

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Rok Petančič

**“Proces razširitve EU na obrambno-varnostnem področju –
problemi za zvezo in za nove članice s poudarkom na zadnji
širitvi leta 2004”**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Rok Petančič

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

**“Proces razširitve EU na obrambno-varnostnem področju –
problemi za zvezo in za nove članice s poudarkom na zadnji
širitvi leta 2004”**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

Proces razširitve EU na obrambno-varnostnem področju – problemi za zvezo in za nove članice s poudarkom na zadnji širitvi leta 2004

Diplomsko delo vsebuje analizo zgodovinskega razvoja EU na obrambno-varnostnem področju, s poudarkom na preučevanju razmerja med različnimi varnostnimi organizacijami in razmerjem med institucijami EU in ostalimi institucijami, ki so vplivale in še vedno vplivajo na delovanje EU na področjih varnosti in obrambe.

Osrednjo vlogo ima predvsem institucionalna analiza učinkov širitve EU na obrambno-varnostnem področju z opredelitvijo pozitivnih in negativnih učinkov na institucionalno strukturo EU. Z obrambnovarnostnega vidika se osredotočam na učinke širitve EU na pripravo in ratifikacije Pogodbe o ustavi za Evropo (PUE), ki je v zadnjem času postala zelo aktualna tema predvsem v razpravah o prihodnosti EU na vseh področjih.

Enega izmed ključnih predmetov preučevanja predstavljajo aktualni problemi in izzivi za EU in države članice na področjih SZVP, SVOP, v razmerjih med EU in zvezo NATO ter v razmerju med EU in novimi članicami EU. Za odpravo problemov in soočanje z novimi izzivi na koncu diplomskega dela podajam predloge za boljši prihodnji razvoj EU na obrambno-varnostnem področju.

Ključne besede: Širitev, Evropska unija, obramba, varnost, problem

The process of EU enlargement in the field of defence and security – problems for the union and new member states with emphasis on the last enlargement in 2004.

The thesis comprises the analysis of a historical development of EU in the fields of defence and security with greater emphasis on studying the relationship among diverse security organizations as well as between the institutions of EU other institutions that have influenced the functioning of EU in the fields of defence and security.

The key role is dedicated to an institutional analysis of the impacts of EU enlargement in the fields of defence and security by determining positive and negative effects on the institutional structure of EU. In this part the main focus is put on the impact of the EU enlargement on preparation and ratification processes of the EU Constitutional Treaty, which has lately become a current issue in discussions about the future of EU in every aspect.

The main subject of discussion is presented by recent problems and challenges for EU and its member states in the fields of CFSP, CSDP, the relationships between EU and NATO and relationships between EU and its new member states. At the end of my thesis I give several proposals for better future development of EU in the fields of defence and security in order to solve problems and face new challenges.

Keywords: Enlargement, European union, defence, security, problem

KAZALO

Seznam kratic.....	6
1. Metodološko-hipotetični okvir.....	8
1.1 Opredelitev predmeta proučevanja	8
1.2 Namen in cilji proučevanja.....	9
1.3 Hipoteze	9
1.4 Metodološki pristop	10
1.5 Teoretične in pojmovne opredelitve.....	11
2. Integracijski procesi v Zahodni Evropi in sodelovanje na obrambno-varnostnem področju	13
2.1 Pojav in razvoj evropske ideje	13
2.2 Združevanje držav in ključni razvojni procesi	14
2.3 Organizacija bruseljske pogodbe.....	16
2.3.1 Načrt Evropske obrambne skupnosti (1952-1954).....	18
2.3.2 Organizacija spremenjene bruseljske pogodbe in nastanek Zahodnoevropske unije (ZEU)	20
2.4 Mejniki razvoja EU.....	21
2.5 Evropsko politično sodelovanje (EPC)	23
3. Medsebojna razmerja med ZEU, NATO in EU.....	27
3.1 Razmerje med ZEU in evropskimi skupnostmi	27
3.2 Razmerje med ZEU in zvezo NATO.....	30
3.3 Razmerje med ZEU in EU	35
3.4 Razmerje med EU in zvezo NATO	38
4. Dinamika širitve EU, njeni vzroki in posledice	42
4.1 Skupna zunanja in varnostna politika	42
4.2 Evropska varnostna in obrambna politika.....	47
4.3 Analiza širitve EU	50
4.3.1 Pozitivni vidiki	53
4.3.2 Negativni vidiki.....	56
4.4 Obrambni vidiki Pogodbe o ustavi za Evropo	60
4.4.1 Učinki širitve EU na pripravo PUE	60
4.4.2 Učinki širitve EU na ratifikacije PUE.....	64
5. Aktualni problemi in izzivi za EU in države članice na obrambno-varnostnem področju po zadnji razširitvi	66
6. Odprava problemov in soočanje z novimi izzivi (predlogi za boljši prihodnji razvoj EU na obrambno-varnostnem področju).....	72
7. Verifikacija hipotez in sklepna misel.....	76
7.1 Verifikacija hipotez	76

7.2 Sklepna misel	78
8. Seznam virov in literature	80
8.1 Knjige, publikacije, diplomska dela	80
8.2 Strokovni članki, objave, poročila	83
8.3 Dokumenti	84
8.4 Internetni viri	85

Seznam kratic

AU – Afriška unija

CEECs – *Central and Eastern European Countries* (Srednje- in Vzhodno-evropske države)

CFSP – *Common foreign and security policy* (slo. SZVP)

CJTF – *Combined Joint Task Forces* (Skupne združene namenske sile)

COREPER – *Committee of permanent representatives* (Odbor stalnih predstavnikov)

CSDP – *Common security and defence policy* (Skupna varnostna in obrambna politika)

EDC – *European Defence Community* (Evropska obrambna skupnost)

EEC – *European Economic Community* (EGS – Evropska gospodarska skupnost)

EK – Evropska komisija

EP – *European Parliament* (Evropski parlament)

ESDP – *European Security and Defence Policy* (slo. EVOP)

ESI – *European security identity* (Evropska varnostna identiteta)

ESS – *European Security Strategy* (Evropska varnostna strategija)

EUMC – *EU Military Committee* (Vojaški odbor EU)

EUMS – *EU Military Staff* (Vojaško osebje EU)

EUSC – *European Union Satellite Center* (Satelitski center EU)

EUSRs - *EU Special Representatives* (posebni predstavniki EU)

EVOP - Evropska varnostna in obrambna politika

EVS – Evropski varnostni svet

GAC – *General Affairs Council* (Svet za splošne zadeve)

IFOR – *Implementation Force* (Sile za uresničitev)

IMF – *International Monetary Fund* (Mednarodni denarni sklad)

ISS – *Institute for Security Studies* (Inštitut za varnostne študije)

MVK – Medvladna konferenca

NAC – *North Atlantic Council* (Severnoatlantski svet)

OBP – Organizacija Bruseljske pogodbe (*Brussels Treaty Organization*)

OZN – Organizacija Združenih Narodov

PEU – Pogodba o Evropski uniji

PoCo – *Political Committee* (Politični odbor)

PSC – *Political and Security Committee* (Politični in varnostni odbor)

PUE – Pogodba o Ustavi za Evropo (*EU Constitution*)

PzM – Partnerstvo za mir (*ang. Partnership for Peace - PfP*)

QMV – Qualified Majority Voting (Glasovanje s kvalificirano večino)

RRM – *Rapid Reaction Mechanism* (Mehanizem hitrega posredovanja)

SVOP – Skupna varnostna in obrambna politika (ang. CSDP)

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika (ang. CFSP)

UN – *United Nations*

ZEU – Zahodnoevropska unija (ang. WEU)

ZN - Združeni narodi

WEU – *Western European Union* (glej ZEU)

1. Metodološko-hipotetični okvir

1.1 Opredelitev predmeta proučevanja

1. maja 2004 je Evropska unija (EU) doživela največjo širitev v njeni zgodovini, ko se je 10 držav (Latvija, Litva, Estonija, Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska, Slovenija, Ciper in Malta) pridružilo družini 15 članic EU.

S tem se je na eni strani končal dolgotrajen predpristopni pogajalski proces, na drugi strani pa smo priča novemu obdobju, ki odpira številne razprave o nadaljnjem razvoju EU predvsem na obrambno-varnostnem področju. Veliki evropski družini so se pridružile države z zelo različnim zgodovinskim ozadjem, različnimi gospodarskimi in političnimi interesi, povezanimi z geostrateškim in geopolitičnim položajem posamezne države. V povezavi s tem se predvsem na področju obrambe in varnosti pojavljajo številna vprašanja in problemi, ki se nanašajo na vlogo novih članic v razmerju do zveze kot celote.

V pričujočem diplomskem delu predstavljajo predmet mojega preučevanja težave in problemi, s katerimi se je EU srečevala v procesu njenega razvoja predvsem v času širitev do današnjega dne, pri čemer je poudarek na zadnji širitvi iz leta 2004.

Diplomsko delo vsebuje analizo zgodovinskega razvoja EU na obrambno-varnostnem področju, s poudarkom na preučevanju razmerja med različnimi varnostnimi organizacijami in razmerjem med institucijami EU in ostalimi institucijami, ki so vplivale in še vedno vplivajo na delovanje EU na področjih varnosti in obrambe.

Osrednjo vlogo ima predvsem institucionalna analiza učinkov širitve EU na obrambno-varnostnem področju z opredelitvijo pozitivnih in negativnih učinkov na institucionalno strukturo EU. Z obrambnovarnostnega vidika se osredotočam na učinke širitve EU na pripravo in ratifikacije Pogodbe o ustavi za Evropo (PUE), ki je v zadnjem času postala zelo aktualna tema predvsem v razpravah o prihodnosti EU na vseh področjih.

Obenem predstavljajo enega izmed ključnih predmetov proučevanja tudi aktualni problemi in izzivi za EU in države članice na področjih SZVP, SVOP, v razmerjih med EU in zvezo NATO ter v razmerju med EU in novimi članicami EU.

1.2 Namen in cilji proučevanja

Namen mojega diplomskega dela je z uporabo verodostojnih virov in kritičnim odnosom do obravnavane tematike raziskati problematiko na obrambno-varnostnem področju ob širitvah EU, s poudarkom na zadnji širitvi leta 2004.

Cilji pa so naslednji:

- raziskati proces širitve EU na področju obrambe in varnosti ter identificirati ključne procese, težave in probleme, ki se pojavljajo ob širitvi EU;
- opredeliti razmerje med varnostnimi organizacijami, ki so pomembno vplivale in vplivajo na razvoj področij obrambe in varnosti v EU;
- s strateškega, institucionalnega in organizacijskega vidika kritično ovrednotiti učinke širitve EU na področjih obrambe in varnosti v razmerju do novih članic EU in zveze kot celote;
- identificirati in kritično ovrednotiti aktualne probleme in izzive, ki se pojavljajo na področjih SZVP, SVOP in v razmerju med glavnima nosilcema varnostnih in obrambnih politik na evropskem kontinentu (EU in zvezo NATO) ter v razmerju med EU in njenimi novimi članicami;
- na osnovi raziskanega podati predloge za boljši prihodnji razvoj EU na obrambno-varnostnem področju.

1.3 Hipoteze

H1: Širitev EU je povzročila vrsto organizacijskih in strukturnih problemov z vidika upravljanja in delovanja zveze, tudi na področju obrambe in varnosti.

- Širitev EU je otežkočila učinkovitost SZVP in SVOP.

H2: Širitev EU povzroča na obrambno-varnostnem področju pretežno pozitivne učinke tako za zvezo kot tudi za nove članice.

H3: Nove članice EU podpirajo projekt tesnejšega povezovanja in sodelovanja v boju proti novim varnostnim grožnjam.

H4: Širitev EU pospešuje razvoj skupne evropske zunanje in varnostne politike (SZVP).

H5: Širitev krepi notranjo trdnost EU.

1.4 Metodološki pristop

Pred oblikovanjem pričujočega diplomskega dela sem uvodoma **pregledal in zbral obstoječo literaturo**, ki se nanaša na obravnavano tematiko. Glede na njeno aktualnost sem poleg klasičnega bibliografskega načina iskanja virov (knjižnice) v večini uporabil medmrežje, ki mi je omogočilo dostop do obstoječe verodostojne literature in novih virov, iz katerih sem črpal potrebne podatke za vsebino mojega diplomskega dela.

Osrednjo vlogo pri izdelavi diplomskega dela pripisujem **analizi in interpretaciji primarnih in sekundarnih virov**, na osnovi katere temelji vsebina vseh poglavij. Pri raziskovanju integracijskih procesov v Zahodni Evropi in sodelovanja na obrambno-varnostnem področju sem uporabil **zgodovinskorazvojno analizo**, s pomočjo katere sem raziskal ključne razvojne procese od ustanovitve Evropske skupnosti do sedanjosti. Pri preučevanju razmerja med varnostnimi organizacijami in institucijami sem uporabil **primerjalno raziskovanje**, ki mi je omogočilo globlji vpogled in boljše razumevanje delovanja ZEU, EU, zveze NATO in njihovih institucij.

1.5 Teoretične in pojmovne opredelitve

Širitev EU:

Širitev EU predstavlja proces rasti EU od 6 držav članic leta 1951 do sedanjih 25 držav članic EU. V tem obdobju se je odvijalo 5 zaporednih širitev EU, med katerimi je največja potekala leta 2004, ko se je EU pridružilo 10 novih članic. Naslednja širitev je predvidena za leto 2007, ko naj bi se EU pridružili še Romunija in Bolgarija.¹

Varnostna politika:

V širšem pomenu se varnostna politika opredeljuje kot dejavnost, ki je namenjena vnaprejšnji pripravi pred viri ogrožanja v naravi, družbi in med družbami. V ožjem pomenu pa predstavlja skupek vseh ukrepov, dejavnosti in ravnanj, ki so namenjeni vzpostavitvi in delovanju nacionalnovarnostnega sistema. Tako predstavlja glavni cilj varnostne politike v ožjem pomenu osnivanje mehanizmov in sredstev, s katerimi se zagotavljata notranja in zunanja varnost družbe in pomeni hkrati udejanjanje političnih, organizacijsko-tehničnih in drugih načel varnostne politike v širšem smislu.²

Tradicionalistična opredelitev varnostne politike se nanaša predvsem na preprečevanje zunanjih vojaških ogrožanj, vendar pa se je zaradi sprememb v družbenem in mednarodnem okolju vsebina varnostne politike razširila tudi na sodobne vire ogrožanja.³

Obrambna politika:

Obrambna politika predstavlja del varnostne politike sodobne države. Opredeljena je kot celota načrtov, programov in dejanj, ki jih potrebuje država, da doseže varnost proti zunanjim vojaškim grožnjam tako v času miru kot v času vojne in proti uporom znotraj države.⁴ Obrambna politika »zajema vse dejavnosti

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Enlargement_of_the_European_Union

² Škodnik, 2002: 12

³ Ober, 2001: 11-12

⁴ International Military and Defence Encyclopedia, 1993: 2156 v Fir, 2004: 6

ter odločitve države, s katerimi želi odvrčati agresijo in zagotavljati sredstva in instrumente za uresničevanje učinkovite obrambe ozemlja, zaščite prebivalstva ter delovanje političnega, gospodarskega ter drugih družbenih podsistemov v vojni.«⁵

Skupna zunanja in varnostna politika:

Skupna evropska zunanja in varnostna politika se je oblikovala kot rezultat želje EU, da se pripravi na številne nove izzive spremenjenega mednarodnega varnostnega okolja. Formalni temelj SZVP predstavlja 11. člen V. Poglavlja Pogodbe o EU (PEU), sklenjene v Maastrichtu februarja 1992, ki določa njeno oblikovanje. SZVP tako predstavlja drugi steber EU, ki zagotavlja institucionalni okvir za posvetovanje, oblikovanje skupnih stališč in skupnih akcij držav članic EU. Drugi steber EU deluje na meddržavni ravni, zato je izključno v domeni držav članic EU in ne institucij EU. Kljub temu je predvideno, da države članice EU pri vzpostavljanju politične unije lahko na določeni točki prenesejo pristojnosti in politiko iz drugega in tretjega stebra na institucije EU.⁶

SZVP temelji na petih, po Amsterdamski pogodbi modificiranih ciljih:

- varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov, neodvisnosti in integritete EU v skladu z načeli Ustanovne listine OZN,
- krepitev varnosti EU v vseh pogledih,
- ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli UL OZN, kakor tudi z načeli Helsinškega dokumenta in Pariške listine, vključno s tistimi o zunanjih mejah,
- podpora mednarodnemu sodelovanju,
- razvoj in konsolidacija demokracije in temeljnih svoboščin.⁷

Evropska varnostna in obrambna politika:

Skupna evropska varnostna in obrambna politika (S(E)VOP) je bila kot koncept sprejeta šele junija 1999 na srečanju Sveta EU v Kölnu in dobila glavni zagon

⁵ Grizold, 1999: 40

⁶ Ješovnik, 2000: 31 v Ober, 2001: 12

⁷ Arah, 1995: 341-9

decembra 1999 na vrhu v Helsinkih. EU se je zavzela oblikovati SVOP z namenom zagotoviti potrebna sredstva za izvajanje operacij kriznega managementa, kjer NATO ne deluje, in v podporo SZVP. SVOP omogoča EU, da prevzame pomembnejšo vlogo v primeru mednarodnega kriznega managementa na vojaškem in civilnem področju. Prav tako SVOP deluje kot dodatna pomoč zunanjim instrumentom EU – kot je npr. pomoč v primeru naravnih nesreč – ter ponuja mednarodni skupnosti še eno možnost ob izbiri načinov odzivanja na mednarodne krize, saj SVOP ni geografsko omejena.

SVOP si prizadeva za povečanje sposobnosti EU v smeri hitrejšega odzivanja v primeru kriz, kar se dosega predvsem z izboljševanjem zmogljivosti, sodelovanjem z zvezo NATO in ostalimi mednarodnimi organizacijami.

2. Integracijski procesi v Zahodni Evropi in sodelovanje na obrambno-varnostnem področju

2.1 Pojav in razvoj evropske ideje

Evropa. Pojem, ki se na prvi pogled zdi tako domač, po drugi strani pa tako težko opredeljiv. Njena večplastnost in vedno večja kompleksnost nam jo prikazuje v različnih podobah, nanjo lahko gledamo z geografskega, civilizacijskega, kulturnega, političnega in še katerega drugega vidika.

Ne glede na zorni kot je pri procesu oblikovanja današnje zgradbe in delovanja Evrope nesporno ključna vrednota in temelj njenega uspeha priznavanje različnosti, ki ob medsebojnem priznavanju kulture dialoga narode bogati, tvori njihovo jedro in vleče rdečo nit razvoja evropske ideje skozi njeno zgodovino.

Prvi zametki pojava evropske ideje oz. ideje združevanja evropskih narodov segajo že v srednji in novi vek, ko so nekateri tedanji napredno misleči oblastniki v težkih družbeno-političnih razmerah (vojne, lakote, naravne katastrofe, zunanji sovražniki...) videli v povezovanju evropskih držav edino rešitev iz obstoječih

razmer. Skupno vsem tedanjim prizadevanjem je bilo, da so zagovorniki opredeljevali povezovanje evropskih držav kot edino pravo jamstvo za ohranitev miru.

Do prve svetovne vojne se je širom Evrope krog zagovornikov evropske ideje postopoma širil, obenem pa je ostal omejen na kulturne in politične elite. Kljub temu je moč nacionalizmov že v prvi svetovni vojni žal prevladala nad evropsko idejo oz. zamislijo o evropskem miru.

2.2 Združevanje držav in ključni razvojni procesi

Med obema svetovnima vojnama so bili pritiski po združitvi Evrope močnejši kot kdaj koli prej. Na ruševinah prve svetovne vojne so Evropi grozili nova svetovna vojna, možnost ruske zasedbe in gospodarski propad. Za preprečitev pojava teh nevarnosti je bilo neposredno po prvi svetovni vojni na podlagi sestavnega dela versajske pogodbe ustanovljeno Društvo narodov (DN), katerega namen je bil predvsem "zagotavljati medsebojno jamstvo za politično neodvisnost in ozemeljsko celovitost tako velikih, kakor tudi majhnih držav"⁸. Društvu narodov predvsem zaradi pomanjkanja politične volje tedanjih glavnih akterjev v mednarodnih odnosih ni uspelo vzpostaviti organizacije, ki bi zagotavljala dolgotrajnejši mir in stabilnost v Evropi in svetu nasploh.

