

Урош В. Живковић

Институт за стратегијска истраживања, Београд

Милош Р. Миленковић

Институт за стратегијска истраживања, Београд

ЕВРОПСКА УНИЈА КАО ГЛОБАЛНИ АКТЕР РЕФОРМЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ И ИСКУСТВО СРБИЈЕ

Сажетак

Европска унија последњих година све више тежи да се промовише и као глобални безбедносни актер кроз различите механизме и инструменте спољног деловања. Ту своју улогу Европска унија остварује на више начина, а један од њих је и подстицање, помагање и рад на реформи сектора безбедности у државама од интереса за Унију и њене државе чланице. Аутори кроз анализу процеса концептуализације реформе сектора безбедности, правног и институционалног оквира за деловања Европске уније у том пољу, као и приказа њених активности на примеру Србије и једне посебне мисије управљања кризом у Гвинеји Бисао, нуде одговоре на питања како, којим инструментима и са којим успехом Европска унија помаже државама које пролазе кроз постконфликтну и постауторитарну трансформацију у реформи сектора безбедности. Упркос великом труду који улаже, ипак нема довољно развијену стратегију, ни механизме да тај процес спроведе до краја, тако да се она, још увек, не може сматрати успешним глобалним актером у реформи сектора безбедности, посебно не у државама које не изражавају жељу да постану њене чланице.

Кључне речи: Европска унија, реформа сектора безбедности, Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, Србија, Гвинеја Бисао.

Европска унија је од свог настанка, између осталог, а неки би можда рекли и пре свега, важила за мировни пројекат. Пројекат заснован на идејама и идеалима мира и заједништва међу европским народима и државама, којима би се затворило крваво поглавље XX века, као века којим су доминирали рат и насиље. Након свега, цела Европа је морала да пређе велики и тежак пут пост-конфликтне трансформације. Јавила се потреба за реформом снага безбедности, посебно у оним државама које су у последњем од тих „великих ратова“ биле поражене. Учећи пре свега на сопственом искуству, Европска економска заједница, касније Европска унија, постала је извозник безбедности, прво у земљама свог непосредног суседства, а затим је кроз своје политике и различити сет инструмената покушала себе да афирмише као глобалног (безбедносног) актера.

Процес концептуализације реформе сектора безбедности, са једне стране, и процеси профилисања Европске уније (ЕУ) као спољнополитичког и безбедносног актера на глобалном нивоу, са друге, временски се подударају. Тиме се отвара прилика за истраживање начина деловања, односа Европске уније према овом концепту, те практичне стране коришћења овог концепта у реализацији (пре свега) спољне и безбедносне политике. Чини се да су два догађаја кључна за разумевање: прво, завршетак Хладног рата праћен падом социјалистичких режима у централној и источној Европи, а као друго, ступање на снагу Уговора из Маастрихта, чиме је створен институционални и правни оквир за самосталније деловање Европске уније као безбедносног актера.

Сам концепт реформе сектора безбедности је током 90-их година прошлога века добио на значају и почиње да бива широко употребљаван, не само у академској заједници, већ и међу актерима попут доносилаца одлука, донатора, стручњака за безбедност и сл.¹⁾ Због постојања великог броја значења која реформа сектора безбедности обухвата, у овом раду ће се користити оно схватање реформе сектора безбедности, које је представљено у званичним документима институција Европске уније. При томе ће се посебна пажња посветити контекстима и циљевима (као једним од елеме-

1) Heiner Hänggi, „Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction.“, In: *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (eds. Alan Bryden, Heiner Hänggi), Lit Verlag, Geneva, 2004, pp. 1.

ната концепта реформе сектора безбедности)²⁾ у оквиру којих се Европска унија јавља као актер реформе сектора безбедности.

Имајући у виду да желимо да испитамо деловања Европске уније као актера реформе сектора безбедности, неопходно је одредити о каквом типу „актера“ се ради. Не улазећи у велике дебате које се баве одређивањем Европске уније (као наднационалног ентитета, међународне организације или ентитета *sui generis*), „актерство“ Европске уније ћемо одредити кроз анализу њених политика, као и инструмената које користи, али и циљева којима при томе тежи. Битно је нагласити да су политике, инструменти и циљеви које би требало анализирати превасходно везани за спољну политику и питање безбедности. Управо због тога је наглашен значај Уговора из Мастрихта, којим се уводи Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП). Генерално, увођењем и спровођењем ове политике вршена је еманципација у односу на НАТО, што је свакако изазвало одређене тешкоће у односима ЕУ и НАТО.³⁾ Управо кроз ЗСБП, Европска унија најдиректније делује у процесима који се везују за сектор безбедности, пре свега кроз касније развијање Европске одбрамбене и безбедносне политике. Међутим, битно је нагласити и друге политике, попут Политике суседства или Развојне политике,⁴⁾ јер се кроз њихову реализацију, ЕУ често јавља као актер реформе сектора безбедности.

1. РЕФОРМА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ КРОЗ ПРИЗМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Правни и институционални оквир деловања ЕУ као актера реформе сектора безбедности (РСБ) дефинисан је кроз неколико најважнијих правних и стратешких аката. Наравно, полази се од примарних извора права ЕУ, а у овом случају то је Уговор из Лисабона, односно они његови делови који се односе на спољно деловање ЕУ.⁵⁾ Њима се дефинишу основни принципи и инструменти

- 2) Филип Ејдус, „Концепт реформе сектора безбедности“, у зборнику: *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, (приредили: Мирослав Хаџић, Богољуб Милосављевић, Соња Стојановић и Филип Ејдус), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 66.
- 3) Дејана Вукчевић, *Безбедност и Европска унија: Безбедносна политика Европске уније – институционалне основе*, 2008, Институт за политичке студије, Београд, стр. 182.
- 4) Оја Dursun-Ozkanca & Antoine Vandemoortele, “The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation”, *European Security*, 21:2, 2012, pp. 140.
- 5) Глава V Уговора о ЕУ и наслов V Уговора о функционисању ЕУ.

Уније у спољном деловању. Главни стратешки документ је свакако Европска стратегија безбедности, којом се дефинишу главни изазови, ризици и претње по европску безбедност и могући одговори ЕУ на њих, те пружа стратешки оквир спољног деловања Уније.⁶⁾ Што се тиче секундарног правног оквира, ту су најважније одлуке Савета и Комисије којима се дефинишу основни циљеви, приступи и инструменти у промовисању РСБ. То су: Концепт ЕУ за подршку реформи сектора безбедности у оквирима Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) ЕУ (Савет ЕУ 2005), Концепт подршке Европске заједнице реформи сектора безбедности (Европска Комисија 2006), Одлуке Савета о политичком оквиру (*policy framework*) за реформу сектора безбедности (2006) и Одлуке Савета о безбедности и развоју (2007). Ту још спадају и различита документа и акти којима се спроводи овај правно-политички оквир.

