

УДК 355.014(4-672EU):323.1

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6132019.4>

Оригинални научни рад

*Дејана М. Вукасовић*

*Институт за политичке студије, Београд*

## **НАЦИОНАЛНО VS. НАДНАЦИОНАЛНО У ПОЛИТИЦИ НАОРУЖАЊА ЕУ\***

### **Сажетак**

У раду се анализира дихотомија национално/наднационално у политици наоружања ЕУ. У фокусу анализе су деловања Европске агенције за одбрану, као међувладиног органа, и Европске комисије као наднационалне институције. Циљ рада је да се на примеру рада ова два органа укаже на природу политике наоружања ЕУ. Да ли присуствујемо постепеној супранационализацији ове политике? Који облик политичког одлучивања поприма политика наоружања ЕУ у светлу недавних иницијатива предузетих на нивоу ЕУ? У првом делу рада анализира се институционално устројство и деловање Европске агенције за одбрану, као израза међувладине сарадње и указује на настојање држава чланица да сектор наоружања “заштите” од супранационалних иницијатива. Други део рада посвећен је деловању Европске комисије и њеном настојању да прошири овлашћења у сектору наоружања. Коначно, у трећем делу рада анализира се дихотомија национално/наднационално у светлу нових иницијатива предузетих на нивоу ЕУ након усвајања Европске глобалне стратегије 2016.

---

\* Рад је настао као резултат рада на пројекту бр. 170009, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

године. У раду се указује на слабости ригидне поделе национално/супранационално као јединог начина анализе сектора наоружања. Закључује се да се концепт тзв. “супранационалне међувладине сарадње” може применити на политику наоружања ЕУ, која се сагледава као нови облик интеграције који превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма.

Кључне речи: Европска унија, политика наоружања, “супранационална међувладин сарадња”, Европска комисија, Европска агенција за одбрану.

## 1. УВОД

Сектор наоружања ЕУ, као сектор производње, трговине и снабдевања добара и услуга у војне сврхе, заснован је реципрочној повезаности понуде и потражње. У том смислу, политика наоружања ЕУ обухвата политичку и индустријску димензију. Као политички процес, политика наоружања обухвата хармонизацију политика производње и снабдевања оружјем држава чланица ЕУ. Индустријска димензија политике наоружања односи се на развој европске индустрије наоружања. У овом раду, у фокусу анализе је политика наоружања ЕУ као политички процес, као облик сарадње између држава чланица у циљу хармонизације њихових потреба и образовања европског тржишта војне опреме.

Након оснивања ЕУ, сарадња њених држава чланица у области наоружања се дуго година одвијала изван институционалног оквира ЕУ. Државе чланице су обично сарађивале у међународним организацијама или *ad hoc* инстанцама. Основни разлог заобилажења институционалног оквира ЕУ лежи у специфичности сектора наоружања, као једног од основних елемената одбрамбене политике једне земље: свака држава настојала је да сачува независност одлучивања у области наоружања, те се на сваки облик сарадње у области наоружања у оквиру ЕУ гледало као на вид угрожавања националне независности. Са развојем заједничке безбедносне

и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП), сарадња држава чланица почиње да се одвија унутар институционалног система ЕУ, превасходно кроз деловање Европске агенције за одбрану, као тела које представља израз међувладине сарадње у области наоружања. У исто време, Европска комисија је бројним иницијативама настојала да прошири своје надлежности у овој области и да “европеизује” сектор наоружања.

Циљ рада је анализа дихотомије национално/супранационално у сектору наоружања. У фокусу анализе су деловања Европске агенције за одбрану, као међувладиног органа, и Европске комисије као наднационалне институције. У првом делу рада указује се на доминацију националног приступа у сектору наоружања, кроз анализу оснивања и деловања Европске агенције за одбрану, док се у другом делу рада анализирају иницијативе Европске комисије у циљу “европеизације” политике наоружања и образовања европског тржишта војне опреме. Коначно, у трећем делу рада разматрају се нове иницијативе предузете у области безбедносне политике ЕУ након усвајања Европске глобалне стратегије, а које се односе на сектор наоружања. Анализом деловања Европске агенције за одбрану и Европске комисије у области наоружања, ауторка указује на слабости ригидне поделе национално/супранационално као јединог начина анализе сектора наоружања и указује на предности концепта тзв. “супранационалне међувладине сарадње” (*supranational intergovernmentalism*) у процесу одлучивања у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Долази се до закључка да се овај концепт може применити на политику наоружања ЕУ, која се сагледава као нови облик интеграције који превазилази класични међувладин приступ, али притом не доводи до класичног супранационализма.

## **2. ЕВРОПСКА АГЕНЦИЈА ЗА ОДБРАНУ - ДОМИНАЦИЈА МЕЂУВЛАДИНОГ ПРИСТУПА**

Сарадња држава чланица ЕУ у области наоружања дуго година се одвијала изван институционалног оквира ЕУ. Тек са развојем безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, ова сарадња постаје део институционалног система ЕУ, са оснивањем

Европске агенције за одбрану. Државе чланице су до тада обично сарађивале у међународним организацијама или *ad hoc* инстанцама. Настојање држава да заобиђу институционални оквир ЕУ повезано је са специфичношћу сектора наоружања као једног од основних елемената одбрамбене политике једне земље. Тако је свака држава настојала да сачува независност одлучивања у области наоружања, па се на сваки облик сарадње у области наоружања у оквиру ЕУ гледало као на могућност угрожавања националне независности у сектору наоружања. Такође, током Хладног рата, основна организација за сарадњу западноевропских држава у области наоружања била је Западноевропска унија, војна организација земаља западне Европе, те је након завршетка Хладног рата, ова сарадња и настављена у оквиру ове организације све до њеног гашења и пребацавања њених функција на ЕУ.

Европска агенција за одбрану<sup>1</sup> представља основни орган за сарадњу држава чланица у области наоружања у оквиру ЕУ. Институционалне основе Агенције формално су утврђене усвајањем заједничке акције Савета министара ЕУ у јулу 2004. године.<sup>2</sup> Лисабонски уговор унео је одредбе заједничке акције Савета у члан 45 Уговора о ЕУ, поверивши јој пет основних задатака: 1) да допринесе утврђивању циљева војних капацитета држава чланица и оцени поштовања обавеза које су у погледу тих способности преузеле државе чланице, 2) да промовише усклађивање оперативних потреба и доношење ефикасних и усклађених поступака набавке, 3) да предлаже мултилатералне пројекте ради испуњења циљева у погледу војних капацитета и да обезбеди координацију програма које спроводе државе чланице и управљање посебним програмима сарадње, 4) да подржи истраживање у области војне технологије, да координира и планира заједничке истраживачке активности и проучавање техничких решења за будуће оперативне потребе и 5) да допринесе утврђивању, а по потреби, и спровођењу свих корисних мера за јачање војне индустријске и технолошке базе и за побољшање ефикасности војних трошкова. Агенција је,

1 У раду смо се одлучили за овај назив Агенције, иако у домаћој академској литератури поједини аутори користе назив «Европска одбрамбена агенција». Оригинални назив Агенције је *European Defence Agency* (EDA).