Leta 1924 pojavile težnje po ustanovitvi federacije evropskih držav s skupno obrambo, zunanjo in prometno politiko ter skupni trg in denarno enoto.⁹

Proti tedanjim težnjam po združevanju evropskih držav so delovale vse oblike totalitarizmov, ki so nedvomno vse bolj ogrožali evropski razvoj. Navkljub močnemu porastu nacionalizma v 30. letih 20. stoletja se je tik pred začetkom 2. svetovne vojne v Veliki Britaniji prebudilo gibanje za evropsko enotnost in 15. marca 1939 je bila v Londonu ustanovljena Federalna unija (*Federal union*). Sprejeta je bila posebna izjava, s katero so se zavzeli za "Federalno unijo svobodnih narodov pod skupno vlado, ki jo bo izvolilo ljudstvo in bo slednjemu

⁸ Knutsen, 1999: 186 in Walworth, 1969: 148

⁹ več v Rupel in dr. (2004): 21.

odgovorna za skupne zadeve, skupaj z nacionalno avtonomijo pri zadevah na nacionalni ravni.”¹⁰. Na podlagi idej britanskih ustanoviteljev Federalne unije so antifašistični krogi v Italiji (Spinelli, Rossi, Colorni...) po več kot letu dni dela avgusta 1941 oblikovali manifest z naslovom *Za svobodno in združeno Evropo* (*Per un'Europa libera e unita*), znan tudi pod imenom Ventotenski manifest¹¹, v katerem je bil predstavljen načrt ureditve evropske družbe po vojni.¹²

Avtorji manifesta ocenjujejo, da je skupna usoda evropskih narodov pod nemško okupacijo le-te zblížala in s tem ustvarila pozitivno ozračje za preureditev Evrope. Ob natančnejši preučitvi je manifest z obrambno-varnostnega in razvojnega vidika zanimiv predvsem zaradi treh vsebinskih usmeritev:

1. avtorji med probleme, ki najbolj utežujejo “mednarodno” življenje na celini, štejejo nekatera vprašanja, ki so postala in še vedno ostajajo še posebej aktualna (mejna vprašanja na narodnostno mešanih področjih, zaščita avtohtonih manjšin, izhod notranjih držav na morje, balkansko vprašanje, irsko vprašanje...);

2. rešitev vidijo v ustanovitvi “Evropske zveze” (*Federazione Europea*) oz. “Združenih držav Evrope” (*Stati Uniti d'Europa*), v kateri vidijo najveličastnejšo in najizvirnejšo stvaritev, ki bi med drugim zajemala tudi ustanovitev evropske armade, ki bi zamenjala nacionalne vojske, vzpostavitev organov in uvedbo sredstev za uveljavljanje skupnega reda in miru ob sočasnem upoštevanju avtonomije posameznih držav.

3. od omenjenih avtorjev je delo nadaljeval predvsem Altiero Spinelli ter mnogo kasneje leta 1984 pripravil osnutek Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije, ki ga je Evropski parlament z veliko večino glasov 14. februarja 1984 tudi potrdil.¹³

Ob močni spremembi geopolitične podobe Evrope po 2. svetovni vojni in skupnih prizadevanjih za rešitev Evrope iz povojnega razsula se je težnja po sodelovanju in združevanju še poglobila. K. Adenauer v Nemčiji, W. Churchill v Veliki Britaniji, A. De Gasperi v Italiji, R. Schuman in J. Monnet v Franciji so oblikovali vizijo novega reda v Evropi, temelječega na skupnih interesih njenih narodov,

¹⁰ Evropska antologija, uredil Ugo Ferruta, Gorica 2001, str. 13-16

¹¹ Besedilo manifesta je bilo prvič skrivaj natisnjeno šele januarja 1944 v Rimu.

¹² Building European Union (1997), uredila T. Salmon in W. Nicoli, Manchester, str. 17-20

¹³ več v Rupel in dr. (2004): 21

enakopravnosti in na vladavini prava. V tem času se je v Evropi pojavilo veliko število evropskih gibanj, ki so se zavzemala za različne oblike evropskega združevanja (od federalizma do unionizma). Pokazalo se je, da razdrobljenost ne vodi do združene Evrope in gibanja so počasi začela iskati skupne točke, ki bi presegale razhajanja zaradi njihovih političnih prepričanj.

V času trajanja Marshallovega načrta¹⁴ med letoma 1948 in 1952 so se evropski narodi začeli učiti dela za skupno dobro in Zahodna Evropa si je s pomočjo ZDA gospodarsko opomogla.

2.3. Organizacija bruseljske pogodbe

Neposredno po koncu druge svetovne vojne je v novih političnih razmerah na podlagi negativnih preteklih izkušenj obstajala precejšnja bojazen na eni strani pred ponovno agresivno politiko Nemčije, po drugi strani pa se je širil vse večji pritisk tedanje Sovjetske zveze (SZ) po prevzemu oblasti in širjenju moči v srednje- in vzhodnoevropskih državah. To je bila velika spodbuda za sklenitev pogodbe o medsebojni vojaški zvezi med Francijo in Veliko Britanijo, ki je bila podpisana 4. marca 1947 v Dunkerqueju. Pogodba je vključevala vojaško pomoč, posvetovalni svet politične narave ter vojaški odbor za potrebe načrtovanja obrambe ter zagotavljanja koordinacije med vojaškimi poveljstvi obeh držav.

Nekatere odločitve in posegi SZ v Vzhodni Evropi v letih 1947 in 1948 so vedno bolj odražali razsežnost blokovske delitve Evrope in preusmerjali pozornost zahodnoevropskih držav z nemške na sovjetsko grožnjo.¹⁵ Zaostrovanje odnosov med Vzhodom in Zahodom je privedlo do konference dunkerških partneric in držav Beneluksa v Bruslju, ki se je končala s sklenitvijo Bruseljske pogodbe¹⁶

¹⁴ Za usklajevanje Marshallovega načrta je bila 16. aprila 1947 ustanovljena Organizacija za evropsko gospodarsko sodelovanje (Organisation for European Economic Cooperation – OEEC), ki se je 14. decembra 1960 preimenovala v Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (Organization for Economic Cooperation and Development).

¹⁵ Grizold, 2005: 51

¹⁶ Drugo ime za Bruseljsko pogodbo (Brussels treaty) je Pogodba o Zahodni uniji (The Western union treaty)

(BP) 17. marca 1948. Pogodba o ekonomskem, socialnem in kulturnem sodelovanju ter kolektivni samoobrambi, kakršno je njeno polno ime, predstavlja tudi enega izmed prvih in ključnih korakov pri graditvi združene Evrope. Njena glavna značilnost je bila zavezanost k vzajemni obrambi v primeru agresije na katero koli podpisnico sporazuma. Prav tako je Bruseljska pogodba predstavljala prvi resen poskus udejanjanja idealov dotedanjih proevropskih gibanj.¹⁷

Obrambno zavezništvo, oblikovano z Bruseljsko pogodbo, je septembra 1948 pripeljalo do vojaškega sodelovanja in ustanovitve Organizacije Bruseljske pogodbe (OBP)¹⁸. Sprejet je bil načrt skupne obrambe, ki je vključeval integrirano zračno obrambo in skupno poveljniško strukturo.

Z močnim prizadevanjem po skupnem delu in združevanju na področju obrambe so podpisnice BP uspele vzpostaviti sodelovanje z ZDA¹⁹ na obrambno-varnostnem področju, kar je vodilo v podpis Severnoatlantske pogodbe 4. aprila 1949.

Postopno poslabševanje odnosov med Vzhodom in Zahodom ter izbruh korejske vojne je v začetku petdesetih let vodilo zahodnoevropske države k še bolj intenzivnem združevanju v obrambi. Nastajala je vedno bolj rastoča potreba po vključitvi Zvezne republike Nemčije (ZRN) v Severnoatlantsko zavezništvo. Septembra 1950 so ZDA na podlagi sestankov Severnoatlantskega sveta sprejele resolucijo o ponovni oborožitvi ZRN, ki se je odrazila v t.i. Spoffordovem planu, ki je predvidel celovito oborožitev ZRN pod nadzorom NATA. Ob tem se je pojavil problem, da nekatere evropske države, še posebej Francija, še niso bile pripravljene na ponovno nemško oboroževanje, obenem pa ZRN svojega oboroževanja ni hotela podrediti močnemu nadzoru in strogim pogojem, ki so jih postavljale druge države.

Za preprečitev ponovnega oboroževanja ZRN je tedanji francoski premier René Pleven²⁰ oktobra 1950 oblikoval predlog skupne obrambe v obliki evropske

¹⁷ <http://www.weu.int/>

¹⁸ ang. Brussels Treaty Organisation

¹⁹ ZDA so bile v tistem času nenaklonjene sodelovanju in oblikovanju novih evropskih varnostnih integracij. <http://www.weu.int/>

²⁰ Plevenov govor si lahko ogledate v *Journal Officiel de la République Française. Débats parlementaires, Assemblée Nationale*, 24 October 1950, pp. 7118-9

vojske (ang. *European army* - EA) pod oblastjo nadnacionalnih političnih institucij združene Evrope in pod vodstvom evropskega obrambnega ministra.²¹

Decembra 1950 so se podpisnice Bruseljske pogodbe odločile pripojiti svoje vojaške zmogljivosti zvezi NATO²², ki so postale nosilni element v zahodnoevropskih in severnoatlantskih varnostnih povezavah.

2.3.1 Načrt Evropske obrambne skupnosti (1952-1954)

Februarja 1951 so se pričela pogajanja o oblikovanju Evropske obrambne skupnosti (EDC)²³, v kateri naj bi aktivno sodelovale tudi nemške vojaške enote.

Delujoč pod nadnacionalnim poveljstvom naj bi evropsko vojsko sestavljale vojaške enote, sestavljene iz pripadnikov posamezne države. Mešane sestave naj bi bil tudi generalštab, ki bi skrbel za naborništvo, oblikovanje skupne doktrine, mobilizacijo in teritorialno porazdelitev vojaških enot. Poleg tega naj bi skrbel tudi za nadzor nad izvozom in uvozom orožja in vojaške opreme v državah članicah, pri čemer bi morala Nemčija sprejeti stalno prepoved izdelovanja določenih vrst orožja. EDC naj bi sicer svoje pristojnosti izvajala na območju držav članic, njene vojaške enote pa naj bi v primeru ogroženosti branile tudi tiste evropske države, ki morebiti niso članice EDC, so pa članice zveze NATO.

Načrt za vzpostavitev skupne evropske vojske je z oblikovanjem nadnacionalne oblasti hkrati povzročil tudi okrnitev nacionalne suverenosti; z integrirano vojsko pa bi se zmanjšala neodvisnost posameznih držav pri oblikovanju lastnih zunanjih politik.

EDC naj bi predstavljala njene članice v mednarodni skupnosti s pravico do vključevanja v obrambna zavezništva in do včlanitve v mednarodne organizacije. Najpomembneje pa bi skupna evropska vojska potrebovala skupna usposabljanja in s tem povezan tudi skupni finančni proračun.

²¹ Risso, 2002: 3

²² Pobudo za pripojitev vojaških zmogljivosti podpisnic Bruseljske pogodbe zvezi NATO je dal tedanji Vrhovni poveljnik zavezniških sil za Evropo general Eisenhower.

²³ Ang. EDC – *European Defence Community*

Oblikovana naj bi bila integrirana politika oskrbe evropske vojske in skupen raziskovalni projekt, ki naj bi vodil v bolj združeno vojaško industrijo. Kot posledica visoke predvidene pridobljene moči EDC v mednarodni skupnosti se je pojavil problem, kako zagotoviti in ohranjati primerno demokratično kontrolo.

Francija, ZRN, države Beneluksa in Italija so 27. maja 1952 v Parizu vendarle podpisale Pogodbo o Evropski obrambni skupnosti, pri čemer pa Velika Britanija navkljub prošnjam ZDA ni želela sodelovati. Vse pogodbene partnerice (razen Francije) so pogodbo po zapletenih in nepopustljivih pogajanjih ratificirale šele v letu 1954. Vmesni čas je ponudil novo priložnost za razmislek o projektu skupne evropske vojske. Občutljiva področja - kot je npr. zaščita nacionalne suverenosti in neodvisnosti - so v kombinaciji s še vedno živimi spomini nemške agresije v drugi svetovni vojni zavirala napredek pri oblikovanju EDC. Še posebej v Franciji se je to pokazalo v izražanju cele vrste pomislekov²⁴ o pogodbenih določilih, kar je bilo povezano predvsem s političnimi spremembami in bipolarnostjo tedanje francoske politike.²⁵

Francoska Narodna skupščina je tako 30. avgusta 1954 zavrnila ratifikacijo Pogodbe o EDC, s čimer je propadla ideja evropske obrambne skupnosti in z njo povezane evropske politične skupnosti.

Zanimivo je, da je ratifikacija pogodbe spodletela ravno v Franciji, kjer se je leta 1950 (sicer pod drugo vlado) rodila zamisel o EDC in kjer je bila leta 1952 Pogodba o EDC tudi podpisana.

Morda bi bilo označiti neuspeh oblikovanja EDC za zgrešeno priložnost izgradnje pristne evropske obrambe le nekoliko preveč poenostavljeno: »Evropska vojska, plod EDC, bi bila brez sodelovanja Velike Britanije dodeljena zvezi NATO, kjer bi

²⁴ Med drugim se je Francija bala, da bi ZRN v EDC skušala prevzeti premoč, da bi jo s ponovnim oboroževanjem ogrožala; da bi Francija z vzpostavitvijo evropske vojske opustila svoje nacionalne oborožene sile in s tem sočasno onemogočila nadzor čezmorskih ozemelj; da je realna možnost, da bi evropske oborožene sile odvrnile oziroma zaustavile morebitni sovjetski napad, v danih razmerah neznatna. Obenem Francija ni zaupala niti ZDA niti Veliki Britaniji, da bosta izpolnili svoje obveznosti in obljube, motila jo je tudi že dobro poznana britanska zadržanost do projekta EDC, hkrati pa so bile francoske oborožene sile prezaposlene z dogajanjem v Indokini (poznejši Vietnam).

²⁵ Na splošno je bilo to povezano tudi s Stalinovo smrtjo leta 1953 in koncem vojne na Korejskem polotoku ter pretirano široke nadnacionalne narave projekta EDC.

po vsej verjetnosti delovala pod ameriškim in ne evropskim poveljstvom. Bila bi povsem povprečna vojska, brez skupne evropske politične identitete.«²⁶

Vzrok za neuspeh oblikovanja EDC je bil predvsem institucionalne narave. Celovite evropske vojske v tedanjih razmerah očitno ni bilo moč ustanoviti brez enovite evropske vlade, obenem pa so bile težnje evropskih skupnosti po ohranitvi nacionalne države tako visoke, da je ni bilo moč zagotoviti brez lastne nacionalne vojske.

2.3.2 Organizacija spremenjene bruseljske pogodbe in nastanek Zahodnoevropske unije (ZEU)

Spodletel poskus oblikovanja EDC je povzročil, da je bilo potrebno najti alternativen način integracije ZRN v varnostni sistem Zahodne Evrope. Na posebni konferenci v Londonu septembra 1954, na kateri so sodelovale vse članice OBP, ZDA, Kanada, ZRN in Italija, sta bili slednji povabljeni k članstvu v OBP. Sklepi konference so bili formalizirani v okviru sporazumov, podpisanih v Parizu 23. oktobra 1954, ki so dopolnili Bruseljsko pogodbo (t. i. spremenjena Bruseljska pogodba), s čimer je bila ustanovljena Zahodnoevropska unija kot nova mednarodna organizacija, kamor sta se pridružili tudi ZRN in Italija.²⁷

Poleg sodelovanja držav podpisnic na gospodarskem, socialnem in kulturnem področju obsega spremenjena Bruseljska pogodba tudi člen o zagotavljanju kolektivne samoobrambe v primeru agresije (5. člen). V primerjavi s prvotno Bruseljsko pogodbo je tudi opazno, da se je tisti njen del, ki se je nanašal na preprečevanje ponovne nemške agresije, preoblikoval v blažjo dikcijo z bolj splošnim namenom: »pospeševanje enotnosti in spodbujanje progresivne integracije Evrope«²⁸.

V 8. in 9. členu je bila zasnovana tudi ustanovitev Parlamentarne skupščine ZEU, ki bi omogočala demokratično razpravo o varnostnih zadevah na evropski ravni. Po predhodni pogodbi iz leta 1948 je bila funkcija Sveta OBP zgolj posvetovalna,

²⁶ Andreani in dr., 2001: 18

²⁷ <http://www.w eu.int/History.htm>

²⁸ Ullman, 1991: 51 v Grizold, 1999: 87

s spremenjeno Bruseljsko pogodbo pa je dobil odločevalno moč. Na podlagi določil pogodbe (8. člen) je Svet ZEU leta 1955 ustanovil Stalni odbor za nadzor oboroževanja, katerega glavna funkcija je bila spodbujanje sodelovanja med članicami na področju proizvodnje vojaške opreme.

Glavni cilj spremenjene Bruseljske pogodbe je bil opremiti ZEU s potrebnimi varnostnimi instrumenti za zagotavljanje varnosti v Evropi. Kljub prizadevanjem pa države članice spremenjene Bruseljske pogodbe tega cilja niso uspele uresničiti. Poglavitni razlog za neuspeh je bil v spoznanju Evropske skupnosti, da je domala edina možna rešitev za obrambo in varovanje evropskega ozemlja pred morebitnim sovjetskim napadom stalna prisotnost sil ZDA v Evropi, kar se je s podpisom severnoatlantske pogodbe leta 1949 tudi udejanjilo.²⁹ Pripojitev vojaških zmogljivosti zvezi NATO je povzročila vzpostavitev situacije, v kateri je Evropska skupnost breme lastne obrambe preložila na ZDA in zvezo NATO. Na eni strani je to za Evropsko skupnost pomenilo veliko olajšanje, na drugi strani pa je v procesih evropskega vključevanja in odločanja nastajalo zastrašujoče politično neravnovesje; le-to je imelo negativne posledice še posebej na razvoj evropske integracije.³⁰

2.4 Mejniki razvoja EU

Pomemben korak v evropskem povezovanju je bil storjen 28. januarja 1949, ko so Francija, Velika Britanija in države Beneluksa sklenile ustanoviti Svet Evrope (*Council of Europe*)³¹, ki pa ni ustrezal željam federalistov.³²

²⁹ Obenem je bilo to pričakovati že na podlagi 4. člena spremenjene Bruseljske pogodbe, kjer je bilo določeno, da »...pogodbe in organi, ustanovljeni s strani držav pogodbenic, bodo delovali v tesnem sodelovanju z zvezo NATO« ter »zavedajoč se nezaželenosti podvajanja vojaških struktur zveze NATO, se bo Svet ZEU in podrejeni organi o vojaških zadevah posvetovali pri vojaških organih zveze NATO«, s čimer je bila večina obrambno-varnostnih funkcij ZEU vključno z operativnimi vidiki obrambe prenešana na zvezo NATO.

³⁰ Andreani in dr., 2001: 17-19

³¹ Svet Evrope ne smemo mešati s Svetom EU ali Evropskim svetom, saj je le-ta ločena organizacija in ni del Evropske unije. Slovenija je postala članica Sveta Evrope 14. maja 1993. Več na: <http://www.coe.int/>

³² Podrobnosti v: Risso, Linda: *The (Forgotten) European Political Community 1952-1954*, Pembroke College, Cambridge

Dotedanje pobude na evropski ravni so bile usmerjene predvsem v smeri zagotavljanja ekonomske in socialne varnosti ter spoštovanja človekovih pravic, kar je izviralo iz vsiljevanja nedemokratskih oblik vladanja, groženj zunanje agresije v številnih srednje- in vzhodnoevropskih državah. Med letoma 1947 in 1949 je cela vrsta dramatičnih političnih dogodkov (neposredne grožnje suverenosti Norveške, Grčije, Turčije in drugih zahodnoevropskih držav, državni udar junija 1948 na Češkoslovaškem, nezakonita blokada Berlina aprila 1948...) pospešila skupna varnostna prizadevanja, zato so nekatere evropske države s podpisom Severnoatlantske pogodbe³³ 4. aprila 1949 oblikovale enotno severnoatlantsko zavezništvo, ki naj bi temeljilo na varnostnih zagotovilih in medsebojnih obveznostih med Evropo in Severno Ameriko z oblikovanjem skupnega varnostnega sistema, zasnovanega na partnerstvu 12 držav.