Што се тиче институционалног оквира на врху се свакако налази Европска служба за спољно деловање којом руководи Високи представник Уније за спољне послове и политику безбедности и потпредседник Комисије.⁷⁾ Посебно њене структуре за управљање кризама су активне у креирању и спровођењу РСБ.⁸⁾ Ту су и Делегације ЕУ и Специјални представници ЕУ. Европска комисија је важан актер РСБ, пре свега кроз своје надлежности у политици развоја, али и спољној трговини и придруживању,⁹⁾ као и кроз управљање различитим финансијским инструментима ЕУ.¹⁰⁾ Политичке смернице дају државе чланице кроз Савет ЕУ¹¹⁾ или појединачно. Веома често државе чланице на билатералној основи подржавају напоре у РСБ, а ту се посебно истичу Велика Британија (Сијера Леоне), Холандија (Бурунди) и Немачка (Авганистан).

6) *Европска стратегија безбедности*, „Безбедна Европа у бољем свету“, децембар 2003.

7) Од 01.11.2014. године ту функцију обавља Федерика Могерини.

8) Војни комитет ЕУ (EUMC), Војни штаб ЕУ (EUMS), Директорат за управљање кризама и планирање (CMPD), Центар за цивилно планирање и руковођење (CPCC), али и други директорати и службе.

9) Генерални директорат ЕК за међународни развој и сарадњу (DEVCO-EuropeAid), Генерални директорат ЕК за политику суседства и преговоре о придруживању (DG ELARG), Одељење ЕК за хуманитарну помоћ и цивилну заштиту (ECHO), Служба за спољнополитичке инструменте (FPI) и др.

10) Европски фонд за развој (EDF), Инструмент европског суседства и партнерства (ENPI), Инструмент за развојну сарадњу (CDI), Инструмент за стабилност (IfS), Европски инструмент за демократију и људска права (EIDHR) и др.

11) Политичко-безбедносни комитет (PSC), Комитет за цивилне аспекте управљања кризама (CIVCOM), Комитет сталних представника (COREPER II).

Можда најјаснији доказ спремности ЕУ да делује као актер реформе сектора безбедности јесте коришћење тог концепта у Европској стратегији безбедности, у којој се он експлицитно наводи.¹²⁾ У Стратегији се наглашава значај који РСБ има за процесе изградње институција,¹³⁾ чиме се имплицитно сугерише какво схватање концепта реформе РСБ преовладава у Европској унији. Документ Савета ЕУ, који се бави односом ЕУ према реформи сектора безбедности, кроз призму Европске безбедносне и одбрамбене политике, преузима холистичко схватање¹⁴⁾ реформе сектора (система) безбедности, преузимајући дефиницију Организације за економску сарадњу и развој.¹⁵⁾ На основу ње, сектор безбедности обухвата поред класичних безбедносних актера (оружаних снага, полиције, итд.) и управљање сектором безбедности и надзорна тела (парламент, извршна власт, итд.), правосуђе и правосудне органе (судство, затворе) и недржавне безбедносне актере (приватне безбедносне компаније, герилске формације, итд.).¹⁶⁾ Поред поштовања наведених начела у спровођењу РСБ, такође се наглашава и важност људске безбедности.¹⁷⁾ Овакав приступ омогућава ЕУ да у процесима реформе сектора безбедности у трећим земљама користи различите инструменте кроз различите политике.

Европска унија, делујући као глобални актер у односима са трећим земљама или међународним организацијама, често користи политику условљавања као саставни део своје спољнополитичке и безбедносне стратегије. Посебно у области развојне политике, али и у оквиру ЗСБП, Европска унија често захтева испуњење одређених услова, како би се, на пример, одобрила финансијска помоћ

12) Dursun-Ozkanca & Vandemoortele, pp. 139.

13) *Европска стратегија безбедности* „Безбедна Европа у бољем свету“, децембар 2003.

14) Види: Филип Ејдус, стр. 66-67.

15) *Security System Reform and Governance*, OECD, DAC Guidelines and Reference Series, 2005, http://www.oecd-ilibrary.org/development/security-system-reform-and-governance_9789264007888-en, pp. 20. (приступљено: 12.01.2015.)

16) *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, Council of the European Union, 2005, pp. 7.

17) Прихватањем и унапређењем концепта људске безбедности Европска унија тежи стандардизацији и развијању индивидуалних права сваког човека са једне и изградњи механизма за заштиту тих права, са друге стране. Сваки појединац, а не само изабране мањине, и то обично оне представљене у државним органима, третирају се као релевантна вредност заштите. Као претње безбедности почињу да се препознају и сиромаштво и глад, као и све оно што на насилан начин утиче на прекид свакодневног уобичајеног живљења. Наглашавање овог нивоа безбедности не изненађује, имајући у виду вредности на којима ЕУ упорно инсистира у свом спољнополитичком деловању. Исто, стр. 10.

или постигао одређени споразум о сарадњи. У случају европских држава које нису чланице ЕУ, такав приступ је карактеристичан за политику проширења ЕУ. Постоји одређени чиниоци политика условљавања, које чине саставни део глобалног приступа ЕУ, попут поштовања људских права, демократије, владавине права и сл. У односима са бројним трећим државама, ЕУ користи условљавање, при чему је вероватно да ће „једна држава усвојити правила ЕУ, ако добити од ЕУ награде премашују трошкове прихватања правила“.¹⁸⁾ Због свега наведеног, тешко је разлучити када се ради о искључивој мисији подршке реформи сектора безбедности у трећим земљама, а када се ради о некој другој ЕУ мисији (на пример ЕУ војне и цивилне мисије) или спровођењу неке политике, које имплицитно у себи садрже елементе РСБ.

Ако, примера ради, једна држава, попут Србије, која се налази у процесу преговора о приступању ЕУ, отвара поглавље које се тиче правосуђа или људских права и слобода, то свакако може да се подведе под холистички приступ РСБ. Ову чињеницу треба нагласити због проблема који настају око истраживања инструмената које ЕУ користи као актер РСБ. Ипак, у светлу ангажовања ЕУ у трећим земљама, мора се посебно нагласити њено опредељење за спровођење РСБ у постконфликтном контексту, тј. у земљама у којима се спроводе операције очувања и изградње мира. У овом процесу, РСБ је тесно повезана са задацима на пољу разоружавања, демобилизације и реинтеграције бивших припадника оружаних снага у постконфликтним подручјима.¹⁹⁾ Тиме се од сва три контекста који се помињу у литератури о РСБ, највише истиче значај постконфликтног, док се остали контексти подразумевају, иако се експлицитно не помињу. Постауторитарни и развојни контекст РСБ су присутни у спољнополитичким деловањима ЕУ у којима делује као глобални актер.

У складу са прокламованом опредељеношћу за мултилатерални приступ решавању глобалних проблема изнесеним у Европској стратегији безбедности,²⁰⁾ предвиђа се сарадња са Уједињеним нацијама, ОЕБС-ом, и другим регионалним и међународним органи-

18) Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, 11:4, August 2004, pp. 672.