2 Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Union*, L 245, 17. 7. 2004, стр. 17.

према одредбама истог члана, “отворена за све државе чланице које желе да учествују у њеном раду” (чл.42(5)). У пракси, све државе чланице осим Данске учествују у раду Агенције. Савет министара ЕУ је 2011. године донео Одлуку о Агенцији којом је укинута претходна одлука из 2004. године.<sup>3</sup> Новим правним актом из 2011. године потврђено је пет основних функција Агенције наведених у члану 45 УЕУ. Такође, остале су непромењене и одредбе о организацији Агенције, установљене одлуком Савета из 2004. године. У октобру 2015. године, Савет је усвојио нову Одлуку о Агенцији, којом су унете измене у односу на претходну одлуку Савета, и која је данас на снази.<sup>4</sup> Према овом акту, мисија Агенције је да подржи Савет ЕУ и државе чланице у њиховим напорима да побољшају одбрамбене способности ЕУ у области управљања кризама и да омогуће даљи развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП).<sup>5</sup> Убудуће, Агенцији је додељено девет функција. Осим већ наведених пет функција, Агенција убудуће треба и да подржи развој сталне структурне сарадње, да тежи усклађивању са другим политикама ЕУ у мери у којој оне имају импликације на одбрамбене капацитете, да подстиче “дубљу сарадњу” између држава чланица и да пружи подршку операцијама ЕУ у оквиру ЗБОП-а, имајући у виду процедуре управљања кризама.<sup>6</sup>

Агенција делује под надлежношћу и политичким надзором Савета и поседује правни субјективитет и специфичне органе. Шеф Агенције је Високи представник за спољне послове и безбедносну политику, и одговоран је за организацију функционисања Агенције. Такође, Високи представник се стара о спровођењу оријентација Савета министара ЕУ и представља “основну везу” између Агенције и Савета. Савет ЕУ, једногласном одлуком, сваке године усваја смернице о будућим активностима Агенције, а сваке три године, такође

3 Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statut, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CFSP, *Official Journal of the European Union*, n° L 183, 13.07. 2011, стр. 16.

4 Council Decision (CFSP) 2015/1835 of 12 October 2015 defining the statut, seat and operational rules of the European Defence Agency (recast), *Official Journal of the European Union*, L 266, 13.10. 2015, стр. 55.

5 Члан 2.1. Одлуке Савета (CFSP) 2015/1835.

6 Члан 5 Одлуке Савета (CFSP) 2015/1835.

једногласном одлуком, одобрава финансијски оквир Агенције за наредне три године.

Главни орган одлучивања је Управни одбор, који се састоји од представника сваке државе чланице учеснице и једног представника Комисије без права гласа. Овај орган се састаје најмање два пута годишње на нивоу министара одбране држава учесница, али се током свог деловања може састајати и у другим саставима.<sup>7</sup> Шеф Агенције сазива и председава састанцима Управног одбора, којима присуствују председник Војног комитета или његов представник и представници Европске службе за спољне послове.<sup>8</sup> Задаци Управног одбора су многобројни. Овај орган одобрава извештаје који треба да буду прослеђени Савету, као и трогодишњи оквир активности Агенције, усваја буџет Агенције и одобрава *ad hoc* пројекте и програме, одлучује да једна или више држава чланица могу одобрити Агенцији административно и финансијско управљање одређеним активностима које спадају у њену надлежност, усваја унутрашњи правилник Агенције и има овлашћење да измени финансијске одредбе које се односе на извршење буџета Агенције. Одлуке у Управном одбору доносе се квалификованом већином.<sup>9</sup> Међутим, уколико се нека држава противи усвајању одлуке овом већином из “значајних разлога националне политике”, она тада не приступа гласању. Две опције су могуће у овом случају. Држава која не гласа може, посредством Шефа Агенције, да сазове Савет министара, који ће дати даље смернице Управном одбору, или сâм Управни одбор може квалификованом већином да одлучи да сазове Савет о овом питању, и у том случају Савет усваја одлуку једногласно. Агенција има и извршног директора и заменика, које Управни одбор бира на период од три године на предлог Шефа Агенције. Њихов задатак је да предузму све одговарајуће мере које гарантују ефикасност рада Агенције.<sup>10</sup>

Институционалне одредбе о Европској агенцији за одбрану представљају одраз различитих аспирација држава

7 Martin Trybus, *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, стр. 188.

8 Члан 8 Одлуке Савета (CFSP) 2015/1835.

9 Члан 9 Одлуке Савета (CFSP) 2015/1835.

10 Члан 10 Одлуке Савета (CFSP) 2015/1835.

чланица. С једне стране, Француска и Велика Британија гајиле су неповерење према иницијативама Европске комисије за ширењем њене надлежности у сектору наоружања, те је стога међувладина структура за сарадњу представљала погодно решење за обе државе. На британско-француском самиту у Тукеу 2003. године, две државе сагласиле су се о основним смерницама будуће сарадње у области наоружања у оквиру ЕУ и о образовању Европске агенције за одбрану. Француско-британски компромис израз је тежњи две државе да се побољшају војни капацитети ЕУ, али из различитих разлога. Док је Француска желела да Агенција поседује правну и финансијску одговорност за промовисање дубље европске сарадње у области наоружања, укључујући дефинисање заједничке стратегије наоружања, Велика Британија је, насупрот овој “максималистичкој” визији Агенције, заступала став да Агенција треба да буде тело које би дало одговарајући импулс развоју европских војних капацитета, уз минимум овлашћења и финансијске моћи. Ову “минималистичку” визију Агенције заступале су и Немачка и Италија, те су се приклониле британској визији деловања Агенције. Тако је од самог оснивања Агенција имала ограничену моћ како у погледу задатака тако и у погледу финансијских средстава.<sup>11</sup> Тачка неслагања међу државама чланицама односила се и на питање степена аутономности деловања Агенције. Пошто се Француска залагала за развој аутономних војних капацитета ЗБОП-а у односу на НАТО, Француска је заговарала становиште да Агенција буде овлашћена да самостално покреће нове пројекте у области наоружања. Под француским притиском, овај предлог је прихваћен од стране других чланица. Велика Британија, пак, која је на Агенцију гледала као на тело које би искључиво омогућило развој ЗБОП-а комплементарног са НАТО-ом (и зависног од њега), успела је да добије гаранцију да ће министри одбране Савета ЕУ једногласно одлучивати о финансијском оквиру Агенције, што је Великој Британији на посредан начин омогућавало право вета у погледу проширења мандата Агенције.<sup>12</sup> Британска влада је у пракси користила ову

11 Jocelyn Mawdsley, “France, the UK and the EDA”, in Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou (eds.), *The European Defence Agency. Arming Europe*, Routledge, London and New York, 2015, стр. 148.