Največji premik je v prvem desetletju po drugi svetovni vojni povzročila 9. maja 1950 predstavljena Schumanova deklaracija, ki je nastala po zamisli Jeana Monneta. Robert Schuman je napovedal, da je nadaljnje združevanje Evrope mogoče le ob predpostavki, da Francija in Nemčija zgladita dolgoletna nasprotja. Predlagal je, da bi z združenim nadnacionalnim nadzorom nad osnovno industrijo, ki omogoča oboroževanje, onemogočili in preprečili morebiten razvoj novih oboroženih konfliktov in vojn. Kot prvi korak v to smer sta predlagala ustanovitev skupnosti za premog in jeklo, pridružile pa bi se jima lahko tudi druge evropske države, ki bi to želele. Deklaracijo so 3. junija 1950 podpisale Belgija, Francija, Luksemburg, Italija, Nizozemska in ZRN, Schumanov načrt pa je konec avgusta potrdila tudi Skupščina Sveta Evrope. Vse države podpisnice Schumanove deklaracije so 18. aprila 1951 v Parizu podpisale tudi Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo – ESPJ³⁴, imenovano tudi Pariška pogodba, s katero je bil nadzor nad proizvodnjo glavnih surovin za vojno

³³ Severnoatlantska pogodba iz aprila 1949 je pravna in pogodbeni podlaga zavezništva (NATO) in je bila ustanovljena v okviru 51. člena Ustanovne listine Združenih narodov (UN), ki potrjuje pravico neodvisnih držav do individualne ali kolektivne obrambe. Preambula pogodbe pravi, da je cilj zaveznic »spodbujati miroljubne in prijateljske odnose na severnoatlantskem območju«. Toda v času podpisa pogodbe je bil neposredni cilj Nata braniti svoje članice pred morebitno grožnjo zaradi politike in naraščajoče vojaške zmogljivosti nekdanje Sovjetske zveze. (Priročnik o zvezi Nato, 2001, Office of Information and Press, Bruselj, str. 31)

³⁴ ang. European Coal and Steel Community - ECSC

industrijo, premoga in jekla, ter nad trgovanjem z njima, zaupan novoustanovljenemu nadnacionalnemu organu t.i. Visoki oblasti. Njen prvi predsednik je bil prav Jean Monnet, ki je skupaj s svojimi somišljeniki ponosno trdil, da so s procesom ustanavljanja nadnacionalnih organizacij končno vzpostavili mehanizem za zmago nad nacionalizmom kot izvorom obeh svetovnih vojn ter da je integracijski proces nujen predpogoj za vzpostavitev miru. Monnet je bil prav tako prepričan, da je naslednji korak v procesu integracije zahodnoevropskih držav vojaško sodelovanje.

2.5 Evropsko politično sodelovanje (EPC)

Zaradi močne odvisnosti evropskih držav od severnoatlantskih integracij je leta 1961 tedanji francoski predsednik Charles De Gaulle s pomočjo Fouchetovega načrta predlagal vzpostavitev politično samostojne Evrope, ločene od severnoatlantskega zavezništva in ZDA, z lastno obrambno politiko in vojaškimi zmogljivostmi. V načrtu je predlagal preoblikovanje tedanje skupnosti v prostovoljno zvezo neodvisnih držav s sedežem v Parizu. Do vzpostavitve tovrstne skupnosti ni prišlo, saj je načrt zavrnilo vseh pet ostalih članic ZEU.³⁵

Leta 1967 je prišlo do združitve institucij z izvršilno oblastjo ESPJ, EGS in EURATOM, tako da sta Svet ministrov in Evropska komisija postala enotna organa vseh treh Skupnosti, s čimer je prišlo do formalne vzpostavitve Evropske skupnosti (EC). V tem času je bilo sodelovanje evropskih držav na področju zunanje in varnostne politike še vedno prepuščeno posameznim državam članicam, EC pa ni imela nobenih pristojnosti na tem področju.

Na srečanju v Haagu 2. decembra 1969 so članice EC sprejele sklep, ki je pozival zunanje ministre, da preučijo, katera bi bila najboljša možna smer razvoja procesa političnega združevanja Evrope v luči nadaljnje širitve.

Tako se je leta 1970 (v t. i. Davignonovem poročilu) rodila ideja o evropskem političnem sodelovanju (EPC), predhodniku kasnejše skupne zunanje in

³⁵ Howorth in Keeler, 2003: 6

varnostne politike EU (SZVP). EPC sprva ni bilo namenjeno oblikovanju politične skupnosti, temveč je temeljilo na predpostavki, da je bilo nemogoče doseči konsenz evropskih držav o cilju politične integracije. Pri oblikovanju glavnih ciljev EPC je bil poudarek predvsem na načelih sodelovanja med suverenimi državami kot so:

- z redno izmenjavo informacij in posvetovanji zagotavljati vzajemno razumevanje večjih mednarodnih problemov;
- poglobljati solidarnost s promocijo harmonizacije različnih pogledov in – kjer je mogoče – skupnih akcij.
- preko posvetovanj oblikovati skupne politike do praktičnih problemov.³⁶

Navkljub prizadevanjem in številnim sprejetim deklaracijam in odločitvam, ki naj bi vzpostavljale večjo politično enotnost, pa države članice EC niso uspele v celoti integrirati EPC v EC.

Strukturno je EPC zaradi svoje medvladne narave delovalo ločeno od institucij EC, tudi francoska vlada je neprestano poudarjala, da mora sodelovanje med suverenimi državami na področju zunanje politike potekati izven okvirov evropskih institucij v Bruslju.

Na razvoj EPC je odločilno vplivala tudi naftna kriza leta 1973, saj je EC sodelovala v političnem dialogu za rešitev gospodarske krize, v katerem ni bilo ločevanja med političnimi in gospodarskimi interesi.³⁷

Šele leta 1974, po ustanovitvi Evropskega sveta, ki je prevzel vlogo političnega povezovalca znotraj EPC, sta bila EPC in EC združena pod skupno streho: »Predsedniki vlad so se odločili srečevati skupaj z zunanjimi ministri trikrat letno in po potrebi v Svetu EC in v kontekstu političnega sodelovanja.«³⁸ Prav tako je bila sprejeta namera po razširitvi EPC na vsa področja mednarodnih zadev, ki vplivajo na interese EC.³⁹

Tindemans⁴⁰ je v svojem poročilu leta 1975 izrazil stališče, da združena Evropa ne bo popolna, dokler ne bo v okviru svoje zunanje in varnostne politike

³⁶ Da Fonseca-Wollheim, Hermann, 1981: 2-3

³⁷ Ober, 2001: 17

³⁸ Annex 7 – Communiqué, izdan po Pariškem zasedanju 10. decembra 1974

³⁹ Introduction to EPC, 1988: 15

⁴⁰ Cahen, 2001: 59

vsebovala tudi obrambno politiko. Tovrstne ideje o vzpostavitvi evropskega stebra s skupno varnostno in obrambno politiko je podpiral tudi tedanji predsednik ZDA Kennedy, prodrle so tudi v razprave znotraj zveze NATO. Vendar so kot mnoge druge ideje do takrat na žalost ostale izražene zgolj na papirju.

Na splošno ni noben sporazum ali drug zakonski akt zagotavljal zakonske obveznosti za politično sodelovanje. EPC je zraslo na prostovoljni bazi skozi številna srečanja in poročila, kar je zahtevalo močno politično voljo vseh vpletenih držav.

Sprejetje poročila zunanjih ministrov v Londonu oktobra leta 1981 je pomenilo dokaz odločenosti držav EC o povečanju vloge EPC. V poročilu je bila jasno izražena namera po nadgradnji koordinacije in harmonizacije medsebojnih politik v smeri operacionalizacije političnega sodelovanja. Tovrstni razvoj je moč pripisati že slutenim naraščajočim napetostim in negotovostim v svetovni politiki, kar je izzvalo potrebo po koherentnem in združenem pristopu do mednarodnih problemov.

Z izvajanjem določil iz poročila je prihajalo do številnih praktičnih izboljšav delovanja EPC, ne da bi se bistveno spremenila njegova struktura. Med drugim se je povečala zavezanost po medsebojnem posvetovanju (še posebej v primeru kriz), vzpostavljanju stikov s t. i. državami tretjega sveta, okrepili so se odnosi z Evropskim parlamentom, vedno bolj se je v kontekst EPC vključevala tudi Evropska komisija itd.⁴¹

Delovanje EPC je zaznamoval pragmatizem in izogibanje birokraciji. Za stalno medsebojno komunikacijo so članice EC uporabljale posebno telex omrežje z imenom COREU (franc. Correspondence Européenne).

Glavna koordinacijska vloga je bila podeljena predsedujoči državi glede na sistem rotiranja predsedovanja znotraj EC vsake pol leta (kot je v veljavi še danes znotraj EU). Delovne naloge predsedujoče države so bile številne in obsežne, kar je predstavljalo veliko breme predvsem za manjše države. Poročilo iz Londona je zato predvidelo tudi zagotavljanje operativne podpore za

⁴¹ European political cooperation (1983) European File 18-83, August-September 1983, str. 4

predsedovanje, vendar ne v obliki stalne administracije, temveč v obliki manjšega števila uradnikov iz predhodne in naslednje predsedujoče države.

Ne glede na vse dotedanje dosežke je bilo tedanjih deset članic EC prepričanih, da morajo prevzeti bolj aktivno vlogo predvsem pri oblikovanju dogodkov, ne samo pri reagiranju nanje.

Leta 1981 sta ZRN in Italija predlagala vsem ostalim članicam EC oblikovanje skupnega evropskega dokumenta kot sredstva za nadaljni razvoj v smeri ustanavljanja Evropske unije. Obenem je ta pobuda imela namen tudi bolj formalno opredeliti in institucionalizirati EPC v razmerju do EC kot nosilnih stebrov evropskega združevanja.

S podpisom enotne Evropske listine februarja 1986 so države članice EC povezale Evropski parlament z EPC in predlagale izboljšanje institucionalnega in političnega sodelovanja z umestitvijo zunanje in varnostne politike v institucionalno strukturo EC.⁴²

V okviru EPC je potekalo odločanje na medvladni ravni, najvišje pristojnosti pa je imel Svet zunanjih ministrov. Ustanovljen je bil Stalni sekretariat za politično sodelovanje s sedežem v Bruslju, kjer so predstavniki držav razpravljali o varnostni politiki ter o gospodarskih in tehnoloških vidikih obrambe. Razprave o varnostnih in obrambnih zadevah so v vsej odprtosti in odkritosti vsebovale tako gospodarske kot tudi politične vidike aktivnosti držav članic. Z razširitvijo članstva iz šestih na dvanajst držav članic EC se je obseg varnostnih vsebin in vprašanj v okviru EPC poglobil in razširil.⁴³

Osnovni cilj EPC je predstavljalo sodelovanje in povezanost na gospodarskem področju, ki naj bi služilo kot podlaga za postopno povezovanje in integracijo tudi na političnem področju. Vendar za visoko raven političnega sodelovanja in implementacijo skupne varnostne politike do tedaj še ni bilo razvitih primernih instrumentov, tako da je EPC ostal zgolj sistem za medvladno posvetovanje oz. izmenjavo mnenj o zunanjih in varnostnih zadevah.

⁴² Elliasen, Kjell A., 1998: 4

⁴³ Sjøvaag, 1998: 23

3. Medsebojna razmerja med ZEU, NATO in EU

3.1 Razmerje med ZEU in evropskimi skupnostmi

V petdesetih letih 20. stoletja je gospodarstvo postalo glavno sredstvo politične enotnosti. Po željah zagovornikov integracije naj bi gospodarskemu sledilo tudi zbliževanje na politični in vojaški ravni. Poleg ustanovitve ESPJ leta 1951 so pogajanja v smeri razširitve gospodarskega sodelovanja pripeljala do ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM). Pogodbi o ustanovitvi so podpisale vse članice ESPJ leta 1957 v Rimu. ESPJ je skupaj z EGS in EURATOM tvorila t.i. evropske skupnosti. Formalno so imele države podpisnice Pariških sporazumov na podlagi določb v preambuli spremenjene Bruseljske pogodbe nalogo ustvarjati državam Zahodne Evrope ustrezno podlago za gospodarski razvoj.

ZEU naj bi sicer v osnovi delovala tudi na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju, vendar so bile te naloge postopoma prenešene predvsem na EGS in Svet Evrope v skladu z njenimi cilji. S pripojitvijo vojaških zmogljivosti zvezi NATO decembra 1950 je ZEU izgubila tudi vlogo nosilke pri zagotavljanju vojaške zaščite držav članic ZEU.

Zaradi pretežno formalnega delovanja ZEU v obdobju med ustanovitvijo in letom 1984 ni bilo intenzivnejšega sodelovanja med ZEU in evropskimi skupnostmi.

Navkljub visokim široko zastavljenim ciljem, med katerimi je bilo tudi ustvarjanje trdnih temeljev za ekonomski preporod evropskih držav, je ZEU na začetku odigrala pomembno vlogo predvsem pri bolj specifičnih projektih. Mednje lahko štejemo npr. proces vključevanja ZRN v zvezo NATO in urejevanje problema Saara. Rešitev problema Saara, kar je bil tudi predpogoj za včlanitev Nemčije v zvezo NATO leta 1955, se šteje za enega največjih političnih dosežkov ZEU v tistem času njenega delovanja.⁴⁴ Francija in ZRN sta po sprejemu Pariške pogodbe videli možnost za rešitev problema v avtonomiji Saara v okviru ZEU.

⁴⁴ <http://www.weu.int/history>

ZEU je na pobudo Francije izvedla referendum, katerega končna posledica je bila vrnitev Saara ZRN. Rešitev tega problema je bila pomembna tudi za nadaljnje urejevanje odnosov in razvoj sodelovanja med državama.

Leta 1960 je ZEU prenesla kulturne in socialne aktivnosti na Svet Evrope, s čimer je zožila spekter delovanja.

ZEU je s prevzemom odgovornosti za nadzor nad oboroževanjem prispevala tudi k obnovitvi zaupanja med zahodnoevropskimi državami. Obenem je ZEU odigrala pomembno vlogo povezovalca med evropskimi skupnostmi in Veliko Britanijo predvsem preko posvetovanj o političnih in ekonomskih zadevah med zunanjimi ministri držav članic evropskih skupnosti in Veliko Britanijo vsako četrtoletje. To vlogo je ZEU »izgubila« leta 1973, ko je Velika Britanija postala članica Evropske skupnosti.

V tem času je bilo delovanje ZEU na splošno usmerjeno predvsem k nudenju medsebojne pomoči v primeru pojava agresivnih dejanj ter k promociji razvoja skupnosti in spodbujanju hitrejše integracije Evrope.

Zgodnja 80. leta 20. stoletja so prinesla ponovno rast potrebe po obravnavi varnostnih vprašanj na evropski ravni. Evropsko politično sodelovanje (EPC) se ni moglo razširiti z gospodarskih vidikov na varnostne vsebine. Zaradi novembra 1981 propadle pobude Genscher-Colombo, katere namen je bil vsebinsko razširiti EPC na varnostna in obrambna vprašanja, so bile države evropskih skupnosti primorane iskati drug institucionalen pogajalski okvir, ki so ga našle ravno v ZEU.

Na pobudo belgijske in francoske vlade je bilo oktobra 1984 v Rimu srečanje, na katerem je bila sprejeta t.i. Rimska deklaracija, ki je pomenila prepoved in reaktivacijo ZEU. S ciljema opredeliti evropsko obrambno identiteto in harmonizirati obrambne politike držav članic ZEU je Rimska deklaracija vsebovala določbe o institucionalni reformi organizacije ter odločitev glede političnih ciljev ZEU.

Ministri držav članic ZEU so soglasno podprli odločitev o okrepitvi varnosti zahodnoevropskih držav s posebnim poudarkom na izboljšanju skupne obrambe vseh držav članic zveze Nato.

Konec leta 1986 so v Reykjaviku potekala pogajanja med SZ in ZDA glede umika jedrskega orožja srednjega dosega iz Evrope. Ta pogajanja so še povečala potrebo po obravnavi in opredelitvi varnosti in obrambe v Evropi. Do oktobra 1987 je na pobudo tedanjega francoskega premierja Jacquesa Chiraca uspelo najti soglasje o skupni osnovi njihovih varnostnih interesov. Rezultat skupnega dela je vsebovalo poročilo z naslovom Platforma o evropskih varnostnih interesih, ki so ga 27. oktobra 1987 v Haagu podpisali obrambni in zunanji ministri držav članic ZEU. Zasedanje v Haagu je prav tako odprlo pogajanja s Portugalsko in Španijo glede včlanitve v ZEU. Slednji sta formalno postali članici ZEU 27. marca 1990.

Že v uvodu poročila je jasno izraženo, da »bo izgradnja integrirane Evrope ostala nepopolna tako dolgo, dokler ne bo vključevala varnosti in obrambe« (Uvod, člen 2). S tem je bila ponovno dvignjena raven pomembnosti varnosti in obrambe, ki sta bili dolga leta postavljeni v ozadje ekonomskega razvoja in združevanja tako držav članic ZEU kot tudi evropskih skupnosti.

V času reaktivacije so se v okviru ZEU pojavile številne ovire in problemi, ki so zavirali njen nemoten razvoj. Omeniti velja t.i. sporadično naravo »evropskega odzivanja« med državami članicami ZEU. To je pogosto prisotno pri večjih projektih, ki se navezujejo na Evropo kot celoto, bodisi govorimo o evropskih skupnostih, političnem sodelovanju ali ZEU. Pri izgradnji Evrope se namreč zelo redko zgodi, da se vse članice istočasno nanašajo na isto stvar z isto intenzivnostjo. Zato je v takšnih razmerah mnogo težje voditi razvojne procese s predvideno hitrostjo, bodisi na področjih ekonomske, zunanje, varnostne ali obrambne politike, izmed katerih sta slednji v pristojnosti ZEU. V primerjavi z ostalimi organizacijami (NATO, evropske skupnosti itd.) je omenjeni pojav za ZEU predstavljal še toliko večji problem predvsem zaradi manjše aktivnosti njenih institucij v času do reaktivacije.

S tem problemom so povezane še številne druge težave:

- dejstvo, da so imele nekatere članice ZEU izrazito lastne motive za reaktivacijo ZEU, ki pa niso bili konvergentni z motivi ostalih članic. Potrebno je bilo precej

časa, da so se motivi uskladili, kar je problem še danes pri večini pogajanj v okviru evropskih organizacij.

- občutljiva narava subjektov: varnostni problemi so med tistimi, ki so najbolj neposredno povezani z nacionalno suverenostjo, k čemer pristop zahteva posebno pozornost.
- položaj ZEU na križišču med evropskimi skupnostmi in zvezo NATO, kar je pomenilo nenehno delovanje v smeri izogibanja morebitnega podvajanja nalog in pristojnosti.
- pred reaktivacijo je bila ZEU neaktivna celih 10 let. Morala je biti prebujena iz dolgotrajnega »spanja« in morala se je oblikovati nova vizija razvoja. ZEU je potrebovala močan začetni potisk, pri čemer je bilo potrebno paziti, da so bile vse članice »potisnjene« v isto smer.

3.2 Razmerje med ZEU in zvezo NATO

ZEU in zveza NATO sta tesno povezani že od ustanovitve obeh organizacij. Tako Bruseljska pogodba – podpisana 17. marca 1948 –, ki tvori osnovo ZEU, kot tudi Washingtonska pogodba – podpisana 4. aprila 1949 –, s katero je bila ustanovljena zveza NATO, izvirata iz istega mednarodnega konteksta, istih problemov, z istimi usmeritvami in ideali.

V procesu razvoja zveze NATO in ZEU so njune institucije navkljub neenakemu razvoju ostale tesno povezane. Njihova povezanost je bila najbolj razvidna ob propadu EDC leta 1954, ko je bilo sprva nemogoče pričakovati včlanitev ZRN v zvezo NATO. Le-to ji je naposled uspelo šele skozi širitev ZEU skupaj z Italijo, kar je bilo tedaj ključnega pomena za zvezo NATO. Poleg tega je bil v okviru omenjene širitve oblikovan tudi nov Člen IV⁴⁵, ki je formaliziral odnose med zvezo NATO in ZEU.

V skladu z opredeljeno delitvijo nalog je zveza NATO v času svojega delovanja razvila zapleteno institucionalno strukturo, ZEU pa se je omejila na skromnejšo

⁴⁵ <http://www.weu.int/>

organizacijsko strukturo, pravzaprav je glede na lastne zmogljivosti delovala bolj kot posvetovalno telo.

Kljub oživitvi leta 1984 ZEU v primerjavi z zvezo NATO ni bila sposobna prevzeti opreativnih nalog, saj bi za to potrebovala ustrezno obrambno strukturo, ki pa je ni predvidela niti spremenjena Bruseljska pogodba.⁴⁶

Aktivnosti ZEU so bile v obdobju do njene reaktivacije leta 1984 torej pretežno formalnega značaja, zato zaradi pogodbenih določil niso posegale v sfero aktivnosti zveze NATO. Posledično se v tem obdobju ni pojavila posebna potreba po razvoju tesnejšega delovnega razmerja med obema organizacijama. Med njima se vzpostavila šibka, a vseeno dovolj močna konsistentna sinergija, ki je uspela zagotovljati mir in blagostanje zahodnih držav.⁴⁷

Povezanost med ZEU in zvezo NATO je bila zelo jasno razvidna v okviru raznih pogajanj, ki so vodila k reaktivaciji ZEU. Vseh sedem držav članic ZEU je soglašalo s predpostavko, da si zahodne države ne morejo zagotoviti verodostojne obrambe brez sodelovanja zveze NATO. Posledično je reaktivacija ZEU potekala v kontekstu zveze NATO, kar je jasno razvidno iz Paragrafov 4, 5 in 6 Rimske deklaracije.⁴⁸

Države ZEU niso želele ogroziti zveze NATO s tem, da bi delovale kot »ekskluzivni klub«, zato v letih 1985-86 niso javno sprejemale stališč, ki bi utegnili namigovati na njihovo ekskluzivnost.

Reaktivacija ZEU je potekala v okviru zveze NATO, kar je povzročilo razvoj pomembnih posledic. Velik korak je bil dosežen z redno izmenjavo informacij med predsedstvom ZEU in Severnoatlantskim svetom (NAC) ter razvojem sodelovanja med generalnima sekretarjema in njunim osebjem.