19) Commission of the European Communities, 2006. *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*.

20) *Европска стратегија безбедности*, „Безбедна Европа у бољем свету“, децембар 2003.

зацијама, а све у циљу постизања кохерентног приступа и избегавања дуплирања капацитета.²¹⁾ У документима ЕУ се такође инсистира на концепту локалног власништва (*local ownership*), односно истиче се неопходност прихватања партнерске стране да допусти ЕУ да делује као актер РСБ.²²⁾

У зависности од политике која се реализује, и у оквиру које ЕУ делује као актер реформе сектора безбедности, зависи и која ЕУ институција, комитет или тело је надлежно за њено спровођење. Међутим, наглашава се улога Комисије, као наднационалне институције, која има искуство у промовисању демократије, владавине права и поштовању људских права.²³⁾ Али, након усвајања Лисабонског уговора, већина активности која се доводи у везу са партиципацијом ЕУ у области реформе сектора безбедности, прелази у надлежност Европске службе за спољно деловање (*EEAS – European External Action Service*).

Европска унија као актер реформе сектора безбедности делује на неколико различитих нивоа. Узимајући у обзир различите инструменте, односно различите субјекте којима ЕУ помаже у РСБ, у најкраћем се могу разлучити два нивоа: један је према државама које имају статус потенцијалних, односно кандидата за чланство у ЕУ (пре свега кроз политику проширења), а други је према трећим државама, које не желе или не могу да постану чланице ЕУ (кроз кризни менаџмент и развојну политику).

Може се закључити да ЕУ као актер реформе сектора безбедности наступа у различитим контекстима, реализујући различите политике, и користећи бројне инструменте, а то њено деловање се грубо може поделити на:

- Деловање ЕУ у оквирима мисија које су изричито означене као мисије помоћи реформи сектора безбедности у трећим земљама;
- Војне и цивилне мисије ЕУ у трећим земљама, које као примарни задатак немају РСБ, али се кроз активности мисије она спроводи и на њој се инсистира;

21) *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, Council of the European Union, 2005, pp. 10.

22) Исто, стр. 7.

23) Исто, стр. 8.

- Различите политичке, економске, трговинске, финансијске и друге односе са трећим земљама или актерима, приликом којих ЕУ примењује политику условљавања, у оквиру које се проналазе елементи реформе сектора безбедности.

2. ЕВРОПСКА УНИЈА КАО АКТЕР РЕФОРМЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У ДРЖАВАМА КОЈЕ НЕ ПРЕТЕНДУЈУ НА ЧЛАНСТВО

Европска унија је веома активан актер у промовисању и спровођењу реформе сектора безбедности у државама које из различитих разлога не могу или не желе да постану чланице ЕУ. То су најчешће државе Африке и Азије, у којима ЕУ и њене државе чланице играју важну улогу, најчешће као актери у операцијама управљања кризама, кроз свој основни, иако не и једини, инструмент у том пољу Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП). ЕУ је у оквиру ЗБОП од 2003. до краја 2014. године имала 31 операцију, од којих је 16 још увек у току. Од ове 31 операције 9 је војних, а 21 цивилна и једна комбинована.²⁴⁾ У највећем броју мисија делатност реформе сектора безбедности (РСБ) јесте била присутна, иако је до сада само једна ЗБОП мисија била посвећена свеобухватној РСБ – *EU SSR Guinea Bissau* (2008-2010)²⁵⁾, док је цивилна операција под називом „*EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine)*“ постала оперативна од децембра 2014. године.²⁶⁾ Поред ЗБОП ЕУ је активна у промоцији РСБ и кроз друге механизме сопственог спољног деловања (политика развоја,²⁷⁾ трговинска политика,²⁸⁾ политика суседства²⁹⁾), као и кроз активности и програме држава чланица појединачно.³⁰⁾

24) Overview of the missions and operations of EU: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm. (приступљено: 02.02.2015.)

25) Sebastian Bloching, *Security Sector Reform Mission under CSDP: Addressing Current Needs*, DCAF Brussels and ISIS Europe, 2012, pp. 10.

26) EUAM Ukraine Operation Information: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm. (приступљено: 19.01.2015.)

27) Кроз различите инструменте развојне помоћи (EDF, DCI, ENPI, IfS, EIDHR и др.)

28) Кроз мултилатералне и билатералне трговинске споразуме.

29) Пре свега усмерена на државе непосредног суседства ЕУ, односно на државе бившег СССР-а (Украјина, Белорусија, Молдавија, Грузија, Јерменија, Азербејџан), као и земље Северне Африке (Мароко, Тунис, Алжир, Либија и Египат) и Блиског Истока (Израел, Јордан, Либан, Сирија и Окупиране палестинске територије).

30) Велика Британија и Холандија посебно.

Имајући у виду да ЕУ жели да приступа РСБ кроз холистички приступ и да непосредно повеже развој једне државе са реформом њеног сектора безбедности, многе ЗБОП мисије су имале и имају РСБ као циљ у оквиру својих мандата. Како такав приступ подразумева широки спектар питања неопходних за реформу управе (и других делова друштва) који захватају велики број сектора и политика (војска, полиција, контрола граница, царина, правосуђе, парламентарни надзор, владавина права и заштита људских права, родна равноправност и др.), јасно је зашто се велики број ЗБОП мисија може сматрати активним и у сфери РСБ. Сагледавајући потребе и састав самих мисија (пре свега људске ресурсе), као и „циљну групу“ јасно је да је највећи део тих мисија спада у цивилне, а мањи део у војне мисије.

Задатак тих мисија јесте да се изврше неопходне структурне, организацијске, логистичке, контролне и друге реформе свих актера у сектору безбедности како би он био ефикасан, ефикасан, правно и политички одговоран и цивилно и демократски контролисан у циљу пружања адекватних услуга безбедности, као јавног добра, комплетној популацији. У центру ЕУ приступа РСБ јесте људска безбедност.³¹⁾ Најчешће се мисије које обухватају и РСБ одвијају у постконфликтном (и постауторитарном) контексту, што додатно усложњава цео процес и ствара додатне активности и тражи специфичније инструменте и експертизу од стране ЕУ особља (не само на терену, већ и у планским и командним центрима). С обзиром да је реч о државама, које пролазе кроз процесе изградње мира, чак и изградње саме државе, РСБ у таквим државама мора да буде комплементарна са ширим спектром изградње институција, те демократском трансформацијом и стабилизацијом. На основу индекса урушених држава,³²⁾ ЗБОП мисије се одвијају управо у оним државама које се сматрају најугроженијим (Сомалија, ДР Конго, Чад, Авганистан, Јужни Судан, Гвинеја Бисао, Ирак, Мали, Украјина), односно оним које пролазе или су у блиској прошлости прошле кроз постконфликтну трансформацију (Босна и Херцеговина, Македонија, Косово³³⁾, Грузија, Аџех³⁴⁾, Палестина). На осно-

31) Jochen Rerl and Hans – Bernhard Weissner (eds), *CSDP Handbook 2nd Edition*, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna, 2012, pp. 96.