12 Исто, стр. 148.



могућност одржавајући ниво буџета Агенције из 2010. године. Коначно, избор извршног директора Агенције био је такође предмет француско-британских несугласица и међусобних притисака, с обзиром на његову кључну улогу у даљем развоју Агенције. Стога су обе државе настојале да њихов кандидат буде изабран. На крају је за првог извршног директора Агенције изабран британски представник Ник Витни (Nick Witney) (2004-2007).<sup>13</sup>

Образовање Европске агенције за одбрану имало је двоструки ефекат на сарадњу држава чланица у области наоружања. С једне стране, образован је нови институционални оквир у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Са друге стране, започето је стварање европског тржишта војне опреме, захваљујући деловању Агенције. Без прибегавања комунитарној методи, успостављен је низ правила и норми у циљу стварања европеизованог тржишта опреме.<sup>14</sup> Ипак, образовање Агенције представљало је истовремено и својеврстан парадокс: иако је представљала корак напред у образовању сарадње држава чланица у области наоружања, Агенција је истовремено представљала средство за одржавање *status quo*-а у погледу образовања заједничке политике у овој области.<sup>15</sup> И Француска и Велика Британија, иако иницијатори оснивања овог органа, заговарали су међувладин приступ у деловању Агенције од самог почетка, одбацујући било какву могућност о ширењу овлашћења Агенције, као и деловању Комисије у овој области.

У првим годинама након оснивања, Агенција је предузела низ иницијатива и усвојила више докумената у циљу промовисања стандардизације процедура набавке војне опреме, али и сарадње у области капацитета и јачања индустријске базе

13 Након Ника Витнија, за извршног директора Агенције изабран је француски представник Клод-Франс Арно (Claude-France Arnauld). Тренутни извршни директор Агенције је шпански представник Хорхе Домек (Jorge Domecq), постављен 2015. године на предлог Високе представнице ЕУ Федерике Могерини (Federica Mogherini), чији је мандат као извршног директора Агенције продужен до фебруара 2020. године.

14 Udo Diedrichs, "Modes of governance in the EU's Common Foreign and Security Policy", in Udo Diedrichs, Wulf Reiners, Wolfgang Wessels (eds.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2011, стр. 166.

15 Martin Trybus, "The new European Defence Agency: a contribution to a common European Security and Defence Policy and a challenge to the Community *acquis*?", *Common Market Law Review*, vol. 43, n° 3, 2006, p. 698.



наоружања. У новембру 2005. године Агенција усвојила тзв. Кодекс понашања у области војних набавки (*Code of Conduct on Defence Procurement*), којим државе чланице добровољно прихватају да поштују одређене принципе и модалитете деловања у области набавке војне опреме. Кодекс понашања представљао је компромис између два опречна становишта. Један број држава, предвођен Француском, заговарао је развој заштићеног европског тржишта наоружања, уз инсистирање на европским добављачима, док је Велика Британија заступала мишљење о неопходности држава чланица да изаберу снабдеваче изван ЕУ.<sup>16</sup> Основ Кодекса је принцип добровољности држава, које су у сваком тренутку слободне да откажу учешће у области сарадње у области војне опреме. Основни принципи на којима је Кодекс заснован је правичан и једнак третман добављача, и укључује транспарентност и јавност информација, тј. пружање информација, преко електронског билтена на сајту Агенције, о понудама и набавкама за уговоре веће од милион евра.<sup>17</sup> Агенција је 2005. године усвојила и Кодекс добре праксе у ланцу снабдевања (*Code of Best Practice in the Supply Chain*), у циљу фаворизовања учешћа средњих и малих предузећа у програмима војне опреме и технологије. Циљ Кодекса је успостављање фер конкуренције у ланцу снабдевања и подстицање процене и избора добављача на равноправној основи. Основно начело на коме се Кодекс заснива је конкурентност приликом избора добављача, како би средња и мала предузећа имала једнаке шансе у ланцу снабдевања.<sup>18</sup> У том циљу, од 2007. године уведен је електронски билтен на сајту Агенције (*Electronic Bulletin Board – Industry Contracts*), путем којег могу да конкуришу средња и мала предузећа која желе да учествују као подизвођачи у оквиру програма војне опреме. Усвајањем Кодекса понашања у

16 Stacy Ferraro, "European Defence Agency: Facilitating Defense Reform or Forming Fortress Europe?", *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 16, n° 2, 2007, стр. 599.

17 Hélène Masson, «Union européenne et Armement. Des dispositions du traité de Lisbonne aux propositions de directive de la Commission européenne», *Recherche & Documents*, n° 9, 2008, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, стр. 39. Видети и: European Defence Agency, "The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States participating in the European Defence Agency", Internet, <http://www.eda.europa.eu/docs/documents/code-of-conduct-on-defence-procurement.pdf?sfvrsn=0, 26/01/2019>.

18 European Defence Agency, "The Code of Best Practice in the Supply Chain", Internet, [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA\\_Code\\_of\\_Best\\_Practice\\_in\\_the\\_Supply\\_Chain.pdf?sfvrsn=0, 27/01/2019](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_Code_of_Best_Practice_in_the_Supply_Chain.pdf?sfvrsn=0, 27/01/2019).

области војних набавки, Агенција је увела одређене процедуре и правила са циљем побољшања сарадње и интегрисаности процеса набавке војне опреме. Захваљујући томе, формиран је оквир за социјализацију између држава чланица учесница у раду Агенције, који према појединим ауторима омогућава постепено превазилажење међувладине логике у области тржишта војне опреме.<sup>19</sup>

Агенција је у првим годинама свог постојања усвојила и Европску стратегију о сарадњи у области наоружања (*European Armaments Cooperation Strategy, 2008*), која је усмерена на реализацију три стратешка циља. Прво, циљ је да се подржи и олакша сарадња у погледу потреба у области капацитета. У том смислу, деловање Агенције било је усмерено на “подизање свести” држава чланица о неопходности утврђивања националних стратегија набавке војне опреме и коришћења средстава у области истраживања и технологије. Друго, циљ Агенције је да се развије индустријска и технолошка база наоружања као и да се обезбеде њој намењене инвестиције, у циљу подржавања будућих заједничких програма. Овај циљ изискује не само сарадњу између држава чланица, већ и између држава и индустрије, као и већу транспарентност у области политике набавке војне опреме. Треће, Стратегија има за циљ да ојача ефективност и ефикасност сарадње у области наоружања.<sup>20</sup>

### 3. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА: КА СУПРАНАЦИОНАЛИЗАЦИЈИ СЕКТОРА НАОРУЖАЊА?

Упоредо са настојањима држава чланица да “заштите” сектор наоружања од супранационалних иницијатива, Европска комисија је још од 90-тих година XX века настојала да прошири овлашћења у сектору регулисања војног тржишта. Међутим, ова иницијатива наишла је на велики отпор држава чланица,

---

19 Josef Batora, “European Defence Agency: A Flashpoint of Institutional Logics”, *West European Politics*, vol. 32, n° 6, 2009, стр. 1094.