Pozitivni razvoj sodelovanja med obema organizacijama je pospešila tudi že omenjena Platforma o evropskih varnostnih interesih, ki je vsebovala prvo definicijo evropske varnostne identitete (ESI) v kontekstu čezatlantske solidarnosti.

⁴⁶ Grizold, 1999: 90

⁴⁷ Roper, 1998: 4

⁴⁸ <http://www.weu.int/documents/841024en.pdf>

V obdobju reaktivacije ZEU je v odnosu z zvezo NATO najbolj izrazito izstopal problem t.i. »burden-sharing« oz. problem delitve virov in bremen med članicami zveze NATO. »Burden-sharing« se je v okviru zveze NATO ponavadi uporabljal v kontekstu prevzemanja bremen ZDA na račun t.i. zahodne varnosti v dobrobit izčrpane povojne zahodne Evrope. Z gospodarsko rastjo in blaginjo zahodnoevropskih držav so rasla tudi pričakovanja ZDA do večjih vlaganj tudi v obrambne namene in prevzemov bremen. V javnosti so se pojavljale številne obtožbe, da zahodnoevropske države (tudi članice ZEU) »jezdijo« na račun ZDA, kar se je še poglobilo z razvojem EGS (EEC) kot morebitnemu konkurentu ZDA na globalnem trgu. Problem delitve bremen ostaja aktualen tudi danes, predvsem zaradi pomembnega vpliva na razvoj zveze NATO in vzpostavljanje vezi med zavezniki zveze NATO in članicami ZEU.

Obravnava problema delitve bremen se zdi dandanes mnogo bolj pomembna kot je morda na prvi pogled iz večih razlogov:

1. debata o medsebojni delitvi bremen je vedno bolj čustveno in demagoško obarvana, namesto da bi prevladovala racionalna dejstva in okoliščine; kar povzroča veliko instinktivnih in subjektivnih odzivov namesto razumnih in uravnoveženih pogledov na celotno situacijo.
2. debata o delitvi bremen je pogosto nadomestek za pogovore o veliko težjih temah kot so npr. ameriški dvomi o pripadnosti in lojalnosti evropskih zaveznic ali na drugi strani evropski dvomi o pravilnosti nekaterih političnih usmeritev ZDA ipd.
3. dejstvo, da problem delitve bremen ne more biti obravnavan zgolj na podlagi golih statističnih podatkov. Ne glede na natančnost statistične analize primerjave, ki temeljijo na določenih ekonomskih podatkih, ne morejo opisati več kot le delno celotne slike obravnavanega problema.

V primeru, da se k reševanju omenjenega problema ne pristopa tehtno in čimbolj racionalno v luči medsebojne solidarnosti, ima le-ta lahko tudi usodne posledice za nadaljnji razvoj odnosov med ZEU in zvezo NATO.

Z Maastrichtskima deklaracijama so države članice ZEU sprejele številne odločitve glede nove vloge ZEU ter njenih odnosov tako z EU kot tudi z zvezo NATO.

Potrjeni so bili konkretni predlogi v smeri razvoja delovnih povezav med ZEU in zvezo NATO:

1. Članice ZEU bodo povečale koordinacijo z zvezo NATO pri aktivnostih, ki predstavljajo področje skupnega interesa s ciljem posredovanja skupnih dogovorov znotraj ZEU v pogajalski proces v okviru zveze NATO, kar bi ostal ključni forum za izmenjavo stališč pri oblikovanju političnih smernic zveze NATO na obrambno-varnostnem področju.
2. Po potrebi se bodo časovno in krajevno usklajevali datumi srečanj in harmonizirale delovne metode.
3. Vzpostavljeno bo tesno sodelovanje med generalnima sekretariatoma ZEU in zveze NATO.

Pri implementaciji omenjenih predlogov so bili rezultati mešani. Kar zadeva skupne dogovore, je bil napredek zelo počasen, saj je bilo število priložnosti, ob katerih bi lahko prišlo do skupnih dogovorov, omejeno. Navkljub temu je bilo zaradi podvajanja funkcij v ZEU in zvezi NATO dovolj možnosti za bolj neformalne izmenjave informacij. Ambasador države, ki je predsedovala ZEU, je poročal o delu ZEU na tedenskih zasedanjih Severnoatlantskega sveta (NAC), čeprav se ta praksa ni izvajala v obratni smeri.

Zaradi podvajanja funkcij med ZEU in zvezo NATO pri nacionalnih predstavništvih je morala ZEU redna tedenska zasedanja časovno usklajevati z zasedanji zveze NATO. Vsakih šest mesecev so potekala skupna zasedanja stalnih odborov obeh organizacij, vendar so bila sprva zgolj formalnost. Ministerska zasedanja ZEU naj bi potekala pred ministerskimi zasedanji zveze NATO, vendar pri tem ni prihajalo do formalnih usklajevanj.

Prihajalo je do formalnih srečanj med sekretariati ZEU in zveze NATO, vendar so omejitve pri izmenjavi zaupnih informacij do leta 1996 omejevale njihovo učinkovitost. Generalni sekretariati so izmenjavali srečanja z obema

ministerskima svetoma, vendar je glede na razvoj nadaljnjega sodelovanja v tedanjem času očitno, da so imela omenjena srečanja bolj simbolični pomen.

Do omejenega razvoja sodelovanja med obema organizacijama je prihajalo delno zaradi njune notranje dinamike, saj sta obe skušali definirati vlogo in vsebinsko relevantne politične usmeritve v novem evropskem varnostnem okolju v času nepredvidljivih okoliščin po hladni vojni.

Delno je bilo sodelovanje omejeno tudi zaradi močnih stališč nekaterih ključnih držav o prednostnih usmeritvah institucionalnega razvoja. Francija, Nemčija in Španija so stremele k celovitemu razvoju obrambne vloge EU – tudi na račun zveze NATO – kot je bilo predlagano s strani Francije. Na drugi strani so VB, Portugalska, Danska in Nizozemska zelo branile položaj zveze NATO in so nasprotovale zmanjševanju vloge zveze NATO, kar bi lahko bilo tvegano predvsem pri uresničevanju nalog ZDA in Kanade predvsem pri zagotavljanju evropske varnosti. Poleg tega je VB delovala zelo skeptično glede krepitve vloge EU in se je celo pomikala v smeri odpovedovanja obvezam iz Maastrichtskih deklaracij glede postopnega preoblikovanja ZEU v obrambno komponento EU.

Tovrstna razhajanja in raznoliki pogledi so nedvomno povzročali tudi neprimerne odzive obeh organizacij pri konfliktih v bivši Jugoslaviji.

Številni primeri iz tega obdobja kažejo na dejstvo, da ni bilo posebej tesnih delovnih razmerij med obema institucijama, saj so se nekatere ključne države odločile delovati mimo vzpostavljenih institucionalnih okvirov za zagotavljanje varnosti v Evropi (NATO, ZEU, EU...).⁴⁹

Na vrhovnem zasedanju zveze NATO januarja 1994 je bil vzpostavljen koncept Kombiniranih skupnih namenskih sil (CJTF), ki je predstavljal mehanizem, da so nekatere oborožene sile in poveljstva v okviru zveze NATO v določenih situacijah prešle pod kontrolo ZEU. S tem so želeli vzpostaviti mehanizem učinkovitega sodelovanja zveze NATO z ZEU. V prvih dveh letih po formalni vzpostavitvi ni bilo zaznati vidnega napredka v razvoju tovrstnega sodelovanja. Delno so na to vplivale na eni strani napetosti med ZDA in Evropo glede političnih usmeritev v

⁴⁹ Roper, 1998: 7

bivši Jugoslaviji, na drugi strani pa dvomi Francije o učinkovitosti mehanizmov zveze NATO.

Prvi vidnejši napredek je bil viden v primeru namestitve sil IFOR v Bosni in Hercegovini, ki so imele mnogo sorodnih značilnosti s CJTF. V praksi je med ZEU in zvezo NATO potekalo sodelovanje pri nadzorovanju embarga ZN do bivše Jugoslavije na območju Jadranskega morja (Operacija Sharp Guard)⁵⁰, ki se je iz prvotne prepovedi uvoza orožja v vse bivše jugoslovanske republike razširil tudi na ekonomske sankcije.

Francija in Španija sta uvajali nov pristop, ki je pomagal spremeniti vzdušje v mednarodni skupnosti. Obe državi sta bili do tedaj izven integrirane poveljniške strukture zveze NATO, vendar je decembra 1995 Francija pristala na sledenje španskemu modelu polnega sodelovanja v okviru Vojaškega odbora (MC) in Mednarodnega vojaškega štaba (IMS) zveze NATO.

Od tedaj se je konstruktivno sodelovanje med obema organizacijama nadgrajevalo. Ne eni strani je ZEU sproti identificirala in se odločala, v katerih misijah bi želela sodelovati, na drugi strani pa je vojaško osebje zveze NATO razvijalo začetne načrte izbranih misij. Od ministerskega zasedanja decembra 1996 v Ostendu je ZEU začela igrati aktivno vlogo v procesih obrambnega načrtovanja v okviru zveze NATO. Po spremembi stališč Francije so se delovni odnosi med ZEU in zvezo NATO bistveno izboljšali.

V tem času je prišlo do tesnejšega sodelovanja med ZEU in zvezo NATO predvsem na področjih obrambnega načrtovanja, operativnega delovanja in usposabljanja.

3.3 Razmerje med ZEU in EU

Z Maastrichtskima deklaracijama, podpisanima 9. in 10. decembra 1991, ter vzpostavitev Pogodbe o EU je ZEU postala integralni del razvoja EU. S tem je

⁵⁰ <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c951129a.htm>

ZEU dobila bolj pomembno vlogo predvsem v kontekstu povezovanja med EU in zvezo NATO.

ZEU se je razvijala kot obrambna komponenta EU v smeri okrepitve evropskega dela zveze NATO.

Sodelovanje med ZEU in EU se je razvijalo na naslednjih področjih:

1. harmonizacija delovnih metod;
2. vzpostavitev tesnejšega sodelovanja med Svetom EU in generalnim sekretariatom ZEU na eni strani in Svetom EU in generalnim sekretariatom Sveta EU na drugi strani;
3. harmonizacija sosledja in trajanja predsedovanja;
4. vzpostavitev potrebnih instrumentov in načinov rednega informiranja Evropske komisije ter posvetovanja z njo o SZVP;
5. pospeševanje tesnejšega sodelovanja med parlamentarno skupščino ZEU in Evropskim parlamentom.

Iz podatkov, ki so dostopni javnosti, je precej težko analizirati raven implementacije omenjenih področij, lahko pa navedem nekaj opazk. Medtem ko so nekatere delovne skupine s strokovnjaki iz glavnih mest članic ZEU in EU srečevale redno, pomeni dejstvo, da ni bilo podvajanja funkcij med predstavniki ZEU in EU v Bruslju (kot pri delnem prekrivanju pri zvezi NATO), da ni bilo potrebe po sinhronizaciji rednih tedenskih srečanj v Bruslju. Redna ministerska srečanja v Bruslju niso bila časovno usklajena, čeprav se je npr. med krizo v Jugoslaviji dogodil sestanek zunanjih ministrov ZEU v okviru Sveta za zunanje zadeve EU.

Tesnejše sodelovanje med Svetom EU in generalnim sekretariatom ZEU na eni strani in Svetom EU in generalnim sekretariatom Sveta EU na drugi strani je bilo izvedeno prvotno s pomočjo države, ki je predsedovala Evropski uniji, ki je vključila med predstavnike Sveta ZEU tudi predstavnike sekretariata Sveta EU ter pri določenih temah tudi člane Evropske komisije. Težavo pri tovrstem sodelovanju predstavlja predvsem nesorazmerno majhno število članov sekretariata ZEU.

Glede harmonizacije sosledja in trajanja predsedovanja je prišlo leta 1994 do sprememb, pri čemer je bilo predsedovanje EU skrajšano na 6 mesecev, kar je morda imelo nekaj negativnih učinkov na delovanje organizacij. Predsedstvi ZEU in EU sta sovpadali edinokrat v prvi polovici leta 1996, ko je Španija vodila predsedovanje obeh organizacij. Tudi za to obdobje je malo dokazov, da bi tovrstno podvajanje funkcij bistveno prispevalo k boljšim delovnim učinkom.

Predlog o sodelovanju med Evropskim parlamentom in Parlamentarno skupščino ZEU dosedaj še ni obrodil tesnejšega sodelovanja, čeprav slednja navdušeno pripravlja načrte po tesnejšem sodelovanju obeh institucij, a zaenkrat še brez konkretnih rezultatov.⁵¹

V primerjavi z razvojem sodelovanja med ZEU in zvezo NATO je bilo opaziti manjši napredek v delovnem razmerju med ZEU in EU. Vzrok je bil delno v počasnem razvoju Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) in težav pri definiranju dveh stvari:

1. kakšno vlogo naj ima EU na področju zunanje politike in
2. v kolikšni meri naj bo zunanja in varnostna politika bodisi nadomestek politikam posameznih držav članic ali bolj kot dodatek ustaljenih samostojno izvedenih politik.

Počasnejši razvoj je bil izhajal tudi iz stalnega razhajanja med Veliko Britanijo in ostalimi polnopravnimi članicami ZEU glede Maastrichtske obveze »postopoma oblikovati ZEU kot obrambno komponento EU«⁵².

Za razvoj organskega razmerja med ZEU in EU zagotovo potrebno obojestransko zavedanje o pomembnosti razvoja ZEU kot obrambne komponente EU brez predsodkov o strukturah ZEU in članic EU.

Največji izziv sodelovanja med ZEU in EU je konstantno nadgrajevanje in iskanje praktičnih načinov sodelovanja v danih situacijah brez pretirane obremenjenosti glede bodočega razvoja obeh institucij, temveč osredotočiti se na konkretne projekte.

⁵¹ <http://www.weu.int/assembly>

⁵² <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>

3.4 Razmerje med EU in zvezo NATO

Razmerje med EU in zvezo NATO je kompleksno, sodelovanje med obema organizacijama z razvojem ESDP postaja še bolj težavno. Težave, ki se pojavljajo v odnosih med zvezo NATO in EU, so dokaj presenetljive, saj imata zvezi 11 skupnih članic, ki imajo dolgo zgodovino sodelovanja na političnem, vojaškem in ekonomskem področju. Sodelovanje iz preteklosti bi moralo zmanjšati verjetnost oblikovanja nasprotujočih si stališč, ki so zaznamovala odnose med EU in zvezo NATO od vzpostavitve ESDP ob koncu 90-ih let prejšnjega stoletja. Kljub temu obstajajo številne značilnosti aktualnega razmerja med zvezo NATO in EU, ki pomagajo pri razlagi, zakaj predstavlja reševanje problemov na ključnih področjih tako velik izziv. V kontekstu časovnega obdobja po Hladni vojni ni bila glavna gonilna sila razvoja ESDP spontani napredek evropske integracije, temveč je predstavljala odgovor na težave pri sodelovanju znotraj zveze NATO v 90-ih letih, še posebej v razmerju do ZDA. Poleg tega se poskusi povečanja vloge EU na področju varnosti in obrambe tradicionalno izvajajo znotraj zveze NATO, medtem ko se je ESDP kot politični projekt EU odvijal izven okvirov zveze NATO. Glede na slabe zgodovinske izkušnje pri izgradnji skupnih evropskih varnostnih in obrambnih sil ter ostale dejavnike ni presenetljivo, da obstaja precejšnja stopnja nezaupanja in skepticizma ter posledično težav pri delovnem razmerju med EU in zvezo NATO.

Obe organizaciji bi lahko bistveno več pridobili s tesnejšim medsebojnim sodelovanjem na različnih področjih varnosti – od proti-terorističnih ukrepov, preprečevanja širjenja orožja za množično uničevanje itd. Vendar se na srečanjih predstavnikov EU in zveze NATO razpravlja skoraj izključno o skupnih operacijah EU in zveze NATO (Bosna) in vojaških zmogljivostih. Cela vrsta pomembnih tem, kot so npr. Afganistan, Irak in Darfur pa niso umeščene na dnevni red zasedanj. S tesnejšim sodelovanjem bi si obe organizaciji lahko bistveno bolj pomagali in se dopolnjevali. Npr. v Afganistanu potrebujejo več policistov, sodnikov, inženirjev in razvojnih svetovalcev, ki jih ima EU na razpolago, medtem ko jih sile zveze NATO za ohranjanje miru nimajo.

Pogosto je prisotno tudi medsebojno nerazumevanje med administracijama obeh organizacij, kar povzroča vzajemno nezaupanje. Enega izmed ključnih problemov predstavlja spor med Turčijo (članica zveze NATO, a ne EU) in Ciprom (član EU, a ne zveze NATO). Turčija nasprotuje nevtralnemu položaju Cipra na srečanjih EU in zveze NATO, saj v nasprotju z večino ostalih nevtralnih članic EU Ciper ni član Natovega Partnerstva za mir (PzM). Gledano strogo formalno ima Turčija prav, saj se morajo na podlagi sporazuma z decembra 2002 države članice EU, ki niso članice zveze NATO, vključiti v program PfP, da se lahko udeležujejo srečanj EU in zveze NATO. Sprva je tovrstna ureditev dobro delovala. Na podlagi vključevanja v PfP so štiri nevtralne EU države (Avstrija, Finska, Irska in Švedska) lahko zasedale na skupnih srečanjih. Tedaj so predstavniki EU in zveze NATO lahko razpravljali o številnih aktualnih temah, kot so bile npr. Afganistan, Moldova ter širjenje orožja za množično uničevanje. S širitvijo EU (s 15 na 25 članic) in zveze NATO (s 19 na 26 članic) se je predhodna ureditev močno spremenila. Dve novi članici EU – Malta in Ciper – sta nevtralni, vendar nista vključeni v program PfP. Ciprčani so leta 2004 na referendumu zavrnili mirovni načrt ZN, kar je precej vznemirilo Turčijo, ki je odlej začela blokirati udeležbo Cipra (in Malte) na skupnih srečanjih EU in zveze NATO. Ciper vztraja na zahtevi, da mora biti enakovreden vsem ostalim državam članicam EU, torej s pravico do udeležbe na tovrstnih srečanjih.

Seveda spor med Turčijo in Ciprom presega zgolj raven odnosov med EU in zvezo NATO, a je ustvaril dokaj smešno situacijo. Srečanja med EU in zvezo NATO potekajo trenutno z udeležbo samo 23 predstavnikov držav članic EU. Razpravljajo lahko samo o skupnih operacijah in vojaških zmogljivostih. Delno je to posledica vpliva nekaterih držav članic EU (npr. Belgija, Francija, Grčija), ki trdijo, da ne bi smeli razglabljati o temah kot je terorizem brez prisotnosti vseh predstavnikov držav članic EU. Med drugim je stališče Francije, da bi zveza NATO morala predstavljati forum o svetovnih varnostnih izzivih, tako da bi bilo neprimerno razpravljati o tej tematiki na tovrstnih zasedanjih. Zavirajoča taktika Francije močno ovira nekatere ostale države članice EU (Nizozemska, VB) in ZDA, ki želijo, da EU in zveza NATO razglabljata o tesnejšem sodelovanju na

številnih področjih, vključno z Afganistanom, Kavkazom in ukrepi proti terorizmu. Sumijo, da Francija zlorablja spor med Turčijo in Ciprom za preprečevanje tesnejšega sodelovanja med EU in zvezo NATO. Francija izraža številne pomisleke, saj meni, da je obramba EU zelo občutljivo področje, ki utegne »biti stisnjena v objemu vojaškega giganta kot je zveza NATO«⁵³. Francoski uradniki pogosto izjavljajo, da utegne tesno sodelovanje med EU in zvezo NATO voditi k večanju vpliva ZDA pri oblikovanju ESDP. Prav tako menijo, da bi lahko ZDA uporabljale misije zveze NATO kot sredstvo, s katerim bi evropske vojaške sile služile strateškim interesom ZDA. Kot aktualni primer navajajo Afganistan, kjer vlade držav članic EU zagotavljajo večino mirovnih sil zveze NATO, vendar imajo zelo malo vpliva na oblikovanje politike ZDA do Afganistana.

Pomisleki Francije o prioritetah ZDA niso neutemeljeni. Prva prava vojaška misija EU v Kongo leta 2003 je pretresla nekatere kroge v Washingtonu, ker je bila izvedena brez posvetovanja z zvezo NATO. Busheva administracija je predpostavljala, da ima zveza NATO na podlagi sporazuma, sprejetega decembra 2002, pravico prvotno zavrniti vse misije EU. Tako je Busheva administracija med lanskoletnimi (2005) razpravami o pomoči Afriški uniji (AU) pri problemu v Darfurju zatrjevala, da bi morala zveza NATO prevzeti vse vaje, EU pa naj se ne bi vpletala (na koncu sta se obe organizaciji odločili pomagati AU).