32) “Fragile State Index 2014”, Fund for Peace: <http://ffp.statesindex.org/>. (приступљено: 10.02.2015.)

33) У складу са Резолуцијом СБ УН 1244.

34) Аџех је провинција на северозападу Републике Индонезије.

ву извештаја о стању слободе у свету државе у којима се одвијају ЗБОП операције спадају у оне са најмање слободе.³⁵⁾

За сада, једина мисија чији је основни задатак управо реформа сектора безбедности, била је мисија *EU SSR Guinea Bissau* (ЕУ мисија реформе сектора безбедности у Гвинеји Бисао). Мисија је отпочела јуна 2008. године и главни циљ јој је био да пружи подршку властима Гвинеје Бисао у спровођењу Националне РСБ стратегије кроз помоћ у развоју детаљних планова за смањење и реорганизацију војске и безбедносних снага, затим кроз усмеравање и развој планова за изградњу капацитета, укључујући и тренинг и опремање безбедносних снага, као и кроз олакшавање ангажовања донатора. Такође, ова мисија је требало да помогне локалним властима да донесу и примене основно и секундарно законодавство у области РСБ за војску, полицију, тужилаштва, као и да им асистира у развоју правног оквира за омогућавање РСБ на стратешком нивоу. У самој мисији учествовало је 8 међународних и 16 локалних експерата, док је укупан буџет био око 8 милиона евра. Мисију су финансијски и кадровски омогућиле Француска, Португал, Италија и Шпанија.³⁶⁾ Мисија је завршена 30. септембра 2010. године након убиства шефа армије и председника државе од стране супротстављених фракција унутар националних оружаних снага 2009. и војне побуне из 2010. године. Упркос томе, ЕУ је прогласила делимичан успех мисије (*sic*) и напустила земљу која је била у хаосу. Такво стање резултирало је још једним у низу државних удара 2012. године, управо због страха војске од губитка утицаја кроз спровођење реформи у сектору безбедности, које су започете. Ова мисија је хронично патила од различитих проблема, а највише од недостатка адекватног особља, недостатка финансијске и политичке подршке држава чланица, лоше координације различитих актера унутар и ван ЕУ³⁷⁾, али и самих чланова мисије, као и различитих интереса земаља чланица, пре свега Француске и Португала.³⁸⁾

35) "Freedom in the world 2014", Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.VNlr-NLF-K0>. (приступљено: 05.02.2015.)

36) EU SSR Guinea Bissau Factsheet 2010: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/pdf/01102010_factsheet_eu-ssr-guinea-bissau_en.pdf. (приступљено: 06.02.2015.)

37) Giovanni Grevi, Damien Helly and Daniel Keohane (eds.), *European Security and Defence Policy – The First Ten Years*, EUISS, Paris, 2009, pp. 369-378.

38) International Crisis Group Africa Report No 190, September 2012: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/190-beyond-turf-wars-managing-the-post-coup-transition-in-guinea-bissau.pdf>. (приступљено: 06.02.2015.)

3. ЕВРОПСКА УНИЈА КАО АКТЕР РЕФОРМЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У ДРЖАВАМА КОЈЕ ПРЕТЕНДУЈУ НА ЧЛАНСТВО

У проналажењу одговора на питање да ли је и колико Европска унија ефикасан актер који промовише реформу сектора безбедности, битно је анализирати утицај ЕУ на промоцију и подршку РСБ у државама кандидатима за чланство. Тако би требало сагледати инструменте које ЕУ користи у поменуте сврхе, преваходно Споразум о стабилизацији и придруживању, али и друге видове подршке и притиска.³⁹⁾ Механизми условљавања се углавном могу видети на примеру земаља источне и југоисточне Европе.

Споразум о стабилизацији и придруживању се суштински заснива на политици условљавања. Према је начин спровођења политике условљавања подложен критикама, треба увидети који су то позитивни ефекти оваквог механизма. Раније је било речи о чињеницама политике условљавања: поштовању људских права, демократије, владавине права. Иако су ово опште одреднице глобалног приступа ЕУ, ради се о битним принципима на којима почива РСБ, и чије поштовање је нарочито битно за постконфликтна друштва, која имају амбицију да се придруже породици европских држава. Ипак, поставља се питање да ли поред оквирних начела, постоји конкретан механизам за РСБ у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању?

Захтеви земаља које су се одрекле комунистичког наслеђа (Чешке, Естоније, Мађарске, Пољске и Словеније, и нешто касније Румуније и Бугарске) за придруживање ЕУ, довели су до преиспитивања копенхашких услова, који су представљали критеријуме придруживања из 1993. године. Како су копенхашке смернице биле врло уопштене и отворене за различите интерпретације, а околности у државама заинтересованим за чланство различите, ЕУ је установила експлицитну листу захтева које би земље кандидати требало да усвоје, и уобличио их у приступно партнерство (*Accession Partnership*).⁴⁰⁾ Сви будући преговори су имали за циљ

39) Види: Урош Живковић, „Утицај процеса европске интеграције на спољну политику Србије: пример регионалне сарадње и добросуседских односа“, *Синтезис*, IV-1, 2012, 109-131.

40) Приступно партнерство представљало је стратешки предприступни инструмент за државе источне и централне Европе којим су се дефинисали оквир, одређивали приоритети и усмеравала предприступна помоћ у процесу придруживања ЕУ.

напредак у испуњавању захтева из дефинисаних поглавља. Иако се сматра да се прве примене РСБ дешавају у контексту ЕУ проширења 90-их, када је реч о креирању поглавља и постављању посебних захтева пред сваку земљу кандидата, две ствари привлаче пажњу. Прва је та да у поглављима не постоје експлицитни захтеви за РСБ, односно да, ако сектор безбедности одредимо у најширем могућем смислу, од 31 поглавља,⁴¹⁾ два поглавља могу бити основ за конкретнији утицај на реформу. То су поглавље 24 – правосуђе и унутрашњи послови и поглавље 27 – заједничка спољна и безбедносна политика. Друга ствар је да, у специфичним захтевима постављеним чланицама појединачно, ни једној од горе наведених држава источног блока није експлицитно указано на потребу реформе сектора безбедности.