20 European Defence Agency, “European Armaments Cooperation Strategy”, Internet, [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA\\_European\\_Armaments\\_Co-operation\\_Strategy.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Co-operation_Strategy.pdf), 12/06/2019.

које су желеле да ову супранационалну институцију удаље од сектора наоружања, те су стога инсистирале на развоју сарадње у оквиру међувладиних органа и форума изван ЕУ, а касније у оквиру Европске агенције за одбрану.<sup>21</sup>

Деловање Комисије било је усмерено на постепено образовање европског тржишта војне опреме. То је уједно значило и “превазилажење” одредби члана 346 УФЕУ, који се односи на дерогације правила унутрашњег тржишта у области наоружања. Наиме, сектор наоружања је од самог почетка интеграционог процеса имао специфичан правни статус у односу у на прописе унутрашњег тржишта ЕУ. Израз ове специфичности представљао је члан 296 Уговора о ЕУ, који након усвајања Лисабонског уговора постаје члан 346 Уговора о функционисању ЕУ, а чија је сврха да успостави равнотежу између тржишних интереса ЕУ и националних безбедносних интереса држава чланица.<sup>22</sup> Поменути члан предвиђа дерогацију правила унутрашњег тржишта у области наоружања у два случаја. С једне стране, државе чланице могу да се позивају на појам националне безбедности као на основни мотив за изузеће тржишта наоружања од примене правила комунитарног права. С друге стране, предвиђено је право на тајност, тј. државе чланице су имале могућност да одбију да пруже податке или да предузму све неопходне мере у циљу заштите њихових “битних безбедносних интереса”.

Упркос чињеници да дерогација садржана у члану 296/346 није била аутоматска, она је постепено постала основно правило, и сектор наоружања је временом био у потпуности изузет од примене комунитарних правних правила, јер је већина држава чланица тумачила овај члан као аутоматско и опште изузеће војног сектора од примене правила унутрашњег тржишта.<sup>23</sup> Државе чланице су појам “безбедносних интереса”

21 Marc R. DeVore, “Organisations at war: The EDA, NATO and the European Commission”, in Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou (eds.), *The European Defence Agency. Arming Europe*, Routledge, London and New York, 2015, стр. 181. Видети такође: Johanna Strikwerda, “Sovereignty at stake? The European Commission’s proposal for a Defence and Security and Procurement Directive”, *European Security*, vol. 26, n° 1, 2017, стр. 21.

22 Дејана Вукчевић, «Дерогација правила унутрашњег тржишта у области наоружања», *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, вол. бр. 3, 2010, стр. 272.

23 Martin Trybus, “The EC Treaty as an Instrument of European Defence Integration: Judicial Scrutiny of Defence and Security Exceptions”, *нав. дело*, стр. 1354.

одређивале веома широко како би избегле интервенцију Комисије у области наоружања, док су истовремено настојале да подржавају и фаворизују националне војне индустрије. Ова ситуација била је олакшана чињеницом да Суд правде ЕУ није установио дефиницију “битних безбедносних интереса”, иако су одредбе члана 296/346 биле уско повезане са овим појмом.<sup>24</sup>

Становиште које је Комисија заступала од самог почетка је да сектор наоружања представља специфичну област, али област на коју се морају примењивати комунитарна правна правила, осим дерогација предвиђених чланом 346 УФЕУ. Активност ове институције је стога била усмерена на рестриктивну примену овог члана, као и на спречавање држава чланица да у потпуности изузму овај сектор од примене правила унутрашњег тржишта.<sup>25</sup> Међутим, све до 2004. године, њене иницијативе биле су безуспешне, наилазећи на велики отпор држава чланица.<sup>26</sup> Стога је Комисија прибегла индиректном приступу у циљу ширења својих овлашћења. Уместо вршења директног притиска на државе чланице, Комисија је “инструментализовала” Суд правде ЕУ тврдећи да праксе влада држава чланица често крше одредбе члана 346 УФЕУ, те је процесуирала случајеве у којима су ова кршења била очигледна, настојећи на тај начин да изврши притисак на државе чланице.<sup>27</sup> Деловање Комисије било је праћено настојањем да се упоредо усвоји нови регулаторни оквир који би спречио спровођење протекционистичке политике влада држава чланица у области набавке војне опреме.<sup>28</sup> Тако су на иницијативу Комисије Савет ЕУ и Европски парламент усвојили две директиве у циљу побољшања економске ефикасности војног сектора, поједностављења правила која се примењују на европско тржиште војне опреме и спречавања спровођења

24 Дејана Вукчевић, «Дерогација правила унутрашњег тржишта у области наоружања», *нав. дело.*, стр. 275.

25 *Исто.*, стр. 280.

26 Cf. Michael Blauburger, Moritz Weiss, “If you can’t beat me, join me! How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 8, 2013.

27 Marc R. DeVore, “Organisations at war: The EDA, NATO and the European Commission”, *нав. дело.*, стр. 181.

28 Luc Mampaey, Virginie Moreau, Yannick Quéau, Jihan Seniora, “Study on the implementation of Directive 2009/43/EC on transfers of defence-related products”, GRIP Final Report, 2014, стр. 6.

протекционистичке политике влада држава чланица у области набавке војне опреме.<sup>29</sup>

Прва директива (2009/43/ЕЗ) односи се на поједностављивање услова трансфера војних производа унутар ЕУ.<sup>30</sup> Циљ ове директиве је да успостави поједностављен, флексибилан и усаглашен систем контроле трговине војних добара унутар ЕУ. На тај начин, ова трговина постала би део либерализованог унутрашњег тржишта ЕУ. Иницијатива Комисије је, у том погледу, била усмерена на становиште да трговина војних добара унутар ЕУ не може више бити сагледава као извоз/увоз већ као трансфер добара. У том смислу, Директива предвиђа издавање лиценци тј. претходног одобрења за трансфер војних производа унутар ЕУ. Предвиђене су три врсте лиценци: опште, глобалне и индивидуалне лиценце.<sup>31</sup> Директивом су успостављени и механизми узајамног поверења између држава чланица, као и између држава чланица и компанија, нарочито у погледу обавезе вођења евиденције за добављаче, издавања сертификата за примаоце и могућности повезивања преноса са извозним ограничењима. У том циљу, направљена је разлика између трансфера који се односе на војне производе унутар ЕУ и извоза који обухватају испоруку тих производа у треће земље.