Kaj storiti, da bi se presegla nesoglasja, ki obstajajo med Washingtonom, Parizem in Brusljem? Dobra novica je, da se tesnejše sodelovanje med EU in zvezo NATO že izvaja na terenu. Čeprav v Bruslju poveljstvu zveze NATO in EU ne delata skupaj, v Etiopiji v Addis Abebi pri poveljstvu AU zveza NATO in EU skupaj koordinirata podporne zračne prevoze. V Afganistanu Evropska komisija financira številne nevojaške aktivnosti (sodnike, administratorje, reševalno osebje...) za rekonstrukcijske ekipe zveze NATO.⁵⁴ Na Dunaju uradniki iz EU in zveze NATO sodelujejo v skupini, ki jo vodi Martti Ahtisaari in je podprta s strani ZN, v pogajanjih za dokončno določitev statusa Kosova.

⁵³ Keohane, 2006: 2

⁵⁴ ang. *NATO provincial reconstruction teams*

Obenem potekajo med EU in zvezo NATO tudi uporabna neformalna srečanja, kjer se predstavniki obeh organizacij srečujejo ter razpravljajo o zadevah s formalnih srečanj. Septembra 2005 so se zunanji ministri držav članic EU in zveze NATO prvič srečali na neuradni večerji, nato pa so se srečali še v Sofiji aprila 2006.

Keohane (2006) definira tri specifične reformne ukrepe za izboljšanje sodelovanja med EU in zvezo NATO:

- a. Visoki predstavnik EU za SZVP g. Javier Solana in generalni sekretar zveze NATO g. Jaap de Hoop Scheffer bi se morala srečevati najmanj enkrat mesečno, predvsem z namenom izmenjave informacij in koordinacije politik kot je npr. delovanje proti terorizmu. Če bi njune predhodno usklajene ideje skupaj predstavila na zasedanjih predstavnikov EU in zveze NATO, bi zagotovo vlila novo energijo v diskusije in izboljšala sodelovanje med obema organizacijama.
- b. EU in zveza NATO bi se morali medsebojno pogovarjati pred izvedbo operacij. Situacijski centri obeh organizacij, ki pred operacijo preučijo situacijo v vsaki državi, bi si morali deliti informacije. To bi pozitivno vplivalo tudi na njihov razvoj in izboljšalo tudi analizo situacije. Oba centra v določeni državi bi tudi morala iskati načine, kako si lahko obe organizaciji pomagata tudi na terenu.
- c. Obe organizaciji težka prepričata države članice, da zagotovijo potrebne vojaške zmogljivosti, zato z namenom preprečevanja morebitnih bodočih pomanjkanj ne bi smele tekmovati za uporabo enake opreme.

Nobeden od navedenih predlaganih reformnih ukrepov ni revolucionaren in ne bo izbrisal razlik npr. med ZDA in Francijo, lahko pa pomagajo spodbuditi bolj praktično sodelovanje med EU in zvezo NATO.

4. Dinamika širitve EU, njeni vzroki in posledice

4.1 Skupna zunanja in varnostna politika

Države članice EU si delijo veliko število sorodnih interesov in vrednot, ki jih lahko v večini primerov precej lažje izpolnjujejo in uveljavljajo s pomočjo skupne zunanje in varnostne politike (SZVP). Tako nastopajo skupaj na zasedanjih ZN, dolgo so delovale skupaj v razmerju do držav Zahodnega Balkana, sedaj pa se SZVP usmerja predvsem v oblikovanje skupnih politik do sosednjih držav EU (Rusija, Ukrajina in mediteranske države), prav tako tudi do Bližnjega vzhoda in Irana, kjer EU igra eno izmed glavnih vlog s tesnim sodelovanjem z ZN, Rusijo in ZDA.

Tako je v praksi velik del energije EU usmerjen k reševanju jedrskega problema v Iranu, opredeljevanju vloge in prihodnjega razvoja Zahodnega Balkana, energetske varnosti EU ter graditvi odnosov z Rusijo. Na vseh omenjenih področjih se pojavlja potreba po bolj učinkoviti SZVP.

Delovanje EU na področju SZVP je lahko učinkovito zgolj s soglasjem vseh držav članic, kar je opredeljeno tudi v PUE kot eden izmed temeljnih pogojev delovanja na področju SZVP. Večkrat v preteklosti je bilo iskanje soglasja o nekaterih usmeritvah težak pogajalski proces, ki je zahteval veliko energije in medsebojnih usklajevanj. Zaradi nedavne širitve EU leta 2004 se je krog interesov in vrednot še povečal in vsebinsko obogatil, kar na področju SZVP posledično povzroča še večje težave pri usklajevanju in doseganju enotnih pogledov.

Skupna diplomacija dandanes predstavlja prevladujoči element pri oblikovanju nacionalnih zunanjih in varnostnih politik, pri čemer je glavni poudarek na izogibanju pojavov navzkrižja interesov. Eden izmed ciljev SZVP predstavlja tudi povečanje vpliva, s katerim posamezne države EU pripomorejo k okrepitvi položaja EU na področju SZVP. Razlike pri pogledih in usmeritvah do Iraka leta 2003 so pokazale, da EU ne more vedno delovati enotno in da posamezne države še vedno ohranjajo zmožnost samostojnega delovanja.

Pri oblikovanju skupnih stališč do sosednjih držav EU na področju SZVP je neizogibno dejstvo, da so pogajalska izhodišča držav, ki neposredno mejijo na državo, o kateri se oblikujejo politike (npr. Baltske države v razmerju do Rusije), drugačna od pogajalskih izhodišč ostalih držav, ki niso neposredno vezane na obravnavano državo. Obstaja večja verjetnost homogenosti pri oblikovanju skupnih stališč do oddaljenih držav in regij; bližje kot so države, na katere se vsebinsko nanaša oblikovanje stališč SZVP, večja je možnost razdvojenosti in raznolikih pogledov držav članic EU.⁵⁵

Poleg tega je potrebno omeniti vpliv odnosov iz zgodovine, geostrateški položaj, gospodarsko sodelovanje itd., ki predstavljajo pomembne osnove, ki odločilno vplivajo na oblikovanje stališč posamezne države EU na področju SZVP v razmerju do Rusije, Ukrajine, mediteranskih držav, Bližnjega vzhoda, Irana...

Pri oblikovanju SZVP predstavljajo potencialne izvore težav predvsem manjše in šibkejšje države, ki se navkljub deklarirani možnosti enakopravnega odločanja pri odločanju pogosto preveč zadržano prilagajajo stališčem večjih držav, s katerimi želijo zaradi številnih drugih (gospodarskih, političnih....) razlogov obdržati dobre odnose tudi v prihodnje. Zato predstavljata na področju SZVP potencialno zaskrbljujoče trende predvsem naslednji predpostavki:

- a) da bi morale biti nove članice ter pristopnice popolnoma skladne s stališči večjih držav (okrnjen pomen raznolikosti);
- b) da nove članice in pristopnice ne bi smele dati enako težo vprašanjem zunanje in varnostne politike, ki "naj bi" bili v domeni večjih držav članic EU.⁵⁶

Poseben izziv na tem področju torej ostaja opredelitev razmerja med večjimi članicami EU (predvsem VB, Francijo in Nemčijo kot glavnimi nosilkami) ter ostalimi manjšimi oz. šibkejšimi članicami EU ter državami pristopnicami v kontekstu širitve EU.

Everts in Missirioli (2004) sta predlagala oblikovanje posvetovalnega sveta (t.i. Evropski varnostni svet – EVS) s štirimi stalnimi člani (predstavniki VB, Francije,

⁵⁵ Regelsberger, 2003: 5

⁵⁶ Povzeto po Duke, 2004: 4

Nemčije ter predstavnik Evropske komisije), medtem ko bi ostali člani, ki jih ne bi bilo skupaj več kot 10, sodelovali po sistemu rotiranja. Tovrstni svet bi imel glavno nalogo, da bi glavne tri članice spodbujal k delovanju v kontekstu EU s ciljem preprečevanja njihovega arogantnega samosvojega delovanja izven institucij EU v imenu EU.

Pri delovanju posvetovalnega sveta na področju SZVP se pojavljajo trije temeljni protiargumenti:

1. Implicitna predpostavka pri vzpostavljanju tovrstnega posvetovalnega sveta je, da SZVP ne more delovati učinkovito (vsaj s trenutnimi pogodbami ne), poleg tega pa pomeni priznavanje glavnih treh držav kot *primus inter pares* obliko fleksibilnosti. Obenem ni jasno, zakaj bi morale biti število stalnih članic sveta omejeno zgolj na tri članice.
2. Ni jasno, kako bi EVS deloval v sedanjih razmerah v strukturah, kjer se sprejemajo odločitve na področju SZVP. Zanimivo bi bilo spremljati, kako bi EVS deloval v razmerju do Predsedstva EU in Ministra za zunanje zadeve EU.
3. Delovanje EVS bi lahko bilo zelo oteženo ali celo prekinjeno predvsem zaradi spodkopavanja legitimnosti in onemogočanja enakopravnosti odločanja vsem članicam EU na vseh področjih SZVP.

Obenem države članice EU še vedno sprejemajo odločitve, ki temeljijo v prvi vrsti na njihovih nacionalnih prioritetah ter interesih obrambne industrije⁵⁷ in ne na načrtovanju, kako povečati medsebojno sodelovanje in učinkovitost.

Na praktični ravni se v luči širitve EU pojavljajo številne težave in izzivi, ki vplivajo na delovanje področja SZVP:

- b) pri odločanju na ravni Sveta EU se večina postopkov prenaša na raven delovnih skupin in manj na ministersko raven. To ne pomeni nujno negativnega vpliva, vendar se postavljajo vprašanja o legitimnosti, nadzoru in preglednosti tovrstnega delovanja s strani držav članic EU še posebej na občutljivih področjih SZVP;

⁵⁷ Zgleden primer predstavlja odločitev Poljske za nakup bojnih letal F-16, ki je nasprotovala odločitvi Češke o nadgradnji zastarelih bojnih letal MIG-21 s švedsko-britanskimi Jas-39 Gripen (čeprav je bila sicer naknadno opuščena).

- c) oblikovanje manj skupinskega vzdušja – npr. v primeru COREPER – kjer bi lahko presežno število članov povzročalo težave pri časovni odzivnosti v različnih situacijah;
- d) vzpostavitev tekmovalnosti med predlaganimi politikami oz. prioritetami, še posebej ker imajo nekatere nove članice in pristopnice interes promovirati vzhodno in severno dimenzijo, medtem ko želijo ostale poudarjati južno (JV Evropa, Mediteran in Bližnji vzhod) dimenzijo.
- e) pojav logističnih težav (jezikovni problemi, večje razdalje,...) itd.

Grant in Leonard (2006) opredeljujeta **5 glavnih problemov SZVP**:

1. **Pomanjkanje skupne strategije** – na ravni EU namreč ne obstaja forum, na katerem bi lahko vlade in institucije sproščeno razpravljale o strategiji zunanje in varnostne politike. Evropska varnostna strategija (ESS), sprejeta leta 2003, predstavlja uporaben okvir za soočanje s sodobnimi varnostnimi izzivi. Vendar EU ni uspela oblikovati doslednih politik oz. pristopov za soočanje s specifičnimi izzivi, kot so naprimer varnost V Azije, odnosi z Rusijo, širjenje demokracije na Bližnjem vzhodu ter politika odnosov do sosednjih držav EU. Prepogosto prihaja do oblikovanja politik za upravljanje kriz (kurativa), namesto da bi bile usmerjene v preventivno delovanje.
2. **Šibka reprezentativnost** – rotirajoče predsedovanje EU onemogoča igranje pomembne vloge EU na svetovnem prizorišču. Države izven EU so naveličane spreminjati sogovornika vsakih 6 mesecev, česar posledica je tudi pomanjkanje kontinuitete. EU pogosto predstavlja "trojka", sestavljena iz (1) zunanjega ministra predsedujoče države EU, (2) Visokega predstavnika za SZVP ter (3) komisarja za zunanje zadeve. Tovrstna okorna ureditev pogosto onemogoča učinkovito delovanje EU. Npr. na mednarodnih forumih, kjer ZN, EU, ZDA in Rusija razpravljajo o dogodkih na Bližnjem vzhodu, je dejstvo, da ima EU kar 3 predstavnike, dokaj nenavadno.
3. **Pomanjkanje »lastninskega deleža«** – obstaja neizogibno obratno sorazmerje med potrebo po kontinuiteti izvajanja SZVP in potrebo po tem,

da se državam članicam EU vlije občutek pripadnosti in »lastnine« v razmerju do SZVP. Večje države (npr. VB, Francija, Nemčija) so pri oblikovanju politik na zunanjem in varnostnem področju v okviru EU pogosto zadržane. Bojijo se, da bi njihove odločitve zavračale ostale države, ki bi imele sorazmerno manj koristi, ter da bi utegnile imeti institucije EU drugačne načrte. Istočasno bi lahko manjše države zamerile, da večje države za referenčni okvir uporabljajo EU pri problemih kot je npr. Iran, ne da bi se z manjšimi državami posvetovale o podrobnostih. Manjše države skrbijo, da bi šibkejša vloga predsedujoče države EU in močnejše vloge institucij EU lahko vodila do »prevzema velikih držav«. Vse države članice EU morajo razviti občutek pripadnosti in lastnine SZVP.

4. **Pomanjkanje koherentnosti** – eden izmed glavnih razlogov, zakaj EU ne izkoristi vse potencialne na področju SZVP, je stanje, v katerem EU ne uspeva povezovati in združevati različne politike na ekonomskem, pravnem, diplomatskem, vojaškem in drugih področjih. Doseganje zunanjih vplivov notranjih politik EU, kot so okoljevarstvena, pravosodna, varnostna, prometna itd., predstavlja poseben izziv za EU. Potrebno je najti načine za odpravljanje nasprotij, ki se pogosto pojavljajo na področjih kmetijske, razvojne in varnostne politike – med politikami držav članic EU in EU, med pogledi EK in Svetom EU ter med različnimi oddelki obeh omenjenih institucij.
5. **Restriktivna finančna regulacija** – zelo strogi finančni predpisi, oblikovani z namenom preprečevanja goljufij, so pogosto imeli nasprotni učinek, pri čemer je bila razvojna pomoč EU neučinkovito uporabljena. Danes ima npr. Europe Aid več nadzornikov kot projektnih uslužbencev, izvedba denarnih tokov pa pogosto traja več mesecev, tako da denar dospe do končnega uporabnika mnogo prepozno.

Razvoj SZVP vsekakor ovira tudi precej upočasnjeni proces ratifikacije PUE, ki vsebuje vrsto sistemskih rešitev na tem področju, kot sem že opisal v prejšnjih poglavjih.

Za reševanje omenjenih težav in soočanje z novimi izzivi na področju SZVP bo potrebno vlagati veliko energije za oblikovanje soglasnih stališč tako med predstavniki institucij EU kot njenih posameznih članic ob hkratni podpori državljanek in državljanov EU, ki bodo tovrstnim odločitvam dali potrebno legitimnost in bodo odraz dejanskih stališč Evropejcev so področij zunanje in varnostne politike. O tem več v 6. poglavju.

4.2 Evropska varnostna in obrambna politika

Tradicionalno si EU prizadeva vzpostaviti stabilno okolje in blagostanje na celem evropskem kontinentu, pri čemer igra pomembno vlogo zagotovo tudi sistem ESDP, ki zagotavlja referenčni okvir za delovanje EU na področjih varnosti in obrambe.

S širitvijo EU je postala stabilnost še bolj ključnega pomena, saj postajajo države, v katerih so še pred kratkim potekali oboroženi spopadi, del skupnosti evropskih držav. V luči nove širitve EU (Balkan, Ukrajina, Turčija...) morajo osnove za stabilnost na evropskem kontinentu temeljiti predvsem na:

- zavesti, da predstavlja glavni motivator za reforme – poleg vzpostavitve vladavine prava, stabilnih institucij in prostega trga – predvsem razmerje z EU, ki mora temeljiti na zaupanju in delovanju v smeri članstva v EU, v primeru da so izpolnjeni potrebni pogoji;
- spodbujanju EU k sklepanju bilateralnih sporazumov med novimi in starimi članicami EU, ki bodo zagotavljali razvoj ekonomske in politične stabilnosti v regiji;
- bolj fleksibilnem pristopu do hitrosti razvoja posameznih držav, ki mora dovoljevati, da se posamezne članice razvijajo s svojim tempom. Podporni programi in pogodbeni razmerja morajo biti dovolj fleksibilni, da se lahko prilagajajo različnim situacijam postkonfliktne rekonstrukcije in stabilizacije, prav tako pa tudi tehnična pomoč in standardizacija zakonodaje s ključnimi elementi pravnega reda EU.

Na vojaškem področju se EU srečuje s številnimi (bolj internimi) problemi, ki

predstavljajo nove izzive za razvoj ESDP v prihodnjem obdobju:

1. pri vojaški udeležbi držav članic EU je opaziti občutno pomanjkanje verodostojnosti, saj obstaja splošen vtis, da so oborožene sile EU primerne zgolj za izvrševanje lažjih varnostnih nalog⁵⁸,
2. države članice EU imajo različna stališča glede stopnje, do katere naj bi bila EU vojaško vpletena; navkljub glavni vlogi EU pri rekonstrukciji in razvoju postkonfliktnih območij, njena vojaška vloga še vedno ni širše sprejeta;
3. prisotno je pomanjkanje koherentnosti med diplomacijo in verjetnimi grožnjami za uporabo sile (na politični in vojaški ravni).

Poleg omenjenih problemov je delovanje EU na področju ESDP oteženo še z nekaterimi – predvsem internimi – faktorji:

- nezadostnost oz. neučinkovitost proračunskih sredstev, namenjenih za obrambne zadeve, vključno s podvajanjem med državami članicami EU, prekomernim trošenjem pri oblikovanju strukture oboroženih sil ter vojaškemu osebju, neprimerna distribucija proračuna ter razdvojena obrambna industrija;
- težave, povezane s transatlantskimi odnosi, vključno s politično občutljivim področjem delitve dela ter različnimi stališči držav članic EU glede vključenosti ZDA v obrambne zadeve EU.
- raznoliki pristopi držav članic EU do same narave integracije, pri čemer se pogosto prezira vojaška komponenta.
- medsteberno rivalstvo in izobilje v EU, ki zavira učinkovito implementacijo koherentnih politik na področju kriznega managementa, ter pomanjkanje soglasja do stališč na področju ESDP.
- pomanjkanje zmogljivosti oz. ključnih elementov na področju poveljevanja in nadzora, strateških in taktičnih zmogljivosti za izvajanje operacij na vodi in v zraku ter satelitske opreme.

Glede na to, da so obrambne zadeve ključnega pomena pri zagotavljanju nacionalne suverenosti držav članic EU, je razvoj ESDP – čeprav neuradno in prikrito – tesno povezan z razpravo o politično-institucionalni prihodnosti EU. V kolikor ne bo prihajalo do splošno sprejetih rešitev na temeljnih področjih razvoja

⁵⁸ Vincze, 2003: 5

ESDP, ki bodo jasno odgovarjala na vprašanje »Kaj želimo skupaj storiti?« oz. »Katere države članice EU želijo skupaj izvajati katere politike?«, bo sistem zagotavljanja skupne evropske obrambe obsojen na *ad hoc* odzive, ki bodo posledica počasnih in slabo koordiniranih mehanizmov ter ambicij, zastavljenih na zelo nizkem skupnem imenovalcu. Lahko si predstavljamo, kako bo sistem deloval v primeru povečevanja števila članic EU na 30 in več. Zato je nujno potrebna vzpostavitev fleksibilnega okvira delovanja ESDP, ki bo temeljil na tesnejšem sodelovanju med željami in potrebami tako novih članic EU kot tudi zveze v celoti.

Do dosega razvojnega cilja, da EU postane učinkovit mednarodni akter z verodostojno vojaško komponento, bo pot še dolga in polna ovir. Vendar je končni cilj, da EU postane sposobna samostojno delovati v primeru kriz na lastnem ozemlju ter verodostojno sodelovanje z ZDA v primeru varnostnih groženj, zelo legitimiziran, saj je med državljani EU zelo popularen, kot že dalj časa prikazujejo tudi rezultati Evrobarometra⁵⁹. Rezultati nakazujejo, da je skupna evropska obramba med državljani že dalj časa področje, ki v zadnjih letih uživa podporo več kot 70% državljanov EU. Za ohranitev tako visoke podpore bo v prihodnosti poleg vzpostavitve učinkovitega institucionalnega okvira potrebno oblikovanje enostavno razumljivih in realnih strateških ciljev, ki bodo tesno povezani z realnimi interesi EU. Nekateri analitiki posledično poudarjajo, da mora EU razmišljati strateško in globalno, začenši z najbližjimi državami: *»EU bi morala biti aktiven, navzven usmerjen svetovni akter in bi morala poglobiti politično sodelovanje z Azijo, Latinsko Ameriko in Afriko. Vendar bi se morala osredotočiti na Balkan, Bližnji vzhod, Rusijo, Ukrajino in Severno Afriko«*⁶⁰. ESDP mora tako v prvi vrsti skrbeti za svojo bližnjo okolico.

Pri reševanju problematike razvoja ESDP eno izmed osrednjih vlog pripisujem tudi razmerju oz. stopnji sodelovanja med zvezo Nato in EU, čemur sem se posvetil v predhodnem poglavju.