Ипак, Приступно партнерство је врло брзо након усвајања довело ЕУ у позицију да утиче на кандидате много више него што је имала утицаја на унутрашња питања држава чланица. За разлику од преговора са земљама некадашњег источног блока о РСБ, која се углавном подржавала на билатералној и/или на мултилатералној основи ван контекста политике придруживања, од почетка XXI века на иницијативу Велике Британије и Холандије почиње шире залагање за усвајање стратегија РСБ, па Споразум о стабилизацији и придруживању постаје основни инструмент реформе, иако РСБ не постоји као јединствен концепт у оквиру њега. Један од разлога делотворности ССП је постојање приступа који земље чланице узимају према унутрашњим политикама нових кандидата. У агенди представљеној државама кандидатима нису признате разлике између комунитарних и националних питања, док се у ЕУ истовремено још увек водила дебата о далекосежности овлашћења ЕУ.⁴²⁾ Приступно партнерство је покривало нека питања која су земље чланице дуго избегавале да укључе у агенду комунитарних овлашћења. У оквиру политичког критеријума, ЕУ је зашла у домене реформе судства и, рецимо, услова у затворима, а није била инертна ни када су на ред дошла питања спољне политике. У оквиру сектора безбедности, најзначајнија сфера деловања ЕУ, односила се на примену шенгенског *acquis*-а, и његовим посредством, на контролу граница, питања миграције и азила, издавања виза, по-

41) Овај податак се односи на број и назив преговарачких поглавља за период пре 2004. године. Данас је укупан број преговарачких поглавља 35.

42) Види: Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power, Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

лицијског деловања, спровођења закона и борбе против различитих врста криминала.⁴³⁾ У овом смислу, ЕУ је поставила захтеве за усклађивањем прописа и успела да утиче на најосетљивија питања у овим транзиционим државама, попут питања корупције. Са друге стране, утицала је на стварање ефикасног система подстицањем међународне координације и сарадње, као и подизањем капацитета служби унутрашњих послова, како системски (саветовањем и контролом), тако и финансијски. Пример такве сарадње представљају преговори о придруживању са Хрватском. Ту се поред сарадње у борби против организованог криминала и тероризма, где је предвиђена и јасна сарадња са институцијама ЕУ, попут Еуропола, акценат ставља и на унутрашњу организацију полиције. Тако је рецимо као позитиван корак Хрватске у реформи сектора безбедности, оцењено и доношење Етичког кодекса за све полицијске службенике из 2001. године, који прописује циљеве полиције као што су чување владавине права, поступање према грађанима и поштовање поверљивости.⁴⁴⁾

Када је сектор одбране у питању, јасно је да је домашај ЕУ знатно мање релевантан у односу на НАТО, тако да се питања из војног сектора више усмеравају на програме усклађивања са НАТО критеријумима и стандардима кроз процесе евроатлантског партнерства. Другим речима ЕУ се у том смислу више усмерава своју подршку мерама „меке безбедности“.⁴⁵⁾ Мада, иако је ЕУ почела да развија своје војне капацитете одвојено од НАТО, ове две организације, када је реч о питањима безбедности и одбране, још увек у великој мери тесно сарађују. Садашњи однос између ЕУ и НАТО заснива се на такозваном „3Д“ оквиру. Основни циљ оваквог концепта је да се не „дуплирају“ НАТО ресурси, да се не „дискриминишу“ чланице НАТО које нису уједно и чланице ЕУ и да се ЕУ не „дистанцира“ од трансатлантске безбедносне архитектуре.⁴⁶⁾ Према овом оквиру, с обзиром да и ЕУ и НАТО деле многе чла-

43) Види: Florian Trauner and Imke Kruse, “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?”, *European Journal of Migration and Law*, Vol.10, Issue 4, pp. 411-438.

44) Сајт Министарства вањских и европских послова Републике Хрватске: <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori/kako-smo-pregovarali/>. (приступљено: 10.02.2015.)

45) Види: Robert Ondrejcsak and Filip Ejduš (eds), *Slovakia and Serbia: Experiences from Transatlantic Integration and Security Sector Reform*, Centre for European and North Atlantic Affairs and Centre for Civil-Military Relations, Bratislava, 2008.

46) Can Buharali, *Better NATO-EU relations require more sincerity*, Centre for Economics and Foreign Policy Studies, Discussion Paper Series – 2010/1, 2010.

нице које имају само један сет војних снага које могу да употребе и за ЕУ и за НАТО мисије, договорен је „Берлин плус“ споразум. Овај договор осигурао је Унији приступ НАТО капацитетима планирања и претпоставља доступност одређених НАТО могућности и средстава Унији. Значај овог вида сарадње знатно је умањен од уласка Кипра у ЕУ и институционалне блокаде у односима ЕУ – НАТО због односа Кипар – Турска.

Када говоримо о институцијама ЕУ које се баве имплементацијом РСБ, морамо истаћи и значај Генералног директората за проширење који располаже инструментима финансирања који се могу искористити за спровођење РСБ, међу којима су свакако најзначајнији предприступни фондови⁴⁷⁾. Намена ових фондова, између осталог, може бити и финансирање реформе полиције, управљања границама и успостављања владавине права.⁴⁸⁾ Ипак, претпоставка да је жеља за чланством довољно велика да би се, без проблема, почело са РСБ, не показује се нужно као тачна. Финансијски подстицај и мониторинг политика нису имале апсолутну делотворност на примеру земаља западног Балкана, нарочито у постконфликтном контексту, односно у околностима натегнутих етничких односа и нерешених питања разграничења и суверенитета.⁴⁹⁾ У тим случајевима неопходан је много јачи политички притисак на земље кандидате, као и устаљена координација политика на релацији Брисел – кандидати. Имајући у виду да у овим односима преовлађују тзв. питања „високе политике“ (сарадња са ИСТУ, питања граница, територијални спорови и сл.), није чудно што питања РСБ нису у жижи интересовања ЕУ, осим као средство утицаја на друге политике држава кандидата.

4. УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕФОРМИ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ

С обзиром да је Република Србија чланство у ЕУ изабрала као своје стратешко опредељење још од краја 2000. године, она је октобра 2005. године почела је преговоре за закључење Споразума

47) Pre-accession Assistance (IPA).

48) За успостављање владавине права ови фондови се користе у мисијама у Босни и Херцеговини и на Косову.

49) Погледајте: Eva Gross, Marine Jacob, *Assessing The EU's Approach to Security Sector Reform (SSR)*, European Parliament: Directorate – General for External Policies of the Union, Brussels, 2013.

о стабилизацији и придруживању (ССП). Поменути споразум, као и прагећи Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима (ПТС) потписани су 29. априла 2008. године⁵⁰⁾, чиме почиње и формално приближавање Србије Европској унији, односно усаглашавање са стандардима, прописима и нормама ЕУ. У том процесу, Србија је, између осталог, неминовно приступила и реформи сектора безбедности.

Споразумом о стабилизацији и придруживању Србија је прихватила одређене вредности ЕУ, норме и стандарде и обавезала се на њихову имплементацију. Недвосмислено је исказала спремност за борбу против „ширења оружја за масовно уништење и средства за њихову испоруку“ и исказала одређење за „међународни и регионални мир и стабилност, развој добросуседских односа и поштовање људских и мањинских права“.⁵¹⁾ У погледу безбедности определила се за јачање правосудних институција и „побољшање рада полиције и других органа за спровођење закона“, с посебним акцентом на борбу против корупције и организованог криминала. Прихватила је да усклади своје законодавство које се односи на заштиту података о личности, као и унапређење области која се тичу виза, контроле граница, азила и миграција. Такође је потврђена спремност на сарадњу у вези са прањем новца и финансирањем тероризма, као и саме борбе против организованог криминала и тероризма.⁵²⁾ Овакво одређење Србије је поред исказане спремности на сарадњу, подразумевало и потребу да Србија донесе нове, промени или доследније примени већ постојеће прописе који се односе на поменуте области.