Одредбе Директиве 2009/43 предвиђају, дакле, замену досадашњег система појединачних лиценци, које су биле неопходне за сваки производ намењен за војну употребу, са

<sup>29</sup> Исто.

<sup>30</sup> Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, *Official Journal of the European Union*, L 146, 10. 06. 2009, стр. 1.

<sup>31</sup> Опште лиценце издају државе чланице и оне омогућавају добављачима на територији те државе да без ограничења у погледу количине или износа и без претходног одобрења обављају трансфер војне опреме наведене у лиценци ка једној или више категорија адресата који се налазе у другој држави чланици. Њихов циљ је дакле, да омогуће уклањање административних баријера везаних за прекомерну употребу индивидуалних лиценци за пренос производа у оквиру ЕУ који се не сматрају «проблематичним». Што се тиче држава чланица, оне имају слободу да одреде који производи испуњавају услове за различите врсте лиценци и да утврде услове за њихово добијање. Глобалне лиценце се одобравају на захтев добављача и њима се добављач овлашћује да без органичења у погледу количине или износа, и без захтева за тражењем одобрења за сваку трансакцију, врши пренос једне или више категорија војних производа наведених у глобалној лиценци ка адресатима који се налазе на територији једне или више држава чланица. Коначно, индивидуалне дозволе се издају на захтев индивидуалних добављача и омогућавају трансфер одређене количине војне опреме ка коначном примаоцу - Члан 4.2. Директиве 2009/43/ЕЗ.

општим и глобалним лиценцама, које би покривале више трансакција. Ипак, иако Директива има за циљ образовање униформног система за издавање дозвола унутар ЕУ, још увек постоје значајне разлике међу државама чланицама у том погледу. Ипак, смернице садржане у Директиви представљају први корак ка “обликовању” националних система извоза оружја у правцу европеизованог система издавања дозвола.

Усвајање друге директиве, 2009/81/ЕЗ, која се односи на набавке у сектору одбране, наишло је на отпор већине држава чланица ЕУ, које су захтевале да се за ово питање усвоје правни акти у оквиру “другог” стуба, тј. у оквиру међувладине сарадње. Међутим, притисак који је Комисија вршила на државе чланице подизањем тужби пред Судом правде ЕУ у погледу злоупотребе члана 346 УФЕУ, приморао је владе држава чланица да преговарају о будућој директиви Комисије која се односила на набавке у домену одбране и безбедности.<sup>32</sup> Коначно, Савет и Парламент су у јулу 2009. године усвојили директиву 2009/81/ЕЗ о координацији процедура за набавку одређене радне снаге, роба и услуга од стране уговорних органа или тела у области одбране и безбедности.<sup>33</sup> Директива се заснива на неопходности увођења транспарентности, једнакости третмана и одсуства дескриминације у сектору безбедности и одбране, уз истовремено одсуство угрожавања легитимних безбедносних интереса држава чланица. Према Директиви, процедура јавних набавки у овим областима убудуће мора да поштује заједничке прописе јавних набавки, нарочито прописе о јавности и транспарентности, као и недискриминаторне критеријуме за селекцију кандидата. Значај Директиве огледа се у томе што предвиђа да сектор одбране и званично буде означен као део јединственог тржишта, на који се примењују комунитарни прописи у набавци оружја, муниције и ратног материјала. Међутим, као и до сада, државе чланице се могу позвати на дерогацију садржану у члану 346 како би избегле

32 Marc R. DeVore, “Organisations at war: The EDA, NATO and the European Commission”, *нав. дело*, стр. 181.

33 Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, *Official Journal of the European Union*, L 216, 20.8.2009, стр. 76.

примену комунитарних правних правила, уколико сматрају да би њихови основни безбедносни интереси били угрожени.

Директива 2009/81 представља први супранационални правни акт који интегрише трговину и производњу војне опреме и услуга, замењујући праксу појединачних тендерских акција приликом преговарања са јавним стандардним оперативним процедурама набавке војне опреме.<sup>34</sup> Такође, Директива омогућава прилагођен систем набавке опреме који ће омогућити државама чланицама да заштите њихове безбедносне интересе без позивања на одредбе члана 346 УФЕУ, што ће омогућити боље усклађивање са одредбама комунитарног права везаним за унутрашње тржиште са циљем стварања конкурентног европског тржишта војне опреме и јаке индустријске и технолошке базе наоружања.<sup>35</sup> Крајњи циљ ове директиве је да се омогући уклањање свих трговинских баријера како би тржиште војне опреме функционисало као комерцијално тржиште.

Међутим, имплементација Директиве није се одвијала без тешкоћа. Упркос року од две године који су државе чланице имале на располагању у циљу имплементације одредби Директиве у националне законске оквире, многе од држава чланица нису поштовале овај рок. У складу са чланом 258 УФЕУ, Комисија је започела прекршајни поступак против 23 државе чланице слањем писмених обавештења.<sup>36</sup> У септембру 2012. године, Комисија је затражила од Суда правде ЕУ да уведе дневне новчане казне за четири државе чланице (Холандија, Луксембург, Пољска, Словенија) све до потпуне имплементације Директиве.<sup>37</sup> Коначно, имплементација Директиве у свим државама чланицама окончана је у марту 2013. године.

---

34 Michael Blauburger, Moritz Weiss, "If you can't beat me, join me! How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 8, 2013, стр. 1125.

35 Katharina Weiner, "Towards European Preferences? Implications of Directive 2009/81/EC on Domestic Preferences in Defence Procurement", *The Procurement Lawyer*, vol. 47, n° 3, 2012, стр. 16.

36 Hélène Masson, Kévin Martin, "The Directive 2009/81/EC on Defence and Security Procurement under Scrutiny", *Recherches&Documents*, n° 3, 2015, стр. 16.

37 Исто.



Иако су усвајање и имплементација две директиве Комисије имали за циљ успостављање европског тржишта војне опреме, државе чланице ЕУ су наставиле да се позивају на изузећа садржана у члану 346 УФЕУ, укључујући протекционистичку праксу издавања лиценци и набавке домаће војне опреме.<sup>38</sup> Европска агенција за одбрану је утврдила да је током 2014. године 77,9% од свих војних набавки обављено на националном нивоу, док је Европски парламент у извештају из 2015. године истакао да је директива 2009/81/ЕЗ фаворизирана за набавке које се односе на услуге и опрему “мање” стратешке вредности, док је већина војних уговора који су имали структурални ефекат на индустријску и технолошку базу наоружања нотификована уз заобилажење Директиве.<sup>39</sup>

#### **4. “СУПРАНАЦИОНАЛНИ МЕЂУВЛАДИН ПРИСТУП” У ОБЛАСТИ НАОРУЖАЊА?**

Наведене иницијативе Комисије које су усмерене не само на развој европског тржишта војне опреме, већ и одбрамбене димензије ЕУ, која је деценијама била запостављена у односу на безбедносну димензију, представљају значајан корак у процесу европеизације политике наоружања ЕУ.<sup>40</sup> Овај нови “замах” отвара нове могућности и за индустријски сектор и за политичке одлучиоце, али и покреће значајна институционална питања, посебно у погледу поделе задатака између Комисије, Европске агенције за одбрану и држава чланица ЕУ.