⁵⁹ Podrobnosti na: http://europa.eu.int/comm/public_opinion

⁶⁰ Everts, 2002

4.3 Analiza širitve EU

Institucionalna struktura EU je bila vzpostavljena v 50-ih letih 20. stoletja za skupnost šestih evropskih držav. Z zelo izvirnim delovanjem je tako dobro služila tedanjim potrebam držav članic Evropske skupnosti. Predvsem zaradi dobrega delovanja institucij so evropske države okusile uravnotežen razvoj predvsem na političnem, socialnem in ekonomskem področju.

S postopno širitvijo EU je postajalo vedno bolj jasno, da bo potrebno spreminjati in sproti prilagajati staro institucionalno strukturo EU v skladu z aktualnimi razmerami v okolju in potrebami držav članic EU.

Ob širitvi članstva v EU in spremenjenem varnostnem okolju z novimi varnostnimi tveganji in grožnjami so se v 90. letih minulega stoletja neposredno pojavile težnje po reformiranju obstoječih institucij EU.

Zaradi pomanjkljivega prilagajanja institucionalnega razvoja EU je bilo v tem času pri delovanju številnih institucij moč opaziti številne negativne učinke:⁶¹

- pri delovanju Evropskega sveta je bilo prisotno predvsem počasno odločanje, pomanjkanje koordinacije med številnimi različnimi posvetovalnimi in koordinativnimi telesi, dolgotrajna zasedanja, številni operativni in zakonodajni problemi, ki so se prenašali v odločanje predsednikom vlad, kar je zaviralo osredotočanje le-teh na strateško vodenje;
- učinkovitost institucionalnega razvoja je bila jasno okrnjena tudi zaradi nezadovoljivega delovanja Evropske komisije predvsem zaradi težav pri upravljanju (managementom),
- moč Evropskega parlamenta se je ob sprejemanju številnih pogodb povečevala, vendar se mu ni uspelo pridobiti vidnejšega vpliva na javno mnenje, kot bi pričakovali od tovrstnega zakonodajnega telesa.

Obenem je bila težava vzpostaviti pravo razmerje med institucijami in posledično odnose med njimi, kar v osnovi predstavlja ključni element stabilnosti in učinkovitosti vzpostavljenega sistema delovanja EU.

⁶¹ Povzeto po Weizsaecker et al., 1999: 6

Predvsem zaradi potrebe po poenostavitvi postopkov, organizacijske strukture in načina dela institucij EU je bila junija 1997 podpisana t.i. Amsterdamska pogodba, ki je predvidela institucionalne spremembe, ki naj bi povečale učinkovitost postopkov sprejemanja odločitev. Februarja 2001 je bila podpisana še Pogodba iz Nice, ki je spremenila Pogodbo o Evropski uniji, pogodbo o ustanovitvi evropskih skupnosti in še nekatere z njimi povezane akte, v veljavo pa je stopila februarja 2003. V tej pogodbi je bila izpostavljena predvsem potreba po jasnejši razmejitvi pristojnosti med EU in državami članicami ter poenostavitvi temeljnih pogodb.

Decembra 2001 je bila sprejeta Deklaracija o prihodnosti Evropske unije (t.i. Laekenska deklaracija), v okviru katere je bila določena Konvencija o prihodnosti Evropske unije (evropska konvencija) kot posebno razpravljalno telo s 105 člani, v okviru katerega je tekla razprava o prihodnji institucionalni, pravnosistemski in vsebinski ureditvi EU.⁶²

Občutno povečanje števila članic EU 1. maja 2004 je avtomatsko povzročilo povečanje števila problemov predvsem na področjih procesov odločanja in upravljanja EU. Spekter interesov držav članic se je razširil, zasedanja so bila dolgotrajnejša, proces odločanja težji ter upravljanje z EU vedno bolj kompleksno. Institucionalne reforme so potrebne na vseh področjih, v nasprotnem primeru se bodo težave zgolj poglobljale.

Iz prakse delovanja institucij EU je moč izpostaviti predvsem tri ključna področja, ki so morala vsekakor postati predmet institucionalnih reform:

- velikost in sestava Evropske komisije,
- glasovalni sistem v Evropskem svetu,
- razširitev večinskega glasovanja (QMV).

Razprava o omenjenih področjih ne sme potekati izolirano, saj pokriva mnogo več področij, kot je sprva razvidno.

V vse večji in raznoliki EU je fleksibilnost institucionalnega okvira EU vse večjega pomena. Vsaka razširitev EU povečuje raznolikost, kar pa ne pomeni, da lahko članice popolnoma svobodno oblikujejo lastne politike, po drugi strani pa tudi EU

⁶² Šubelj, 2005: 21

verjetno ne bi preživela, če bi članice lahko samovoljno izbirale med obveznostmi zveze. Prav ob zadnji širitvi se je tudi v javnosti pojavila ideja o t.i. Evropi dveh hitrosti, ki naj bi se pojavila predvsem zaradi različnih razvojnih potencialov in usmeritev novih in starih članic EU. Ob tem je bila v institucionalnih okvirih EU opazna še večja težnja po oblikovanju soglasja o skupnih politikah, ciljih in dosežkih, s čimer bi se namreč povečalo sodelovanje med državami članicami EU posledično na vseh področjih, kar je za EU seveda najbolj legitimno in verodostojno.

V primeru neprimerne zagotavljanja (predvsem) institucionalnih okvirov znotraj EU bi lahko članice EU težile k sodelovanju z državami zunaj EU (Schengenske meje) oz. izven institucionalnega okvira EU. Tovrstno delovanje pa bi lahko omajalo institucionalno ravnotežje znotraj EU in posledično prikrajšalo članice EU in njihove državljanke in državljane pri zagotavljanju demokratičnih in sodnih garancij, ki jih zagotavlja obstoječi institucionalni okvir.

Na področju zunanje, varnostne in obrambne politike je bila na prehodu v novo tisočletje glavna pozornost EU usmerjena na doseganje "skupnega evropskega glavnega cilja"⁶³ oblikovanja samostojnih operativnih obrambnih zmogljivosti EU v obliki sil za hitro posredovanje. Za dosego zastavljenega cilja je bilo delovanje usmerjeno predvsem k vzpostavitvi ustreznega institucionalnega okvirja.

Do leta 1998 je imela ZEU nalogo implementacije obrambnih nalog v okviru SZVP v tesnem sodelovanju z zvezo NATO. Do tedaj EU ni imela nobene vojaške strukture ali sil pod njenim neposrednim nadzorom. Do sredine leta 2001 je bilo na EU prenešana večina *acquis*-a, še posebej obrambne naloge in institucije. V okviru 2. stebra EU, odgovornega za izvajanje SZVP, se je torej razvila ESDP s številnimi institucijami. Amsterdamska pogodba (1997) je uvedla funkcijo visokega predstavnika SZVP, Pogodba iz Nice (2001) pa Politični in varnostni komite (PSC) in številna druga telesa, ki niso bila kodificirana v pogodbi (EUMC, EUMS...). Prav tako od 1. januarja 2002 v okviru EU delujeta tudi Inštitut

⁶³ ang. *Common European headline goal*

za varnostne študije (ISS) v Parizu in Satelitski center EU (EUSC) v Torrejonu v Španiji.⁶⁴

Vzporedno z vzpostavitvijo novih institucij znotraj ESDP je prišlo do sprememb tudi pri delovanju Evropske komisije z namenom okrepitve razvoja SZVP in ESDP. S ciljem lažje alokacije virov v primeru civilnega kriznega managementa je bil februarja 2001 vzpostavljen t.i. Mehanizem hitrega posredovanja (RRM).

Razvoj novih institucij spodbuja vpletene države članice EU k večji sintezi interesov, pri čemer se preventivno preprečuje posameznim državam uveljavljanje neusklajenih enostranskih politik.

Obenem nove institucije vsebujejo številne ekonomske, diplomatske in zakonske vire za preprečevanje konfliktov in krizni management s postopki in posredovanji, ki ne podvajajo ali posnemajo funkcionalno delovanje institucij zveze NATO.

Institucionalne spremembe so v prehodnih letih novega tisočletja imele pomembno vlogo pri razvoju EU na obrambno-varnostnem področju. Zato je pomembno raziskati in nakazati morebitne posledice tovrstnega razvoja EU kot vse večjega akterja na zunanjepolitičnem, varnostnem in obrambnem področju. V naslednjih dveh poglavjih zato obravnavam nekatere pozitivne in negativne vidike nove institucionalne politične strukture na področju obrambe in varnosti.

4.3.1 Pozitivni vidiki⁶⁵

V razmeroma kratkem času so države članice EU uspele vzpostaviti določene institucije in zmogljivosti znotraj EU, ki utegnejo precej dvigniti raven verodostojnosti delovanja EU na področju mednarodne varnosti. Države članice EU so v tem času pokazale pripravljenost soočiti se tudi z zunanjimi odgovornostmi in koordinirati svoje zunanje, varnostne in obrambne politike na način, kot se ni zgodilo od propada oblikovanja Evropske obrambne skupnosti v 50. letih 20. stoletja.

⁶⁴ V luči sledenja uresničevanja glavnih ciljev EU in oblikovanja ESDP so bile številne politične institucije, ki so predhodno sestavljale *acquis* ZEU, prenešene na EU. (Bono, 2003: 67)

⁶⁵ povzeto po Bono, 2003: 76

Številni avtorji menijo, da institucionalni vidiki ESDP označujejo prvi odločilni korak v smeri »Bruseljizacije« zunanjih, varnostnih in obrambnih politik držav članic.⁶⁶ Nova politična ureditev naj bi dolgoročno zagotavljala skupno razumevanje številnih strateških usmeritev, obenem pa prispevala k preprečevanju samostojnih in nasprotujočih politik posameznih držav članic EU. Naslednji pomemben doprinos novih institucionalnih sprememb je tudi razvoj soglasja med državami članicami EU, da ne bodo prevzemale in/ali podvajale nekatere naloge, ki jih izvaja zveza NATO.

Velik dosežek v tem obdobju je bila dosega soglasja med državami članicami EU, da je ključnega pomena posvetiti več pozornosti preprečevanju konfliktov kot pa vojaškemu posredovanju. Tako se v zadnjih letih EU bistveno bolj poslužuje ukrepov, ki temeljijo na tradicionalni diplomaciji, humanitarni pomoči in ekonomskih ukrepih.

Posledično se EU skozi razvoj ESDP ne uveljavlja zgolj kot mednarodna varnostna institucija, temveč si istočasno vse bolj utrjuje pomembno vlogo na svetovni ravni. Z realističnega vidika je jasno, da se s povečanjem možnosti uporabe vojaške sile povečuje tudi vpliv EU na posamezne države ali regionalne oblasti na mednarodnem področju. Nekateri avtorji trdijo, da so pomanjkljive vojaške kapacitete EU v preteklosti oslabile njeno učinkovitost v mednarodnih akcijah.⁶⁷ Navkljub morebitnemu nestrinjanju glede uporabe vojaške sile in nekaterim drugim realističnim predpostavkam je zagotovo vzpostavitev zunanjepolitične, varnostne in obrambne funkcije, ki jo trenutno predstavlja g. Javier Solana, vključno z vsem osebjem in institucijami, ki zagotavljajo, da je »glas EU« prepoznaven in uslišan na mednarodni sceni, pomemben dejavnik pri nadgradnji vloge EU v globalni politiki.

Strokovnjaki opredeljujejo štiri glavne kriterije⁶⁸, ki so pomembni pri opredelitvi vloge mednarodnih institucij na globalni ravni:

1. Prepoznavnost

⁶⁶ Wessels, 2001: 199

⁶⁷ Keens-Soper, M., 1999

⁶⁸ Jupille Jupille in James A Caparaso: »States, Agency and Rules: The European Union in Global Environmental Politics« v Rhodes, Carolyn (ur.) (1998): 213-229

2. Avtoriteta (zakonska moč za ukrepanje)
3. Avtonomija
4. Kohezija (medsebojna povezanost)

Skozi razvoj ESDP je EU pridobivala prepoznavnost na svetovni ravni. Čeprav do sedaj še ni prišlo do dosega ravni popolne avtonomije in kohezije, pa si je EU zagotovo pridobila večjo avtoriteto pri delovanju v mednarodni skupnosti. Okrepljena vloga EU se kaže v povečanem diplomatskem vplivu pri zasedanjih v številnih mednarodnih institucijah, kot sta npr. ZN in IMF. Posledično – medtem ko obstaja soglasje držav članic EU glede odpravljanja vzrokov konfliktov – je potencial za pozitivno delovanje v smeri preprečevanja konfliktov še večji.

Institucionalne spremembe, povezane z razvojem ESDP, so prav tako potisnile države članice EU v smeri globlje integracije, čeprav morda zgolj *à la carte*. V preteklosti sta bila varnost in obramba zelo pomembni področji, saj sta bili ključnega pomena za razvoj sleherne države in tudi mednarodne skupnosti. Zato v osnovi naj ne bi bili predmet dinamičnega procesa »komunitarizacije«. Četudi imajo institucije EU v okviru ESDP poseben pravni status, le-te odražajo neprestano željo držav članic EU po ohranitvi nadzora nad oblikovanjem politik. Obenem je jasno, da bo tudi Evropska komisija vplivala na proces oblikovanja odločitev v okviru CFSP/ESDP. Med pogajanjem o razvoju ESDP je postalo očitno, da nekatere vodilne države članice EU težijo k oblikovanju trdnega jedra držav, ki bodo s svojo odločnostjo popeljale EU do vodilne vloge na zunanje-političnem, varnostnem in obrambnem področju na globalni ravni.

Navkljub dosedanjim dosežkom se nova institucionalna politična struktura EU sooča s številnimi izzivi in problemi, ki se bodo morali obravnavati in reševati, v kolikor obstaja namera EU po razvoju v pozitivno smer.

4.3.2 Negativni vidiki⁶⁹

Države članice EU do sedaj niso uspele zasnovati primernega koncepta, s katerim bi učinkovito vodile oblikovalce politik pri formulaciji zunanjih, varnostnih in obrambnih politik. Ta neuspeh izhaja v veliki meri iz neustreznega oz. postopnega pristopa v procesu oblikovanja novih institucij. ESDP se je oblikovala med letoma 1999 in 2001 ne kot rezultat načrtovanega »velikega procesa«, temveč kot posledica konfliktov med državami članicami EU pri razpravljanju o naravi evropske varnosti.

Velika Britanija in Francija sta decembra 1998 v St. Malu izdali skupno deklaracijo, s katero sta pozvali države članice EU, naj »nadgradijo« njihove vojaške zmogljivosti. Pobuda je bila udeležena zgolj delno, predvsem zaradi vpliva vojne na Kosovu. Nekatere evropske države, še posebej Nemčija, Italija in nevtralne države (Avstrija, Finska, Irska in Švedska), so odobravale pobudo, v osnovi ker so se počutile odtujeno zaradi vpliva ZDA na vojno na Kosovu, obenem pa so spoznale, da je za doseganje večjega vpliva v mednarodnem okolju potrebno imeti dostop tako do političnih kot tudi vojaških virov.

O deklaraciji so se oblikovala številna različna stališča. Velika Britanija je podpirala razvoj novih političnih struktur izven 2. stebra EU, s čimer je želela, da države članice EU nadgradijo lastne vojaške zmogljivosti, da bi zagotovile preživetje zveze NATO. Francoske politične elite so bile mnenjsko razdeljene glede dolgoročnih ciljev ESDP. Francosko Ministrstvo za obrambo je že dalj časa priznavalo pomembnost integriranja lastnih oboroženih sil s silami zveze NATO, medtem ko je francosko Ministrstvo za zunanje zadeve vztrajalo pri Gaullistični viziji Francije kot vodilne Evropskemu bloku in vsaj delno neodvisne v zunanji politiki od ZDA. Nemčija in Italija sta podpirali močan razvoj SZVP, v kolikor le-ta obenem ne bi oslabila razvoj zveze NATO. Nekateri segmenti nemške vlade in politična vodstva nevtralnih držav so poudarjali pomembnost krepitve civilnega dela kriznega managementa; obenem pa so v večini držav članic EU pristojna

⁶⁹ povzeto po Bono, 2003: 79

ministrstva za obrambo podpirala sledenje glavnim ciljem (HG), saj so le-ti omogočali enostavnejšo nadgradnjo nacionalnih vojaških sil.

Zaradi očitnih razlik v pogledih in pomanjkanja splošnega koncepta razvoja zunanje, varnostne in obrambne politike vojaški načrtovalci EU in zveze NATO niso prejeli natančnih navodil za načrtovanje operacij. Tako so si ustvarili ključne poglede o politični naravi ESDP skozi vrsto tehničnih predlogov. To lahko opazimo glede na način, po katerem je potekala nadgradnja nalog, institucij in glavnih ciljev (HG). Primer: ZEU je bila zadolžena za izvajanje Petersburških nalog, ki vključujejo tudi »naloge bojnih enot v kriznem managementu, vključujoč vzpostavljanje miru (peace-making)«. ⁷⁰ V praksi je bilo vojaško osebje ZEU precej omejeno pri načrtovanju in se je ukvarjalo z nižjimi vojaškimi operacijami, pri katerih je bilo npr. potrebno z uporabo sile ločiti nasprotujoči si strani. ZEU je bila vojaško vpletena v operacije odstranjevanja min (Zalivska vojna), nadzor in izvajanje sankcij ZN na morju (Jadransko morje in Donava) in upravljanje z manjšimi operacijami v Mostarju. ⁷¹ Tovrstne operacije niso vključevale aktivnosti za vzpostavljanje miru. Na drugi strani so pripadniki Vojaškega odbora EU in ostali vojaški strokovnjaki soglašali, da opredelitev Petersburških nalog – in posledično ena izmed temeljnih funkcij ESDP – vsebuje tudi pripravo na aktivnosti utrjevanja miru (*peace-enforcement*), primerljive z operacijo Pušavka nevihta.

Pomanjkljivo oblikovanje koncepta zunanje, varnostne in obrambne politike na najvišji politični ravni je omogočilo najbolj vplivnim državam članicam EU in transnacionalnim silam oblikovanje ključnih elementov nove institucionalne politične strukture EU z uporabo netransparentnih praks oblikovanja politik.

Medtem ko številni avtorji trdijo, da je proces oblikovanja institucij v okviru ESDP glede na privrženost držav članic glavnim ciljem (HG) potekal tekoče ⁷², številni temu tudi nasprotujejo. Države članice EU namreč niso uspele oblikovati novih

⁷⁰ WEU Council of Ministers Petersberg Declaration, Brussels: WEU, 19 June 1992

⁷¹ Za pregled vojaških operacij ZEU preberite: Bloed, Arie in Wessels, Ramses A. ur. (1997): *The changing functions of Western European Union*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers in Jopp, Mathias: "The Defense dimension of the European Union: The Role and the Performance of the WEU" v Regelsbeger, Efriede et al. (1997) *Foreign policy of the European Union: From EPC to CFSP and beyond*, Boulder Co., Lynne Rienner Publishers

⁷² Duke, 2001: 172

institucij z dovolj jasnim političnim mandatom. Pravzaprav so ob odsotnosti skupne politične vizije preveč lakomno dopuščale razvoj pristopa od spodaj navzgor.