Колико је Србија у реформи система безбедности напредовала може се пратити на основу одговора на Упитник Европске комисије који је Србија доставила 31. јануара 2011. године.⁵³⁾ У њему се налазе конкретне мере које је Србије предузела и које намерава да

50) *Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни трговински споразум* парафирани су 7. новембра 2007. година, Народна скупштина Републике Србије их је ратификовала 9. септембра 2008. године, а након само месец дана од ратификације у српском парламенту, Влада је усвојила и Национални програм за интеграцију Р. Србије у ЕУ (2008-2012). Литванија је тек 18. јуна 2013. године ратификовала ССП са Србијом, чиме је завршен процес ратификације ССП од стране свих држава чланица Европске уније. Ступањем на снагу *Споразума о стабилизацији и придруживању* 1. септембра 2013. године, престао је да важи Прелазни трговински споразум.

51) Чланови 3. и 5. *Споразума о стабилизацији и придруживању*.

52) Чланови од 80-87. *Споразума о стабилизацији и придруживању*.

53) Србија је *Упитник Европске комисије* са 2.563 питања добила 25. новембар 2010, а одговорила на њега крајем јануара 2011. године.

предузме у домену реформе сектора безбедности зарад усклађивања са правним тековинама ЕУ и у коначном ради прикључења Србије Европској унији. У сарадњи са експертима Европске уније, Србија је донела низ закона и прописа који се односе на безбедност и прелажење државне границе, који су усклађени са стандардима ЕУ. Одлукама Владе Србије 2009. године основано је Координационо тело за спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом, као и Координационо тело за праћење и управљање миграцијама. Средствима структурних фондова Европске уније, Србија је приступила опремању и осавременавању техничких средстава за обезбеђење државне границе, имајући у виду високе стандарде о контроли спољних граница ЕУ. Једно од питања за које је ЕУ посебно заинтересована јесте питање трговине наоружањем војном опремом, као и робом двоструке намене, што је Србију обавезало да у тој области примењује навише стандарде и строге процедуре. Усвајање законске регулативе у складу са ЕУ стандардима и њихова имплементација, створили су услове да крајем 2009. године грађанима Србије буду укинута визе за путовања у државе потписнице Шенгенског споразума. Утицај ЕУ у погледу реформе сектора безбедности, а у контексту примене политике условљавања у процесу придруживања Србије Унији, може се мерити и годишњим извештајима Европске комисије о напретку Србије⁵⁴⁾ у овом процесу. Није редак случај да се прате, оцењују и критикују или хвале реформски потези власти у Србији, када су у питању области које у ширем смислу спадају у сектор безбедности, као што су оне које покривају преговарачка поглавља 23 (правосуђе и основна права), 24 (правда, слобода и безбедност) и 31 (спољна, безбедносна и одбрамбена политика).

Спремност да се усклади са Европском унијом у погледу спољне, безбедносне и одбрамбене политике Србија је више пута изражавала и показивала. Ико није било значајнијег институционалног учешћа ЕУ у реформи система одбране, као ужег дела у односу на сектор безбедности, ипак можемо рећи да је стратешко опредељење Србије за чланство у ЕУ добрим делом утицало на ток и динамику реформи. По угледу на ЕУ стандарде Србија је у процесу реформе система одбране, поред промене закона о одбрани и војсци, усвојила и низ стратегијско-доктринарних докумена-

54) Сајт Канцеларије Владе Р.Србије за европске интеграције: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html>. (приступљено: 08.02.2015.)

та, почев од Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије (2009.),⁵⁵⁾ као и Доктрину Војске Србије (2010.). У 2012. години Србија је започела своје учешће на неформалним састанцима министара одбране ЕУ и Војном комитету ЕУ.

Потписивањем Споразума о безбедносним процедурама за размену поверљивих информација и Споразума о успостављању оквира за учешће у операцијама Европске уније за управљање кризама између Србије и Европске уније и усвајањем одлука Политичко-безбедносног комитета ЕУ о прихватању учешћа Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама, створен је услов за почетак ангажовања Војске Србије и других снага одбране у наведеним операцијама. Припадници Војске Србије су тренутно ангажовани у четири мисије под окриљем ЕУ и то у: Мултинационалној операцији Европске уније у Сомалији (*EUTM Somalia*), Војној операција поморских снага Европске уније у Сомалији (*EUNAVFOR Somalia – Operation ATALANTA*), Мултинационалној операцији ЕУ у Централноафричкој Републици (*EUFOR RCA*) и Мисији Европске уније за обуку војних и безбедносних снага Малија (*EUTM Mali*).⁵⁶⁾ Учешће Војске Србије у овим мисијама ЕУ представља допринос Србије Заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ.

Србија је у настојању да се реформише и унапреди своју безбедност успоставила институционалну сарадњу са одређеним телима чији је оснивач Европска унија. Тако је Србија потписник Споразум о стратешкој сарадњи са Бироом европске полиције (*EUROPOL*) од 2008. године, а од 2009. године сарадња је успостављена и са Европском мрежом тужилаца (*EUROJUST*) и Агенцијом за безбедност спољних граница Европске уније (*FRONTEX*). У жељи да унапреди способност за учешће војске у операцијама и мисијама ЕУ, Србија је децембра 2013. године потписала Административни уговор о сарадњи између Министарства одбране РС и Европске одбрамбене агенције (ЕОА).⁵⁷⁾ Европска унија је на раз-

55) *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

56) Мисије у којима учествују припадници Војске Србије, Сајт Војске Србије, <http://www.vs.rs/index.php?content=4423c1a4-56bb-102f-8d2f-000c29270931>. (приступљено: 11.02.2015.)

57) Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција, Сајт Министарства одбране, http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=5453. (приступљено: 11.02.2015.)

личите начине, било финансијски, били кадровски, помагала реформу сектора безбедности, а све у циљу изградње капацитета Србије за чланство у Европску унију.

