimité est la règle principale dans le processus décisionnel. Pour cette raison, il était nécessaire de constituer les formes de flexibilité pour que le développement de cette politique ne soit pas bloqué. Le succès majeur représentent les dispositions du traité d Lisbonne qui introduisent les diverses formes de flexibilité dans le domaine de la sécurité et de défense de l'UE. D'abord, la coopération renforcée s'applique désormais à la PESC selon des modalités spécifiques, mais peut également être utilisée dans le domaine de la défense. Outre cette possibilité, dans le domaine de la défense, où l'hétérogénéité des statuts, des intérêts, des ambitions et capacités des Etats membres est particulièrement grande, le Traité instaure trois formes spécifiques de flexibilité. La première prévoit la possibilité, pour l'Union, de confier à quelques Etats membres, qui ont les capacités et la volonté, le soin de mener une mission pour le compte de l'Union. Cette forme de flexibilité est la codification de la pratique déjà existante. La deuxième concerne la coopération structurée permanente, qui représente la forme la plus ambitieuse et la plus élaborée de flexibilité et elle devrait rassembler les Etats membres qui remplissent des critères de capacités plus élevés et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en vue des missions les plus exigeantes. Enfin, la troisième forme concerne l'Agence européenne de défense, qui est ouvert à tous les Etats membres, mais au sein de laquelle des projets conjoints seront menés par des groupes restreints des Etats. Il s'agit d'une forme de « flexibilité dans flexibilité ». Donc, en matière de politique de sécurité et de défense, il s'agit d'un saut qualitatif par rapport aux révisions antérieures des traités. Cependant, ces nouveautés comportent également certaines risques, car la flexibilité crée une complexité institutionnelle, et elle peut aboutir à la discorde entre les Etats qui veulent aller avant, et ceux qui ne veulent pas.

Овај рад је примљен 23. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.