Ob tem se pojavljajo številni dvomi o dolgoročni vlogi in nalogah novo ustanovljenih institucij. Le-te se namreč soočajo s številnimi izzivi v horizontalni in vertikalni smeri, ki se nanašajo tako na politično kot tudi na vojaško raven. Na politični ravni je opaziti predvsem pomanjkanje jasne razdelitve delovnih nalog med številnimi različnimi telesi. Prekrivanje funkcij je prisotno pri štirih institucijah: GAC, PSC, PoCo in COREPER.⁷³

Med državami članicami EU obstaja tudi nesoglasje, ali naj imajo člani PSC višji diplomatski status od članov PoCo. PoCo tradicionalno sestavljajo politični vodje zunanjih ministrstev držav članic, kar zagotavlja medvladni značaj SZVP. Z delovanjem PoCo so se njegove funkcije zožale na uradna srečanja z državami »tretjega sveta« in na dokončne priprave na srečanja Evropskega sveta od sredine leta 2001.⁷⁴ Številni opazovalci se tako nagibajo k razrešitvi PoCo, PSC pa naj bi bil sestavljen iz visokih ambasadorjev, ki bodo imeli sposobnosti razvijati lasten etos in bodo s tem omogočali lažji razvoj »Bruseljizacije« ESDP. Obstajajo številne nejasnosti tudi glede delitve dela med Evropsko komisijo in Svetom EU. Čeprav so se mediji kot vzrok za napetosti glede vloge obeh institucij pogosto osredotočali na osebne ambicije g. Solane in g. Patten, vzroki niso zgolj osebnostne narave. Trenja med obema institucijama obstajajo predvsem zavoljo večjih finančnih in kadrovskih virov Sveta EU za oblikovanje SZVP kot jih imajo na drugi strani novo ustanovljene institucije v okviru ESDP. Obenem so prisotna razhajanja glede vloge EU v mednarodnih odnosih. Svet EU ostaja pod vplivom struje, ki zagovarja prioritarno uporabo vladavine prava ter gospodarskih in humanitarnih sredstev, medtem ko so institucije pod okriljem

⁷³ Predsednik Vojaškega odbora EU general Gustav Haaglund je v svoji izjavi Odboru za zunanje zadeve in obrambo EP priznal, da je razmerje med EUMC, PoCo in GAC nejasno. (*Bulletin Quotidien Europe*, No. 8134, 23 January 2002: 3)

⁷⁴ Missiroli, 2001 v Bono, 2003: 81

Sveta EU bolj nagnjene k pripravam na uporabo vojaških sil v mednarodnih odnosih.⁷⁵

Poleg tega je problematična tudi vloga novih institucij v procesu nadzorovanja izvajanja vojaških operacij izven EU. Ostaja nejasno opredeljeno, v kolikšni meri bodo imeli visoki predstavniki SZVP, PSC in EUMC možnost dostopa do vojaških poveljniških struktur in sil za vodenje vojaških operacij izven EU. Četudi Pogodba iz Nice jasno navaja možnost avtonomnega delovanja EU in možnost uporabe sredstev zveze NATO (vire za načrtovanje in vojaške zmogljivosti), je potrebno poudariti, da navkljub številnim prizadevanjem EU danes še ne razpolaga z zadostnimi vojaškimi zmogljivostmi za izvajanje lastnih operacij. »Pravzaprav EU razpolaga z maloštevilnim vojaškim osebjem, ki pa se bo v procesih načrtovanja večjih operacij obrnilo na vojaške načrtovalce zveze NATO, pri zagotavljanju potrebnih virov pa bodisi na zvezo NATO ali pa na posamezne države članice EU, kar ne pomeni prave samostojnosti.«⁷⁶

Sposobnost prihodnjega razvoja EU tako temelji predvsem na vzpostavitvi primernih transatlantskih varnostnih ureditev, ki bodo EU omogočale dostop do operativnih načrtovalnih in vojaških zmogljivosti zveze NATO. O tem se je bilo težko sporazumeti predvsem s Turčijo, ki se je do novembra 2001 sklicevala na veto, nakar je po številnih zasedanjih in nasprotovanjih vendarle prišlo do dogovora o dostopnosti vojaških zmogljivosti zveze NATO s strani EU.

Ob tem je pomembno poudariti, da bi z dostopom EU do vojaških zmogljivosti zveze NATO politične institucije pod okriljem Sveta EU lahko prišle pod vpliv vojaškega razmišljanja, ki je prisotno v integrirani vojaški strukturi zveze NATO. S tem bi lahko EU postala ovirana pri doseganju razvoja novih strategij reševanja zunanjih konfliktov, ki se nanašajo predvsem na diplomatske, zakonske in gospodarske načine vplivanja. Tako se lahko EU oblikuje kot »podizvajalec« nalog zveze NATO na področju humanitarnih intervencij in izgradnje miru, brez možnosti razvoja novih pristopov upravljanja in reševanja konfliktov.

⁷⁵ Podrobnosti v: Howorth, 2001: 765-89

⁷⁶ Navedeno v Oakes, 2001

4.4 Obrambni vidiki Pogodbe o ustavi za Evropo

4.4.1 Učinki širitve EU na pripravo PUE

S pristopnimi prošnjami vseh sedanjih novih članic EU ter Turčije, Romunije in Bolgarije med letoma 1987 in 1998 so se postopoma odpirale nove razsežnosti razprav o prihodnosti Evrope. Postajalo je očitno, da se skupnost držav, ki se po blagostanju, stopnji demokratičnosti in kulturnem razvoju niso bistveno razlikovale, premika v smeri oblikovanja skupnosti, kjer bo razlika med najbolj in najmanj razvitimi državami bistveno večja, obenem pa bo to skupnost z zelo pestro in raznoliko demokratično kulturo. Evropska unija se je že pred širitvenimi pogajanjmi začela spopadati s problemi zlasti v povezavi z okornostjo institucij, njihovo neučinkovitostjo in nelegitimnostjo. Med procesom širitvenih pogajanj se je EU soočala tudi s problemom reševanja usklajevanja velikih razlik ter morda ključnim problemom opredelitve geografskih meja Evrope kot celote.

V številnih razpravah o novi politični podobi Evrope so bile v luči iskanja optimalnega načina delovanja EU predstavljene številne pobude, ki so se formalizirale v Deklaraciji št. 23 o prihodnosti EU⁷⁷ (priloženo k pogodbi iz Nice) in v Laekenski deklaraciji o prihodnosti EU⁷⁸. Na srečanju Evropskega sveta v Laeknu (Belgija) sta bila določena način in vsebina razprav o prihodnji EU. Kot razpravljalna oblika je bila izbrana konvencija⁷⁹, ki se je z delovnim naslovom Konvencija o prihodnosti Evrope osredotočila na 50 vprašanj zlasti s področja demokratičnosti, legitimnosti in transparentnosti EU.⁸⁰

⁷⁷ Deklaracija št. 23 o prihodnosti Evropske unije je vodila k vzpostavitvi temeljev za razpravo o prihodnosti Evropske unije in daje poudarek štirim glavnim temam: 1. razmejitve pristojnosti med EU in državami članicami z upoštevanjem načela subsidiarnosti, 2. statusu Listine temeljnih pravic v EU, 3. poenostavitvi ustanovitvenih pogodb, njihovi razjasnitvi in nedvoumnosti, 4. vlogi nacionalnih parlamentov v evropski arhitekturi.

Vir: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf

⁷⁸ http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

⁷⁹ »zbor, zborovanje, sestanek predstavnikov«. Vir: Slovar tujk, CZ, 2002, str. 610

⁸⁰ Vatovec, 2001: 5

S Konvencijo se je pričela težko pričakovana široka razprava o prihodnosti EU, v kateri so poleg predstavnikov držav članic EU ter institucij EU (predvsem EP in EK) enakopravno sodelovali tudi predstavniki držav kandidatk za članstvo v EU. Eden izmed glavnih vzrokov za tako obliko in vsebino razprave na konvenciji je bila ravno širitev EU, saj je npr. prihajalo do neučinkovitosti in zapletenosti odločanja, ki bi tedaj brez sprememb v primeru pristopa novih članic postalo popolnoma onemogočeno. Zavedajoč se bližajoče širitve EU in vstopa različnih demokratičnih kultur v »novo evropsko okolje« so se v konvenciji tudi zavedali, da bo nujno potrebno EU približati državljanom in jo narediti razumljivo in dostopno. Obenem so se soočili z iskanjem primernih mehanizmov za preprečevanje odtujenosti in povečevanje angažiranosti državljanov pri oblikovanju nove podobe EU. Postajalo je jasno, da bo samo s povečanjem participacije državljanov mogoče napredovanje EU, kar je vedno bolj spodbujalo k debati tudi najvišje politične predstavnike EU.

Pod vplivom bližajoče se širitve EU se je vedno bolj izpostavljalo vprašanje, ali si EU sploh želi imeti skupno zunanjo in varnostno politiko. Še posebej po 11. septembru 2001 in operacijami v Afganistanu se je pokazalo, da niti države članice EU nimajo enotnih pogledov. Pojavila se je potreba po oblikovanju skupne strategije, osnovanju skupnih politik in enot za hitro posredovanje za soočanje z novimi varnostnimi izzivi.

Na konvenciji je potekala tudi razprava o tem, ali naj bo prioriteta naloga EU širitev ali poglobitev (utrjevanje). Prevladalo je prepričanje, da to nista izključujoči nalogi, vendar je potrebno omeniti, da je dolgo veljalo splošno prepričanje, da bo širitev škodila utrjevanju obstoječe EU.

Mehanizmi za spodbujanje integracije (debate, obveščanje, raziskave...) EU so bili načrtovani in usmerjeni preveč v obstoječe razmere znotraj EU, namesto da bi se predhodno in bolj intenzivno usmerili v procese širitve EU.

Večje države članice EU so se skozi zgodovino naučile, da je možno najboljši rezultat doseči s kompromisom. Nasproti njim so bile v procesu vstopa v EU razmeroma mlade države, ki dajejo veliko pozornost na svojo suverenost in prihajajo iz zelo različnih političnih okolij, zato je bilo logično pričakovati, da nove

države članice EU ne bodo pripravljene hitro sprejemati kompromise. Ena izmed glavnih tem razprav konvencije je bila tudi usklajevanje križanj splošnega interesa EU z interesi posameznih držav članic, ki so se v času širitve EU maja 2004 precej povečali.

Ena izmed temeljnih delovnih nalog Konvencije o prihodnosti Evrope je bilo tudi oblikovanje osnutka ustavne pogodbe EU, na katero je imela širitev EU odločilen vpliv. Osnutek ustavne pogodbe EU je nastajal pod precejšnjim vplivom koncepta federalizma⁸¹, ki je kot ideja navkljub nasprotovanjem številnih držav ostal pri delu Konvencije zelo prisoten.

Na priprave in oblikovanje ustavne pogodbe EU na področju SZVP je prav tako odločilno vplivalo trenutno stanje in prihajajoča širitev EU. Ob zelo različnih pogledih držav članic EU po širitvi EU bi bilo iluzorno pričakovati, da bi se odločitve na področju SZVP sprejemale soglasno, saj bi obstajala velika verjetnost, da bi lahko katera koli država v vsakem trenutku z vetom preprečila sprejetje posamezne odločitve. Obenem je postalo očitno, da sistem šestmesečnega predsedovanja Svetu povzroča nedoslednost pri zunanjem predstavljanju EU in njeno neprepoznavnost v mednarodni skupnosti. Zaradi omenjenih problemov je bilo oblikovanje PUE usmerjeno predvsem v iskanje odgovorov na potrebe:

- po učinkovitejši institucionalni ureditvi SZVP, povezani z bolj verodostojnim zunanjim predstavljanjem EU,
- po hitrejšem in učinkovitejšem sprejemanju odločitev,
- po oblikovanju varnostne doktrine EU glede na nove varnostne izzive
- po učinkovitejšem sistemu financiranja SZVP.

Nezmožnost, da bi države članice EU v okviru Sveta in Evropskega sveta dosegle enotno stališče do vojne v Iraku leta 2003, je predstavljala povod za oblikovanje določb v PUE, v katerih je bila pogosto izražena želja po okrepitvi obveznosti članic na področju SZVP. Peti odstavek I-40. člena PUE npr. nalaga državam članicam, da se v okviru ustreznih institucij EU (Evropskega sveta in Sveta) posvetujejo o vsakem vprašanju SZVP, ki je splošnega pomena, z

⁸¹ Več o pogledu evropskih federalistov v: Ordner, Jean (2002) *La voie fédérale*, Unicom, Paris

namenom določiti skupen pristop pred ukrepanjem na mednarodnem prizorišču ali prevzemom kakšne obveznosti, ki bi lahko vplivala na interese EU.

Posledično se je preko razprave oblikovala vsebina institucionalne reforme, ki jo uvaja PUE na področje SZVP in je osredotočena na tri glavne vsebinske spremembe⁸²:

1. ustanovitev položajev predsednika Evropskega sveta in ministra za zunanje zadeve EU,
2. zmanjšanje vloge Komisije z odvzemom njene pravice do samostojne predložitve aktov,
3. ustanovitev diplomatske službe EU (Evropska služba za zunanjepolitično delovanje).

V luči oblikovanja določb PUE se je na Konvenciji razpravljalo tudi o SVOP predvsem zaradi prepada med cilji SVOP in dejanskimi zmogljivostmi EU na eni strani ter posledicami terorističnih napadov v ZDA 11. septembra 2001. PUE skuša na težave na področju SVOP odgovoriti tako z vsebinskimi kot tehničnimi novostmi⁸³:

1. posodobitev petersburških nalog⁸⁴
2. ustanovitev Evropske obrambne agencije
3. uvedbo določbe o vzajemni obrambi
4. uvedbo solidarnostne klavzule
5. omogočanje stalnega strukturnega sodelovanja.

Navkljub opisanim opredelitvam v PUE ostajajo odprta številna vprašanja na področjih SZVP in SVOP predvsem glede usklajevanja različnih institucij, struktur in praks relevantnih služb EK in Sveta EU ter medsebojnih odnosov omenjenih institucij.

⁸² Podrobnosti v: *Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana, 2005, str. 214-223

⁸³ Podrobnosti v: *Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana, 2005, str. 224-230

⁸⁴ Petersberškim nalogam so bile dodane še štiri nove: skupne operacije razoroževanja, vojaško svetovanje in pomoč, preprečevanje sporov ter pokonfliktna stabilizacija, na vmestitev katerih je zagotovo vplivala tudi zadnja širitev EU, saj varnostne grožnje v novih članicah EU prihajajo tudi z omenjenih področij.

4.4.2 Učinki širitve EU na ratifikacije PUE

Končni rezultat Konvencije o prihodnosti Evrope je predstavljal osnutek PUE, ki je služil kot podlaga za razpravo na Medvladni konferenci (MVK), ki je potekala med oktobrom 2003 in junijem 2004. Na zasedanju Evropskega sveta 17. in 18. junija 2004 v Bruslju je bila PUE tudi uradno sprejeta. 29. oktobra 2004 so voditelji držav ali vlad 25 držav članic in 3 držav kandidatk podpisali PUE. PUE postane veljavna šele, ko jo sprejmejo vse države podpisnice v skladu z njihovimi ustavnimi postopki, kar imenujemo ratifikacija pogodbe s strani držav članic.

Glede na pravne in zgodovinske tradicije držav se postopki, ki jih v ta namen določajo ustave, med seboj razlikujejo; vključujejo lahko en ali oba načina:

- parlamentarni način, s katerim se besedilo sprejme po glasovanju parlamenta o besedilu o ratifikaciji mednarodne pogodbe,
- referendum, na katerem se državljani in državljanke neposredno izrečejo o besedilu, s tem ko glasujejo za ali proti njemu.⁸⁵

Lahko obstaja več različic ali kombinacij obeh načinov, odvisno od posamezne države ali drugih zahtev, npr. ko je treba zaradi vsebine besedila pred ratifikacijo pogodbe prilagoditi nacionalno ustavo.

Ko je pogodba ratificirana in o ratifikaciji uradno obvestijo vse države podpisnice (z vložitvijo listin o ratifikaciji), lahko začne pogodba, v skladu s pogodbo, veljati in učinkovati. Ob uradnem sprejetju je bilo predvideno, da bo PUE začela veljati načeloma 1. novembra 2006.

Francoski in nizozemski državljani so 29. maja oziroma 1. junija 2005 zavrnil besedilo PUE. Na podlagi teh rezultatov je Evropski svet na zasedanju 16. in 17. junija 2005 menil, da „*prvotno predvideni datum za oceno stanja ratifikacij, t. j. 1. november 2006, ni več izvedljiv, ker države, ki Pogodbe niso ratificirale, ne bodo mogle predložiti jasnega odgovora pred polovico leta 2007*“. Kasneje se je ta rok še podaljšal in je predviden za leto 2009.

⁸⁵ Vir: http://europa.eu.int/constitution/referendum_sl.htm

Večina držav članic EU je za ratifikacijo PUE izbrala parlamentarni način, kar pomeni, da so o PUE odločali parlamenti oz. zakonodajna veja oblasti. Pri tovrstnem načinu ratifikacije večjih težav ni bilo, razen v primerih Španije in Luksemburga pa se pojavljajo težave pri ratifikaciji PUE v državah, ki so za način ratifikacije izbrale referendum (Češka, Danska, Francija, Portugalska), kombinacijo obeh načinov (VB, Irska, Nizozemska), medtem ko Poljska sploh še ni izbrala načina ratifikacije PUE.

Trenutno domala v vseh državah članicah poteka obdobje razmišljanja, pojasnjevanja in razprav, ne glede na to, ali so Ustavo ratificirale ali ne.

Proces ratifikacije s strani držav članic torej ni bil opuščen. Njegov koledar bo po potrebi prilagojen glede na okoliščine v državah, ki PUE še niso ratificirale. Ob spremljanju dogodkov okoli ratifikacije PUE predvsem v Franciji in na Nizozemskem je jasno, da je pomembno vlogo pri oblikovanju stališč državljanov in državljanov do PUE odigrala predvsem razmeroma hitra in obsežna širitev EU na vzhod in jug. Številni kritiki⁸⁶ opažajo, da v Zahodni Evropi obstaja splošna „utrujenost“ in zadržanost do širitve EU. Veliko ljudi meni, da se je EU leta 2004 razširila prehitro in predaleč, pri tem pa ima pomembno vlogo predvsem dejstvo, da ima kar 8 od 10 novih članic EU komunistično preteklost, kar še vedno vsebuje negativno konotacijo pri razpravah o vlogi in pomenu Vzhodnih in Srednjeevropskih držav.

Poleg tega je s širitvijo EU po mnenju nasprotnikov PUE povezana tudi migracija ljudi znotraj razširjene EU, pri čemer obstaja nevarnost, da postanejo manjše kulture znotraj EU ogrožene. V Franciji so volilci izrazili strah, da bi ratifikacija PUE omogočala lažjo pot Turčiji v EU, o čemer vlada splošno nesoglasje. Obenem se pojavlja vprašanje v drugi smeri, torej ali bi zavrnitev PUE negativno vplivala na širitev EU na Balkan, Turčijo ter Ukrajino?

Zadnji zanimiv primer ratifikacije PUE je Finska, kjer je PUE podprla večina članov parlamenta, medtem ko aktualne ankete kažejo, da med Finci komaj 22% ljudi podpira ratifikacijo PUE, kar 48% pa jih je proti. Rezultati ankete so zagotovo znak, da obstaja navzkrižje interesov med političnimi elitami in ostalimi

⁸⁶ Več v Moore, 2005: 1

državljeni, kar je očitno prisotno tudi v številnih drugih državah EU – predvsem tistih, pri katerih se proces ratifikacije PUE še ni odvil. Kritiki ratifikacije PUE trdijo, da je bila odločitev o širitvi EU sprejeta že leta 1993, medtem ko se je prava debata razvila šele ob dejanski širitvi leta 2004.⁸⁷

Zavrnitvi PUE s strani Francije in Nizozemske sta tako povzročili ne samo časovni zamik za ratifikacijo PUE, temveč tudi sprožili razmišljanja strokovnjakov o oblikovanju nove vsebine PUE, ki bo znala pridobiti podporo vseh 25 članic EU. To je nov izziv, ki se postavlja ne samo političnim elitam EU, temveč vsem državljanom EU, saj bo ratifikacija PUE posredno ali neposredno vplivala predvsem na nas same in na naše vsakdanje življenje.

5. Aktualni problemi in izzivi za EU in države članice na obrambno-varnostnem področju po zadnji razširitvi

Pravi izzivi pri državah pristopnicah EU se pojavljajo ob prehodu procesov stabilizacije k integraciji in od zunaj spodbujenih reformnih procesih partnerstva in regionalnega sodelovanja ter medsebojne podpore. Instrumenti politik EU morajo postati bolj raznoliki in fleksibilni, s čimer bodo v večji meri izražene prednosti vstopa držav v EU.

Za nove članice EU je potrebno predvsem dosledno sledenje procesom in oblikovanje strategij delovanja pri naslednjih področjih:

- a) stalna implementacija procesov integracije EU;
- b) funkcionalno sodelovanje tako znotraj kot tudi izven koncepta integracije EU, znotraj regije, in tudi med regijo in EU ter v Evropi nasploh;
- c) oblikovanje specifičnih strategij v primeru neizogibnih asimetrij in nenapovedanih posledic ob mednarodnih sporih v regijah, kjer obstaja t.i. stabilizacijski deficit, v šibkejših državah, in kjer obstajajo nerešene zadeve naroda ali države kot subjekta (npr. določanje meje med Slovenijo in Hrvaško).⁸⁸

⁸⁷ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4601731.stm>

⁸⁸ Kempe, Van Meurs (2002): 16

V primeru, da se bodo v novih članicah EU institucije in politični procesi ocenjevali zgolj po njihovi kompatibilnosti z mehanizmi EU, ne pa tudi v povezavi z domačimi političnimi, ekonomskimi in socialnimi razmerami, obstaja tveganje, da bodo vlade novih članic sposobne učinkovito reševati ključne zadeve zgolj znotraj države.

Pomembno je, da se vlade držav pristopnic intenzivneje ukvarjajo s prioritetskimi regionalnimi razvojnimi projekti rekonstrukcije in stabilizacije, s čimer bi se izognile neproduktivni porabi sredstev EU. Vzpostavitev politik EU naj ne bi predstavljala bližnjice k institucionalizaciji dobrih praks vladanja, saj bi le-to lahko pripeljalo do izumetničenosti. Pri tem je nevarnost vzpostavitve zunanjih političnih okvirjev, ki bi veljali samo na papirjih v raznih institucijah, pri čemer ne bi imeli prav nobene povezave z družbenim delovanjem.