Упоређујући са којих је позиција Србија кренула од момента када се определила за чланство у ЕУ, са оним докле је (закључно са 2014. годином) стигла, лако се да закључити да је њен напредак у процесу реформе сектора безбедности у високој корелацији са политиком условљавања, коју ЕУ примењује у процесу припреме нових чланова за чланство. Апсолутно је јасно да Европска унија у Србији није једини актер реформе сектора безбедности, можда не ни највећи⁵⁸⁾, али се због те чињеница њена улога не сме занемарити. Докле се са реформама стигло и које су то мере које се у блиској будућности морају предузети у процесу приступања Србије Европској унији, па самим тим и у процесу реформе сектора безбедности, исказано је у ревидираном Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) за период 2014-2018, који је Влада Р. Србије усвојила 31. јула 2014. године.⁵⁹⁾

5. ОЦЕНА ЕФИКАСНОСТИ ЕУ КАО ГЛОБАЛНОГ АКТЕРА У РЕФОРМИ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Европска унија је почетком XXI века постала релативно озбиљан глобални безбедносни актер, који располаже великим социјалним капиталом, материјалним ресурсима и различитим инструментима којима се служи на глобалној сцени. Можемо са великом дозом сигурности рећи да реформа сектора безбедности представља још један од инструмената спољне политике ЕУ и њених држава чланица. У том смислу Унија располаже великим средствима и најразличитијим инструментима којима се служи, не би ли била већи пружалац услуга реформе сектора безбедности у државама које се налазе у постконфликтној и постауторитарној трансформацији, пре свега у свом непосредном суседству и у Африци. Све то нам говори и о њеним интересима, зонама политичког и економског утицаја, као и о заинтересованости и могућностима развоја сопствених инструмената који би од ЕУ начинио још озбиљнијег безбедносног актера.

58) Треба напоменути да су најважнији актери у сфери реформе система одбране Р. Србије пре свих НАТО, ОЕБС, УН програм за развој (UNDP), Женевски центар за демократску контролу оружаних снага и појединачне државе као што су Норвешка, Шведска и САД.

59) Влада Р. Србије 28. фебруара 2013. године доноси први Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) за период 2013–2016.

Јасно је да ЕУ има много јачи утицај на државе централне и источне Европе, односно на оне државе, којима је перспектива чланства отворена, јер за те државе коначан циљ, и вероватно највећи мотив, ипак делује остварљиво и вредно. Кроз процесе Приступног партнерства, Стабилизације и придруживања и све инструменте који их прате, улога и утицај су видљиви, мерљиви и осетни у дотичним друштвима. Можемо полемисати око тога да ли су довољни, или да ли иза постављених услова постоје алтернативни (политички) мотиви, те да ли је политика придруживања испунила очекивања свих оних који у њој учествују, али несумњиво је да она доноси одређене резултате, у готово свим пољима, па и у сфери реформе сектора безбедности. Не би требало занемарити утицај других међународних актера у овој области, као што су НАТО или ОЕБС, али се они не могу одвојено посматрати од чињенице да је основни мотиватор за реформама у државама источне и југоисточне Европе управо њихова жеља за чланством у евро(атлантским) интеграцијама, те да често и у програмима које предводе ове међународне организације ЕУ или њене државе чланице преузимају највећи део организационих и/или финансијских обавеза. Релативни успех Европске уније у реформи сектора безбедности, се с тога може видети на примеру Србије, где главни мотив за спровођење реформи лежи у коначном циљу националне политичке елите, а то је пуноправно чланство у Унији. За све друге државе које не деле овај мотив или немају за циљ реформи пуноправно чланство, утицај ЕУ и домашај спроведених реформи је много мањи.

Што се тиче других делова света, преваходно Африке, резултати су доста лошији, посебно ако се посматрају компаративно са резултатима које остварује НАТО и други регионални безбедносни актери. Основни инструмент ЕУ у том погледу јесте Заједничка безбедносна и одбрамбена политика. Њена природа, која је под великим утицајем националних интереса, њени, рекло би се, још увек не довољно развијени инструменти, посебно њена координација, која је далеко од задовољавајуће, са свим другим актерима и политикама, доприносе њеним слабијим резултатима.

Види се да велики број ЗБОП мисија у центру својих активности има реформу сектора безбедности, без обзира на карактер саме мисије. Тренд је да све већи број мисија добија цивилно-војни карактер и посвећен је пре свега реформама у областима одбране, полиције, правосуђа, контроле граница, поштовања људских пра-

ва, родне равноправности и другим аспектима РСБ. Подручја у којима делују су пре свега конфликтна и постконфликтна, а мисије спадају и у изградњу мира и изградњу државе. Како су основни задаци и предвиђене активности мисија углавном општи и неодређени, а да при томе нема ни јасних критеријума за њихово квалитативно вредновање, није им тешко да опстају уз сумњиве резултате или, као у случају Гвинеје Бисао, да и поред очигледног неуспеха, прогласе завршетак мисије уз прелазне или чак одличне оцене. ЕУ поседује низ инструмената (политичких, економских, финансијских, војних, полицијских и др.) којима управља низ различитих актера са различитим интересима, на које утичу не само бриселске бирократске структуре, већ и политички и други интереси самих држава чланица, али и других заинтересованих актера (пре свега других држава и међународних организација). Како је и сама координација свих ових инструмената и актера веома сложен и дуготрајан посао, јасно је да ЕУ нема довољно капацитета да буде ефикасан пружалац услуга у оквиру реформе сектора безбедности, посебно ван свог непосредног окружења. Институционалне и друге промене које је донео Лисабонски уговор, на дуге стазе, може донети повољније резултате, али се то не очекује у наредних неколико година. Институционално прилагођавање, посебно у оквиру Европске службе за спољно деловање, које се тиче јачања капацитета држава, нарочито у људским ресурсима и планирању је важан корак унапред.⁶⁰⁾

ЛИТЕРАТУРА

- Asseburg, Muriel, Kempin, Ronja (eds.), *The EU as Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2009.
- Bloching, Sebastian, *Security Sector Reform Mission under CSDP: Addressing Current Needs*, DCAF Brussels and ISIS Europe, Brussels, 2012.

60) Види: European Parliament: Eva Gross and Marine Jacob, *Assessing The EU's Approach to Security Sector Reform (SSR)*, European Parliament, Brussels, 2013; Sebastian Bloching, *Security Sector Reform Mission under CSDP: Addressing Current Needs*, DCAF Brussels and ISIS Europe, 2012; Maria Derks and Sylvie More, *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform*. Netherlands Institute for International Relations – Clingendael, 2009; Muriel Asseburg and Ronja Kempin (eds.), *The EU as Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, 2009; Quentin Weiler, 2009, *The EU and Security Sector Reform in Africa: a Leader in Theory, a Laggard in Reality?*, UN University and College of Europe, Bruges, 2009.