Упоредо са тежњом Комисије да се што више укључи у сектор војне опреме и прошири своја овлашћења у овом домену, државе чланице су у оквиру Европске агенције за одбрану настојале да ограниче њено деловање и да преко Агенције остваре сарадњу и дубљу хармонизацију војних потреба. Током првих година постојања Агенције, државе

---

38 Steven Blockmans, “The EU’s modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?”, *Common Market Law Review*, vol. 55, 2018, стр. 1798.

39 Исто. Видети такође: European Parliament, Directorate General for External Policies, “The impact of the ‘defence package’ Directives on European defence”, June 2015, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO\\_STU\(2015\)549044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU(2015)549044_EN.pdf), 21/06/2019.

40 Cf. Thierry Tardy, “Does European defence really metter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy”, *European Security*, vol. 27, n° 2, 2018, стр. 119-137.

чланице су настојале да развију деловање Агенције у области интеграције тржишта и да је наметну као кључног актера у тој области. Деловање Агенције је од самог почетка било усмерено на усвајање различитих облика тзв. “меке” регулативе. Услед ограничења која су се тицања њеног буџета<sup>41</sup> и међувладиног начина деловања, Агенција је развила *ad hoc* приступ развоју интегрисаног тржишта, усмеравајући се на иницијативе промовисања напора држава чланица у циљу развоја интегрисане војне индустрије.<sup>42</sup> Поједини аутори наводе да је већина пројеката које је Агенција водила од почетка била усмерена на проверу изводљивости ових пројеката.<sup>43</sup> Ипак, и поред тога што су овлашћења Агенције била скромна, а регулатива коју је усвојила необавезујућег карактера, постепено је успостављена пракса поштовања правила Агенције. Подстицањем дијалога и интеракције између њених чланица, државе чланице су се постепено “навикавале” на нова правила која је Агенција усвојила, без обзира на њихов необавезујући карактер.

Европски савет из децембра 2013. године представљао је прекретницу у даљем развоју безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и јачању европске одбрамбене индустрије. У закључцима Савета истакнуто је да је неопходно побољшати развој капацитета и омогућити јачање европске одбрамбене индустрије. У том циљу, истакнуто је да европско тржиште војне опреме треба да буде засновано на отворености, једнаком третману и могућностима, као и на транспарентности свих европских добављача.<sup>44</sup> Након усвајања Глобалне стратегије ЕУ (EU Global Strategy- EUGS) у јуну 2016. године, покренут је низ нових иницијатива на нивоу ЕУ у циљу јачања сарадње држава чланица и области безбедности и одбране, укључујући и јачање политике наоружања у оквиру ЕУ. Нове иницијативе укључивале су значајне улоге како Европске комисије, тако

41 Буџет Агенције износио је 30 милиона евра годишње.

42 Daniel Fiott, “The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 3, 2015, стр. 545.

43 Данијел Фиот наводи податак да је од 2004. године, већина од 106 пројеката које је водила Агенција била усмерена на проверу изводљивости пројеката- Daniel Fiott, «The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry?», *нав. дело.*, стр. 545.

44 European Council, 19/20 December 2013, Conclusions, Brussels, 20 December 2013, Internet, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf), 24/06/2019, стр. 8.

и Европске агенције за одбрану, као и њихову међусобну интеракцију.

У новембру 2016. године, Комисија је покренула иницијативу под називом Акциони план европске одбране (*European Defence Action Plan- EDAP*), са циљем образовања Европског фонда за одбрану као значајног инструмента у развоју војних капацитета у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и јачања европске војне индустрије у целини.<sup>45</sup> Циљ Фонда је да обезбеди подршку инвестицијама везаним за заједничка истраживања и заједнички развој војне технологије и опреме. Дугорочно, Фонд је замишљен као инструмент за јачање конкурентности и иновативности европске одбрамбене технолошке и индустријске основе наоружања. У том смислу, предвиђено је да Фонд има две димензије (тзв. “прозоре”) који би били комплементарни али различити у погледу правне структуре и буџетских извора.<sup>46</sup> Једна димензија, усмерена на истраживање (тзв. *research window*) односи се на финансирање заједничких истраживања у области иновативних војних технологија (електроника, роботика, енкриптовани софтвери). Пројекти које би Фонд финансирао биће одабрани на основу приоритета у области капацитета, које ће бити договорене између држава чланица.<sup>47</sup> У том смислу, Комисија је предложила да се из буџета ЕУ издвоји 25 милиона евра за истраживање у области одбране за 2017. годину, а предвиђено је да овај износ може да износи и до 90 милиона евра до 2020. године. Што се тиче друге димензије Европског фонда за одбрану (тзв. *capability window*), она би финансијски омогућавала државама чланицама да заједнички купују одређене производе како би смањили трошкове, а на основу договора између држава чланица које би желеле да поседују сопствену технологију и

45 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, “European Defence Action Plan”, Brussels, 30.11. 2016, COM(2016) 950 final, Internet, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_2016\\_950\\_fl\\_communication\\_from\\_commission\\_to\\_inst\\_en\\_v5\\_p1\\_869631.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf), 24/06/2019.

46 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, “Launching the European Defence Fund”, COM (2017) 295 final, Brussels, 07.06. 2017, Internet, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/launching\\_the\\_european\\_defence\\_fund.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/launching_the_european_defence_fund.pdf), 25/06/2019, стр. 4.

47 Исто.

опрему. Примера ради, државе чланице могу заједнички да улажу у технологију везану за беспилотне летилице, или да заједнички купују хеликоптере како би умањили трошкове. На основу студије Комисије о процесу издатака, предвиђено је издвајање до 5 милијарди евра у ове сврхе.<sup>48</sup> Иако ће финансијски доприноси у овој области углавном долазити од држава чланица, буџет ЕУ, тј. Европски фонд за одбрану ће подстицати сарадњу у области одбране смањењем ризика у ранијим фазама циклуса индустријског развоја.

Европски фонд за одбрану треба да омогући развој интегрисаног европског тржишта одбране, упоредо са применом две директиве усвојене 2009. године за сектор одбране (2009/43/ЕС и 2009/81/ЕС). Овај циљ подразумева не само подстицање конкурентности, ефикасности и иновација у области европске војне индустрије, већ и подржавање заједничких акција и прекограничне сарадње између правних субјеката у ЕУ, као и бољу искоришћеност индустријског потенцијала иновација, истраживања и технолошког развоја, чиме би се омогућила стратешка аутономија Европске уније. Европским фондом за одбрану управља тзв. Координациони одбор, који окупља Комисију, Високог представника за ЗСБП, Европску агенцију за одбрану и, уколико је потребно, представнике индустрије.

Управљање Европским фондом за одбрану указује на мешавину међувладиних и супранационалних прерогатива. С једне стране, Фондом, али и свим финансијским аранжманима ЕУ, управљаће Европска комисија. Међутим, имплементација овог фонда биће у рукама Европске агенције за одбрану. Стога је у мају 2017. године потписан споразум између Агенције и Комисије (тзв. "delegation agreement").<sup>49</sup> На тај начин Агенција, са једне стране, представља орган у служби држава чланица, а са друге стране, имплементира у име Комисије програме ЕУ који су везани за област одбране.<sup>50</sup> Такође, правни основ за нови оквир за финансирање иницијатива у области одбране заснива се на члановима 173, 182 и 283 Уговора о функционисању

48 Исто, стр. 5.

49 Anna Herranz-Surrallés, "Paradoxes of parliamentarization in European security and defence: when politicization and integration undercut parliamentary capital", *Journal of European Integration*, vol. 41, n° 1, 2019, стр. 34.

50 Исто.

ЕУ, везаним за истраживање и индустрију. У том погледу, заобиђена је највећа правна препрека, тј. члан 41.2. Уговора о ЕУ, који садржи ограничење да буџет ЕУ не може бити коришћен за издатке који произилазе из операција које имају војне или одбрамбене импликације. Комисија је инсистирала на финансирању Европског фонда за одбрану из буџета ЕУ истицањем повезаности између њених правних надлежности у области истраживања и индустрије и у области одбрамбене индустрије.<sup>51</sup>

Да ли је у светлу нових иницијатива упитно позивати се на ригидну вишедеценијску поделу национално/наднационално у области безбедносне политике ЕУ, а самим тим и сектора наоружања као њене битне димензије? Услед одсуства квалификоване већине као начина доношења одлука у овој области, државе чланице су од самог почетка постојања ове политике усмерене на континуирану интеракцију. Процес социјализације, који се реализује захваљујући интеракцији између држава чланица, доводи до ширења норми и правила које превазилазе националне оквире.<sup>52</sup> Кроз процес социјализације, државе присвајају нове идеје, које су затим институционализоване у политичке структуре на нивоу ЕУ и утичу на националне политике држава чланица. Тако се без експлицитног прибегавања комунитарним методама политика наоружања ЕУ постепено развија у правцу денационализације, умањујући на тај начин улогу држава чланица. Иако овлашћења у овој области остају формално у крајњој инстанци у рукама држава чланица, формулисање и спровођење ове политике реализују се у оквиру институција ЕУ.<sup>53</sup> Стога се сектор наоружања може посматрати као облик “супранационалног међувладиног приступа”, како је то нагласио Џолион Ховорт (Jolyon Howorth), у коме постоји преклапање између ова два начина одлучивања, који су у интерактивном и симбиотичком

---

51 Pierre Haroche, “Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund”, *Journal of European Public Policy*, 2019, DOI: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/13501763.2019.1609570>, стр.10.

52 Cf. Michael Smith, “Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation”, *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 1, 2004.

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

односу.<sup>54</sup> Пример Европског фонда за одбрану јасно оспорава ригидност поделе национално/супранационално у сектору наоружања. Иако је оснивање Европске агенције за одбрану представљао парадокс, будући да је ово тело формирано као “штит” међувладине сарадње, уз истовремено постојање “интеграционистичких” тенденција, постепено је деловање Агенције окренуто у наднационалном “духу”, како услед процеса социјализације, тако и под утицајем Комисије и њеног деловања, те је сектор наоружања постао пример порозности поделе на национално и наднационално. Симбиотички и интерактиван однос два органа, нарочито након усвајања Европског фонда за одбрану, указује на образовање новог облика међувладине сарадње”, коју можемо назвати “супранационалним међувладиним приступом”.

## 5. ЗАКЉУЧАК

У раду је разматрана дихотомија национално/супранационално у сектору наоружања. Кроз анализу деловања Европске агенције за одбрану и Европске комисије, циљ рада био је да укаже на “одрживост” поделе национално/наднационално у овом сектору, тј. на оправданост ове дихотомије у овом сектору. У раду се заступа становиште да је политика наоружања “европеизована” тј. да је и поред формалне доминације међувладине сарадње у овом сектору, без експлицитног прибегавања комунитарним методама, захваљујући процесу социјализације дошло до денационализације тј. смањења утицаја држава чланица у овом сектору. Дихотомија национално/наднационално постаје порозна нарочито услед нових иницијатива које су уследиле у сектору одбране након усвајања Европске глобалне стратегије, а које се превасходно односе на образовање Европског фонда за одбрану. Ова иницијатива указује на преклапање националног и наднационалног начина одлучивања у сектору наоружања, те указује на њихов интерактивни и симбиотички однос и превазилази ригидност поделе национално/супранационално. У раду се закључује да се концепт тзв. “супранационалне међувладине сарадње” може применити на сектор наоружања,

54 Jolyon Howorth, “Decision-making in security and defence policy: Towards supranational intergovernmentalism?”, *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n° 4, 2012, стр. 434.

будући да политика наоружања постаје нови облик интеграције који превазилази класични међувладин приступ али притом не доводи до класичног супранационализма.

## ЛИТЕРАТУРА

- Вукчевић, Дејана, «Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај Политичко-безбедносног комитета и Војног комитета ЕУ», *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 21, бр. 3, 2014, стр. 9-28.
- Вукчевић, Дејана, «Дерогација правила унутрашњег тржишта у области наоружања», *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, вол. бр. 3, 2010, стр. 271-288.
- Batora, Josef, “European Defence Agency: A Flashpoint of Institutional Logics”, *West European Politics*, vol. 32, n° 6, 2009, pp. 1075-1098.
- Blauberger, Michael, Weiss, Moritz, “If you can’t beat me, join me! How the Commission pushed and pulled member states into legislating defence procurement”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 8, 2013, стр. 1120-1138.
- Blockmans, Steven, “The EU’s modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PES-CO?”, *Common Market Law Review*, vol. 55, 2018, стр. 1785-1826.
- Council Decision (CFSP) 2015/1835 of 12 October 2015 defining the statut, seat and operational rules of the European Defence Agency (recast), *Official Journal of the European Union*, L 266, 13.10. 2015.
- Council Decision 2011/411/CFSP of 12 July 2011 defining the statut, seat and operational rules of the European Defence Agency and repeaing Joint Action 2004/551/CFSP, *Official Journal of the European Union*, n° L 183, 13.07. 2011.



- Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, *Official Journal of the European Union*, L 245, 17. 7. 2004.
- DeVore, Marc R., “Organisations at war: The EDA, NATO and the European Commission”, in Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou (eds.), *The European Defence Agency. Arming Europe*, Routledge, London and New York, 2015, стр. 171-188.
- Diedrichs, Udo, “Modes of governance in the EU’s Common Foreign and Security Policy”, in Udo Diedrichs, Wulf Reiners, Wolfgang Wessels (eds.), *The Dynamics of Change in EU Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2011, стр. 210-238.
- Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, *Official Journal of the European Union*, L 146, 10. 06. 2009.
- Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, *Official Journal of the European Union*, L 216, 20.8.2009.
- European Defence Agency, “European Armaments Cooperation Strategy”, Internet, [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA\\_European\\_Armaments\\_Cooperation\\_Strategy.pdf](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_European_Armaments_Cooperation_Strategy.pdf), 12/06/2019.
- European Council, 19/20 December 2013, Conclusions, Brussels, 20 December 2013, Internet, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf), 24/06/2019.

- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, “European Defence Action Plan”, Brussels, 30.11. 2016, COM(2016) 950 final, Internet, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_2016\\_950\\_fl\\_communication\\_from\\_commission\\_to\\_inst\\_en\\_v5\\_pl\\_869631.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v5_pl_869631.pdf), 24/06/2019.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, “Launching the European Defence Fund”, COM (2017) 295 final, Brussels, 07.06. 2017, Internet, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/launching\\_the\\_european\\_defence\\_fund.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/launching_the_european_defence_fund.pdf), 25/06/2019.
- European Defence Agency, “The Code of Best Practice in the Supply Chain”, Internet, [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA\\_Code\\_of\\_Best\\_Practice\\_in\\_the\\_Supply\\_Chain.pdf?sfvrsn=0](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/EDA_Code_of_Best_Practice_in_the_Supply_Chain.pdf?sfvrsn=0), 27/01/2019.
- European Defence Agency, “The Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States participating in the European Defence Agency”, Internet, <http://www.eda.europa.eu/docs/documents/code-of-conduct-on-defence-procurement.pdf?sfvrsn=0>, 26/01/2019.
- European Parliament, Directorate General for External Policies, “The impact of the ‘defence package’ Directives on European defence”, June 2015, Internet [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO\\_STU\(2015\)549044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU(2015)549044_EN.pdf), 21/06/2019.
- Ferraro, Stacy, “European Defence Agency: Facilitating Defense Reform or Forming Fortress Europe?”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 16, n° 2, 2007, стр. 549-620.
- Fiott, Daniel, “The European Commission and the European Defence Agency: A Case of Rivalry?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 3, 2015, стр. 542-557.

- Haroche, Pierre, “Supranationalism strikes back: a neo-functional account of the European Defence Fund”, *Journal of European Public Policy*, 2019, DOI: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/13501763.2019.1609570>, стр. 1-20.
- Herranz-Surrallés, Anna, “Paradoxes of parliamentarization in European security and defence: when politicization and integration undercut parliamentary capital”, *Journal of European Integration*, vol. 41, n° 1, 2019, стр. 29-45.
- Howorth, Jolyon, “Decision-making in security and defence policy: Towards supranational intergovernmentalism?”, *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n° 4, 2012, стр. 433-453.
- Mampaey, Luc, Moreau, Virginie, Quéau, Yannick, Seniora, Jihan, «Study on the implementation of Directive 2009/43/EC on transfers of defence-related products», *GRIP Final Report*, Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix et la Sécurité, Bruxelles, 2014, стр. 1-94.
- Masson, Hélène, Martin, Kévin, «The Directive 2009/81/EC on Defence and Security Procurement under Scrutiny», *Recherches&Documents*, n° 3, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 2015, стр. 1-53.
- Masson, Hélène, «Union européenne et armement. Des dispositions du traité de Lisbonne aux propositions de directive de la Commission européenne», *Recherche&Documents*, n° 9, 2008, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, стр. 1-41.
- Mawdsley, Jocelyn, “France, the UK and the EDA”, in Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou (eds.), *The European Defence Agency. Arming Europe*, Routledge, London and New York, 2015, стр. 139-154.
- Smith, Michael, “Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation”, *European Journal of International Relations*, vol. 10, n° 1, 2004, стр. 95-136.
- Strikwerda, Johanna, “Sovereignty at stake? The European Commission’s proposal for a Defence and Security and Procurement Directive”, *European Security*, vol. 26, n° 1, 2017, стр. 19-36.

- Tardy, Thierry, “Does European defence really metter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy”, *European Security*, vol. 27, n° 2, 2018, стр. 119-137.
- Trybus, Martin, *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Trybus, Martin, “The new European Defence Agency: a contribution to a common European Security and Defence Policy and a challenge to the Community acquis?”, *Common Market Law Review*, vol. 43, n° 3, 2006, стр. 667-703.
- Trybus, Martin, “The EC Treaty as an Instrument of European Defence Integration: Judicial Scrutiny of Defence and Security Exceptions”, *Common Market Law Review*, vol. 39, n° 6, 2002, стр. 1347-1372.
- Weiner, Katharina, “Towards European Preferences? Implications of Directive 2009/81/EC on Domestic Preferences in Defence Procurement”, *The Procurement Lawyer*, vol. 47, n° 3, 2012, стр. 16-20.

**Dejana M. Vukasović**

**NATIONAL VS. SUPRANATIONAL IN THE EU  
ARMAMENT POLICY**

**Resume**

The paper analyzes the national/supranational dichotomy in the EU Armament Policy. To what extent can we talk about the supranationalization of this policy? Which form of political decision-making takes the EU Armament Policy in the light of the recent initiatives taken at the EU level? The article seeks to answer these questions. The paper firstly focuses on the institutional structure and functioning of the European Defense Agency, as an expression of intergovernmental cooperation, and points to the efforts of the member states to “protect” this sector from supranational initiatives. Then, the analysis is oriented towards the role of the Commission in the EU Armament Policy and its initiatives with the aim of expanding its powers in the armaments sector. This part is particularly oriented towards the adoption of Directives 2009/43/EC and 2009/18/EC and the difficulties related to their implementation and member states attitudes. Finally, the author analyzes the national/supranational dichotomy in the light of new initiatives taken at the EU level after the adoption of the European Global Strategy (EUGS). The special attention in this regard is devoted to the creation of the European Defence Fund and its role in the national/supranational divide. The author points to the rigidity of the national/supranational dichotomy as the only way of analyzing the armament sector and advantages the concept of “supranational intergovernmentalism”. It is argued that this concept can be applied to the EU Armament Policy, which is seen as a new form of integration that goes beyond the classic intergovernmental approach, but does not lead to the classical supranation-

alism. The EU armament sector can thus be regarded not as a rigid national/supranational dichotomy, but as an symbiotic and interatice relationship between national and supranational level.

Keywords: European Union, “supranational intergovernmentalism”, European Commission, European Defence Agency.

---

\* Овај рад је примљен 29. јула 2019, а прихваћен за штампу на састанку редакције 1. октобра 2019.