- Buharali, Can, *Better NATO-EU relations require more sincerity*, Centre for Economics and Foreign Policy Studies, Discussion Paper Series – 2010/1, 2010.
- Derks, Maria, More, Sylvie, *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform*, Netherlands Institute for International Relations – Clingendael, 2009.
- Dursun-Ozkanca, Oya, Vandemoortele, Antoine, “The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation”, *European Security*, 21:2, 2012.
- Grabbe, Heather, *The EU’s Transformative Power, Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Grevi, Giovanni, Helly, Damien and Keohane, Daniel (eds.) *European Security and Defence Policy – The First Ten Years*, EUISS, Paris, 2009.
- Gross, Eva, Jacob, Marine, *Assessing The EU’s Approach to Security Sector Reform (SSR)*. European Parliament: Directorate – General for External Policies of the Union, Brussels, 2013.
- Hänggi, Heiner, “Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction”, In: *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, (eds. Alan Bryden, Heiner Hänggi), Lit Verlag, Geneva, 2004.
- Ondrejcsak, Robert, Ejodus, Filip (eds.), *Slovakia and Serbia: Experiences from Transatlantic Integration and Security Sector Reform*, Centre for European and North Atlantic Affairs and Centre for Civil-Military Relations, Bratislava, 2008.
- Rerl, Jochen, Weisserth, Hans – Bernhard (eds.), *Handbook on CSDP*, 2nd Edition, Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Vienna, 2012.
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, 11:4, August 2004.
- Trauner, Florian, Kruse, Imke, “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?”, *European Journal of Migration and Law* 10:4, 2008.
- Weiler, Quentin, *The EU and Security Sector Reform in Africa: a Leader in Theory, a Laggard in Reality?*, UN University and College of Europe, Bruges, 2009.
- Вукчевић, Дејана, *Безбедност и Европска унија: Безбедносна политика Европске уније – институционалне основе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Ејдус, Филип, „Концепт реформе сектора безбедности.“, у: *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, (ур. Мирослав Хаџић, Богољуб Милосављевић, Соња Стојановић и Филип Ејдус), Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2008.

- Живковић, Урош. „Утицај процеса европске интеграције на спољну политику Србије: пример регионалне сарадње и добросуседских односа“, *Синтезис*, IV-1, Београд, 2012.

Документа:

- *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 24/05/2006, COM (2006) 153 final;
- *Council Conclusions on a Policy Framework for Security Sector Reform*. 2736th General Affairs Council Meeting, Luxembourg, 12 June 2006.
- *Council Conclusions on Security and Development*. 2831th External Relations Council Meeting, Brussels, 19-20 November 2007.
- *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform*. Council of the European Union, Brussels, 13/10/2005, 12566/4/05 REV 4;
- *Европска стратегија безбедности „Безбедна Европа у бољем свету“*, децембар 2003.
- *Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) за период 2014-2018*, 31. јул 2014.
- *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране*, 29. април 2008.

Извори са интернета и веб стране:

- “Fragile State Index 2014”, Fund for Peace: <http://ffp.statesindex.org/>. (приступљено: 10.02.2015.)
- “Freedom in the world 2014”, Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.VNlr-NLF-K0>. (приступљено: 05.02.2015.)
- EU SSR Guinea Bissau Factsheet 2010:
- EUAM Ukraine Operation Information, EEAS web-site:
http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/index_en.htm. (приступљено: 19.01.2015.)
- http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/pdf/01102010_factsheet_eu-ssr-guinea-bissau_en.pdf. (приступљено: 06. 02. 2015.)
- [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/190-beyond-turf-wars-managing-the-post-coup-transition-in-guinea-bissau.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/190-beyond-turf-wars-managing-the-post-coup-transition-in-guinea-bissau.pdf). (приступљено: 06. 02. 2015.)
- http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm. (приступљено: 02. 02. 2015.)
- International Crisis Group Africa Report No 190, September 2012:
- Overview of the missions and operations of EU, EEAS web-site:

- *Security System Reform and Governance*, OECD, DAC Guidelines and Reference Series, 2005, OECD web-site: http://www.oecd-ilibrary.org/development/security-system-reform-and-governance_9789264007888-en. (приступљено: 12. 01. 2015.)
- Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција, Сајт Министарства одбране, http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=5453. (приступљено: 11. 02. 2015.)
- Мисије у којима учествују припадници Војске Србије, Сајт Војске Србије, <http://www.vs.rs/index.php?content=4423c1a4-56bb-102f-8d2f-000c29270931>. (приступљено: 11. 02. 2015.)
- Сајт Канцеларије Владе Р. Србије за европске интеграције: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html>. (приступљено: 08. 02. 2015.)
- Сајт Министарства вањских и европских послова Републике Хрватске: <http://www.mver.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/pregovori/kakosmo-pregovarali/>. (приступљено: 10. 02. 2015.)

Uros V. Zivkovic, Milos R. Milenkovic

EUROPEAN UNION AS A GLOBAL SECURITY SECTOR REFORM ACTOR AND SERBIAN EXPERIENCE

Resume

During the 1990's the concept of Security Sector Reform (SSR) increased its significance and started to be widely applicable, not only in the academic community but also with other actors such as decision makers, donors, security experts, etc. Bering in mind that, like many other terms, it is a contested term, i.e. it has many different definitions, we will use the definition utilized by the European Union in its documents, through its holistic and comprehensive approach. Special attention will be paid on context and goals on which EU is being considered as an SSR actor. The process of SSR conceptualization, on one hand, and processes of profiling the EU as a global foreign and security policy actor on the other are, coincide, thus making it possible to research the methodology and relations of EU toward SSR, as well as practical examples of its use in realization of foreign and security policy.

In the first part of this article we analyze the conceptualization of SRR in EU through its legal and policy documents and then we describe the instruments and policies through which it is being implemented, also putting it all

in a wider context of EU foreign and security policy. The main instruments of EU in implementing SSR are: Conditionality policy, mostly present in Enlargement policy and CSDP Missions and operations in the countries/territories of immediate (Bosnia, Kosovo) or wider (Caucasus, Africa, Middle East, Afghanistan) neighborhood. As auxiliary instrument in this respect EU can use a set of different financial instruments for foreign assistance and aid, trade measures and agreements, development aid, etc.

To prove our point we give two specific empirical examples of the two most used instruments. For CSDP operations and missions we analyze the EU SRR mission in Guinea Bissau, the only EU mission that had SSR as its main goal (although almost all missions and operations of EU have SSR as one of its goals). The mechanisms and effectiveness of conditionality policy will be analyzed through the example of Serbia, official candidate country that recently started negotiations for membership.

It was clear that EU has a much more profound influence in the countries that are striving for EU membership, taking in mind that the benefits for implementing SSR is more attainable. Through the processes of Accession partnership and/or Stabilization and Association, combined with other instruments and incentives that follows, the role and influence of EU are visible, measurable and effective in those countries. For all other countries that can't (or won't) become EU member states, thus not sharing the same motive for implementing SSR the influence and reach of EU is far less visible and effective. The influence of other important international actor in SSR, like NATO or OSCE, should not be ignored, but their work and influence can not be taken or considered outside the context of Euro(atlantic) integration processes, that is still the most effective motivator for the countries of South Eastern Europe to implement SSR, notwithstanding the fact that the programs formally managed by other international actors are still organizationally and/or financially dependent on the EU and its member states.

Key words: European Union, Security Sector Reform, Common Security and Defence Policy, Enlargement policy, Serbia, Guinea Bissau.