Mednarodna skupnost mora spoznati, da spodbujanje »vladanja na silo« in vzpostavitev novih političnih institucij izven formalnih demokratičnih okvirjev v novih državah članicah EU in državah pristopnicah lahko povzroči nepredvidene posledice, kot je npr. slabljenje moči države. Ti procesi predstavljajo še posebej veliko nevarnost v primerih, ko tovrstne *ad hoc* institucije želijo vplivati na državno politiko s sklicevanjem na t. i. nadinstitucije, namesto da bi se sklicevale na domače politične procese. Graditev civilne družbe mora sovpadati z razvojem domačih političnih procesov, namesto da bi jim jemala potrebno energijo za nemoten razvoj. Skupine znotraj civilne družbe se morajo ocenjevati v večji meri glede na njihovo izražanje socialnih potreb kot pa glede na način izvajanja njihove politike. Civilna družba, ki je v večji meri odvisna od zunanjega financiranja, ne more zagotoviti ustrezne alternative razvoja širše diskusije oblikovanja političnih procesov in vpletenosti vanje.

Z ekonomskega vidika so v tem času morda najpomembnejši instrumenti implementacije določenih smernic EU omogočeni preko bilateralnih pogodb EU z državami pristopnicami, ki se bodo morale v prihodnosti še okrepiti. Pri tem bo glede na stanje v državah pristopnicah potrebna večja fleksibilnost financiranja v smeri zadovoljevanja konkretnih potreb v novih državah pristopnicah. Hkrati pa je potrebno uvesti primeren način nadzora namenskosti porabe prejetih sredstev,

še posebej v državah z relativno visoko stopnjo korupcije in gospodarskega kriminala.

Za države pristopnice bi bilo bolje, da svoje omejene vire porabijo za reforme in razvoj, kot pa za *a priori* harmonizacijo z zakonodajo EU. Zaradi nepravilnega usmerjanja virov pri procesih stabilizacije in integracije se lahko pojavijo problemi pri oblikovanju pobud in potrebnih predpogojev za nemoteno ekonomsko rast.

Politične prioritete EU žal vse bolj sledijo modelu t.i. širitve na vzhod in preferencam EU, namesto da bi se prilagajale potrebam in težavam v regiji. V zadnjem času se opaža povečana prisotnost organiziranega kriminala in korupcije. Zaradi tega večina dokumentov in pobud sodelovanja na regionalni ravni vsebuje poglavja o boju proti organiziranemu kriminalu in korupciji. V skladu s tem so nove pristopnice preobremenjene z ukvarjanjem z zadevami kot so: vladavina prava, vzpostavitev učinkovite javne uprave, nadzor meja in reforma sodnega sistema, kot posledica česa trpijo številni razvojni projekti na vseh področjih razvoja.

V praksi se je z delovanjem institucij EU vzpostavilo specifično razmerje med novimi članicami EU in zvezo kot celoto, kar je razvidno predvsem v delovanju Sveta EU: *»prisiljeni smo delovati bolj poslovno... pred širitvijo so si lahko ministri privoščili dolge govore, veliko replik, šal ipd., saj nismo bili pod časovnim pritiskom. Sedaj vsak minister pove samo tisto, kar mora povedati.«*⁸⁹

Tovrstne spremembe so tudi posledica dejstva, da so številni predstavniki novih članic mlajši in bolj osredotočeni na obravnavane tematike kot nekateri starejši kolegi. Istočasno se pojavlja problem nepredvidljivosti v njihovem obnašanju in stališčih, kar je pogosto posledica spreminjanja stališč vlad novih članic, saj pogosto prihaja do političnih sprememb v novih državah članicah EU (npr. izvolitev nove vlade oktobra 2004 v Sloveniji ipd.). Obenem smo v novih državah članicah priča številnim spremembam v organizacijskem delovanju Ministrstev za zunanje zadeve in obrambo, pri čemer se teži k sledenju vzorcem oblikovanja politik Sveta EU in kritju vseh področij na dnevnem redu SZVP.

⁸⁹ European Voice, 28. April 2005

Seveda obstajajo številne razlike v razmerjih posameznih novih držav članic EU do zveze, kar se odraža na vseh ravneh delovanja. Glede strategije in taktike pogajanj je največji korak naredila Poljska kot največja nova država članica EU, ki je zaradi občutenja vodilne vloge v regiji ubrala drugačen pristop od ostalih novih članic EU. Le-tega najbolj izrazito odražajo bilateralni odnosi Poljske z tremi najmočnejšimi članicami EU (Nemčija, VB, Francija) oz. t.i. »strateškimi partnerji«, čeprav je dejanski učinek tovrstnih povezovanj negotov.⁹⁰

Po besedah poljskega zunanjega ministra Rotfelda⁹¹ Poljska deli stališče z VB o pomembnosti vloge transatlantskih odnosov.

Na drugi strani mora Poljska ohraniti primerne odnose na področju regionalnega sodelovanja z ostalimi Višegradskimi državami (Madžarska, Češka in Slovaška). Ostale srednje- in vzhodno-evropske države so izbrale drugačen pristop do oblikovanja odnosov z EU. Vsekakor dajejo največji poudarek sodelovanju med Višegradskimi državami, pri čemer se je po letu 2001 pojavila tudi pobuda, da bi se skupina Višegradskih držav razširila tudi na Avstrijo in Slovenijo znotraj okvira Regionalnega partnerstva z interesom sodelovanja tudi z Zahodnim Balkanom.⁹² Na drugi strani je med baltskimi državami Litva oblikovala drugačen seznam prioritet:

- poudarek na oblikovanju regionalnih partnerstev predvsem v okviru treh baltskih držav,
- izboljšanje strateškega partnerstva s Poljsko,
- nove oblike regionalnega sodelovanja, posebej s skandinavskimi državami.

Vse navedene prioritete pa so še vedno podrejene krepitvi atlantskih odnosov in sodelovanju z EU.

⁹⁰ Francija in Nemčija sta npr. vzpostavili stik z Rusi v Kaliningradu brez vključitve Poljske,; prav tako so na povabilo predsednika Chiraca Francija, Nemčija in Rusija imele zasedanje marca 2005, na katerega so namesto Poljske povabile Španijo in razglabljale o zadevah glede Ukrajine, Kosovega, Iraka in ZDA.

⁹¹ Poročilo zunanjega ministra Adama Daniela Rotfelda poljskemu Parlamentu, Januar 2005: <http://www.msz.gov.pl/start.php?page=1020204001&page=1020204001&PHPSEESI> (dostop dne 18. oktobra 2005).

⁹² Interes po sodelovanju z Zahodnim Balkanom se je izrazil predvsem ob sestanku zunanjih ministrov partnerstva in zunanjih ministrov držav Zahodnega Balkana oktobra 2005.

Glede vsebinskih usmeritev zunanje politike in ESDP med novimi članicami EU že po naravi obstajajo razlike v usmeritvah in poudarkih. Interesi baltskih držav na Zahodnem Balkanu niso enaki interesom npr. Madžarske, kakor tudi niso interesi Čehov ali Slovencev enaki v razmerju z Belorusijo, Moldovo ali Rusijo; medtem ko se interesi večine držav srednje in vzhodne Evrope na Mediteranu izražajo predvsem v skupni sosedski politiki.

Neki poljski novinar⁹³ opaža, da večina novih držav članic EU dojema Mediteran kot oddaljeno morje, zato je izredno težko prepričati domače politike, da se ukvarjajo z zadevami s področja Mediterana, ki jih neposredno ne zadevajo.

Eden izmed ključnih elementov za razumevanje odnosov z EU so tudi medsebojno povezane zadeve glede odnosov za Rusijo in ZDA, saj je večina držav CEEC zaradi lastne zgodovine in geografije močno atlantsko usmerjena. Na Poljskem SZVP in ESDP nista nikoli uživale podpore in spoštovanja javnega mnenja ali političnih elit, saj je bil kot vzrok neučinkovitosti EU pogosto izpostavljen medsebojni boj držav članic EU, ki so nameravale postavljati lastne nacionalne interese nad interese skupnosti (npr. politika do Rusije) ali zlorabljale zunanjo politiko EU za lastne interese (npr. vojna v Iraku)⁹⁴. Pri tem je odločilno vlogo odigrala predvsem ZDA, ki v oblikovanje politik do Iraka na področju obrambe in varnosti ni vključevala zveze Nato kot referenčnega okvirja za izvajanje vojaških operacij, temveč so se vanje vključevale posamezne države EU. Le-to tudi v državah CEEC še vedno povzroča precej nemira in javnih razprav (npr. pošiljanje slovenskih vojaških inštruktorjev v Afganistan ipd.). Pri tem lahko opazimo, da so ZDA izkoristile neusklajeno delovanje EU na področju SZVP in ESDP. Npr. na Češkem ni bilo pretiranega navdušenja nad strategijo ZDA z dejanji, ki razdvajajo »novo« in »staro« Evropo. ZDA povzročajo občutek nekorektnosti v odnosih do srednjeevropskih zaveznic, kar se je odražalo predvsem v pristranskih odločitvah ob podeljevanju pogodb za rekonstrukcijo Iraka. Češka javnost je bila od samega začetka veliko bolj naklonjena viziji EU in je tako postala skeptična do vojaških akcij ZDA. Obenem se Poljska - kot

⁹³ Bobinski, 2004

⁹⁴ CFSP Watch 2004, <http://www.fornet.info/CFSPwatchannualreports2004.html>

tradicionalno zelo navezana država z ZDA – zaveda, da odnosi z ZDA niso alternativa vključevanja v evropske integracijske procese, temveč predstavlja glavni izziv izkoriščanje tesnega sodelovanja z ZDA za izboljšanje transatlantskega sodelovanja in odnosov z EU.⁹⁵

Evropsko sodelovanje se pogloblja tudi s predlogi ZDA po transformaciji zveze NATO od strogo obrambne organizacije do subjekta mednarodne skupnosti, ki bi odigral pomembnejšo vlogo v kontekstu globalne varnosti. Tako nove kot tudi stare članice zveze NATO zdaj dobivajo navodila, naj se pripravljajo tudi za zunanje operacije.

Odmik od ključnih obrambnih zadev je prispeval k povečanju vloge ESDP, predvsem v smislu preventivnega delovanja. Opaziti je bilo veliko interesa ob predlogih za oblikovanje bojnih skupin, kjer naj bi se Češka, Avstrija in Nemčija združile v eno skupino, Italija, Madžarska in Slovenija v drugo skupino, medtem ko bi se vzpostavilo tesnejše sodelovanje tudi med Švedsko, Finsko, Estonijo in Norveško.

Pojavila se je tudi večja želja po razvoju predvsem civilnega dela ESDP, najpomembnejšo prelomnico pa je predstavljala ravno t.i. Oranžna revolucija v Ukrajini, ki je povzročila, da je mnogo držav CEEC začelo resneje obravnavati SZVP in Visokega predstavnika EU za SZVP. Javier Solana, poljski predsednik Kwasnievski in litvanski predsednik Adamkus so dobro odigrali vloge mediatorjev v pogajanjih z Janukovičem, Kučmo in Juščenkom, kar je bilo ključnega pomena za mirno rešitev Oranžne revolucije.⁹⁶

Navkljub nekaterim pozitivnim trendom odnosov med novimi članicami in EU je še vseeno prisotno pomanjkanje koherentnosti in kontinuitete ter nedefiniranost in nekonsistentnost medsebojnih odnosov, ki pogosto še vedno temeljijo na trenutnih vzgibih in ne odražajo realnosti. Le-to je posebej razvidno v težnji po oblikovanju t.i. Vzhodne dimenzije na področju varnosti in obrambe, ki bi skrbela predvsem za dobro medsosedske odnose z ustvarjanjem primernih pogojev za integracijo in nadaljno širitev EU. Vzpostavljajo se nova zavezništva, ki pa še

⁹⁵ Zaborowski, 2004

⁹⁶ Schneifer, 2005

vedno prepogosto temeljijo zgolj na bilateralnih sporazumih, ki izključujejo nekatere vpletene države, kar ne predstavlja dolgoročne rešitve problemov. Obenem je opaziti, da v številnih novih državah članicah EU socializacija uradnikov, ki delujejo na področju obrambe in varnosti (in jo tudi sooblikujejo), poteka prepočasi. Številni še vedno delujejo pod globokim vplivom zgodovinskih dogodkov in geografskih okvirjev, kar povzroča nezmožnost oblikovanja skupnega evropskega duha in pripadnosti širši skupnosti, ki ponuja številne razvojne priložnosti na vseh področjih.

6. Odprava problemov in soočanje z novimi izzivi (predlogi za boljši prihodnji razvoj EU na obrambno-varnostnem področju)

Največji izziv tako SZVP kot tudi ESDP predstavlja vzpostavitev sistema, ki bo zagotavljal primerna sredstva – strateška, konceptualna, operativna in institucionalna – za reševanje kriz in soočanje z novimi varnostnimi izzivi na evropskem kontinentu.

V tem poglavju navajam glavne načine za izboljšanje zunanje, varnostne in obrambne politike EU, ki izhajajo predvsem iz aktualnih problemov, opisanih v 4. poglavju.⁹⁷

V prvi vrsti potrebuje EU na področju SZVP in ESDP **več strateškega razmišljanja**. EU potrebuje več neformalnih srečanj, na katerih se lahko zunanji in obrambni ministri sproščeno pogovarjajo, neobremenjeni s prisotnostjo številnih uradnikov in delovnih obveznosti; prav tako bi bilo potrebno izvesti več neformalnih vrhovnih zasedanj, kjer se lahko predsedniki vlad osredotočajo na posamezne probleme in strateško razmišljajo ter razpravljajo o načinih, kako najbolje koordinirati različne politike EU. Obenem mora EU stalno nadgrajevati Evropsko varnostno strategijo (ESS) z razvojem bolj specifičnih strategij v odnosu do svetovnih velesil (npr. do Rusije in Kitajske), politik do obmejnih držav EU in promoviranju demokracije na Bližnjem vzhodu.

⁹⁷ Glej *Grant in Leonard* (2006)

Potrebno je zmanjšati vlogo rotirajočega predsedstva držav članic EU pri zastopanju EU v mednarodnih odnosih. T.i. "trojko"⁹⁸ bi morala nadomestiti ena oseba, ki bi verodostojno predstavljala EU v odnosih z ostalimi skupnostmi glede na obravnavano tematiko. Obenem bi to osebo morali spremljati usposobljeno osebje iz ostalih institucij EU in predsedujoče države. Ni dobro, da predsedujoča država zgolj zaradi svoje funkcije vodi srečanja zunanjih ministrov EU. V primeru, ko so na dnevnem redu zadeve strateškega pomena, tudi med obedi in neformalnimi pogovori, bi bilo dobro, da bi vodenje tovrstnih razprav prevzel Visoki predstavnik EU za SZVP. Na ravni ministrskih zasedanj pa bi morali uradniki iz držav članic EU izmed svojih vrst izbrati primerne vodjo, ki bi predsedoval(a) in vodil(a) njihova zasedanja za obdobje vsaj dveh let⁹⁹, s čimer bi se zagotovila tudi kontinuiteta delovanja EU na posameznih področjih. Vojaški odbor EU je že začel prakticirati tovrstno obliko delegiranja, vendar pravih učinkov še ni mogoče opaziti. Nekateri delovne skupine podpirajo vodenje s strani uradnikov Sveta EU, medtem ko se druge države nagibajo k vodenju s strani predsedujoče države EU.

Kot tretje je za učinkovito delovanje **nujno potrebno vsem državam članicam EU dati občutek »lastninskega deleža«** zunanjih, varnostnih in obrambnih politik EU. Države članice ne bodo pristajale na zmanjševanje vloge rotirajočega predsedovanja EU in hkrati na povečevanje vloge Visokega predstavnika EU za SZVP in Komisarja za zunanje zadeve, razen če ne dobijo občutek, da so omenjene politike tudi njihova »last«. Obenem takšen občutek potrebujejo tudi Evropska komisija in ostale institucije EU, zato morajo biti tudi vključene v ta proces. Enega največjih aktualnih problemov predstavljajo skrbi držav članic, da bi institucije EU delovale nestrokovno in izven njihovega nadzora. Menim, da morajo manjše države sprejeti dejstvo, da lahko določene probleme bistveno bolj učinkovito rešujejo večje države, zato bi jim bilo smiselno prepustiti vodenje procesov za reševanje tovrstnih problemov. Na drugi strani pa morajo tudi večje

⁹⁸ T.i. »Trojka« je sestavljena iz (1) zunanjega ministra predsedujoče države EU, (2) Visokega predstavnika za SZVP ter (3) komisarja za zunanje zadeve.

⁹⁹ Priporočljivo bi bilo, da bi se izbrana oseba za omenjeno obdobje odpovedala delovnih nalog, ki jih opravlja v okviru države članice, iz katere le-ta prihaja; tako bi se lahko tudi zaposlila v okviru Sveta EU.

države sprejeti predvsem strokovne prispevke manjših držav pri reševanju določenih zadev; in če želijo, da jih EU podpre pri določenih projektih, se morajo posvetovati tudi z manjšimi državami.

Za reševanje določenih problemov na področju zunanje in varnostne politike bi moral Svet zunanjih ministrov na predlog Visokega predstavnika EU za SZVP oblikovati posebne **kontaktne (delovne) skupine**, ki bi morale vključevati predstavnike tistih držav, ki so neposredno vpletene v problem ali imajo določene praktične izkušnje in znanja, ki bi pripomogla k reševanju problema. V praksi je ta model uspešno služil svojemu namenu v Ukrajini (z vključitvijo Poljske in Litve) in v Iranu (z vključitvijo VB, Francije in Nemčije). Tovrstne kontaktne (delovne) skupine bi morale imeti vodilno vlogo in dajati predloge za ukrepanje EU. Nato bi Svet EU na plenarnih zasedanjih sprejel odločitve o izvajanju ukrepov. Odvisno od problematike bi v kontaktnih (delovnih) skupinah lahko sodelovali tudi Visoki predstavnik EU za SZVP, predsednik EK ali Komisar za zunanje zadeve, da bi usklajevali ukrepe s širšimi evropskimi interesi. Pogosto bi bilo morda tudi primerno, da bi eden izmed omenjenih visokih predstavnikov EU prevzel vlogo tudi poročevalca kontaktne skupine. V današnjem času bi bilo zagotovo potrebno g. Solani dodeliti izkušenega uslužbenca, katerega glavna delovna naloga bi bila posredovanje stališč držav članic EU kontaktnim skupinam in obratno.

Med (predvsem novimi) članicami EU in institucijami EU (Svet, EK...) je potrebno zagotoviti več izmenjave strokovnega osebja in obratno. Države članice EU morajo zagotavljati več izkušenih diplomatov za vodenje pomembnih delegacij EK. EU bi morala ustanoviti diplomatsko akademijo za perspektivne mlade diplomate iz držav članic EU, Sveta EU in EK ter skupne programe usposabljanja med različnimi institucijami EU in ministrstvi držav članic EU.

Znotraj institucij EU in med njimi mora biti prisotne **več koherentnosti**, torej povezovanja in združevanja politik EU na različnih področjih. Večja koherentnost med institucijami EU in državami članicami bi pripomogla tudi k povečevanju zavesti skupnega lastništva SZVP in ESDP.

Na organizacijsko-institucionalni ravni se morajo izvrševati številni ukrepi, za katere menim, da bi odločilno pripomogli k reševanju težav na področjih SZVP in

ESDP:

- a) EK mora zagotoviti večjo vključenost njenih generalnih notranjih direktoratsv tudi v zadeve zunanje politike EU;
- b) sekretariat Sveta EU mora bolje koordinirati delo posebnih predstavnikov EU (EUSRs), misij ESDP, vojaškega osebja, delovnih skupin za oblikovanje politik in generalnih sekretariatov;
- c) Države članice, Svet EU in EK si morajo pogosteje deliti informacije o njihovem delu v različnih delih sveta in te informacije uporabljati za nadaljnje delo in razvoj. Sekretariat Sveta EU je najbolj primerno telo za vodenje evidence vpletenosti EU v različnih državah ter ugotoviti, kje bi bilo potrebno vpletenost EU še nadgraditi ali zmanjšati in katera institucija bi lahko le-to učinkovito izvedla;
- d) Predstavništva EK bi morala delovati tudi kot servisne pisarne EU, ki bi npr. Visokemu predstavniku EU za SZVP nudila pomoč pri potovanjih in opravljanju delovnih nalog. Včasih bi bilo primerno tudi, da bi bil namestnik vodje predstavništva EU uradnik Sveta EU. EU bi morala biti v mednarodnih organizacijah zastopana z misijami, ki bi vključevale osebje iz EK in Sveta EU;
- e) EK bi morala iskati sistematične načine za prispevanje in nudenje pomoči operacijam ESDP v okviru lastnih programov, izhajajoč iz uspešnega modela sodelovanja v številnih operacijah v republiki Kongo;
- f) EK in Svet EU bi morala oblikovati več skupnih dokumentov ter jih posredovati zunanjim ministrom članic EU – obenem pa bi seveda tako EK kot tudi Svet EU obdržala pravico do oblikovanja lastnih dokumentov;
- g) Za razpravo o nekaterih strateško pomembnih zadevah bi morali EK, Svet EU in države članice oblikovati skupne delovne skupine. Le-te bi morali sestavljati izkušeni uradniki, nameščeni v istem poslopiju z nalogami spodbujanja skupnih analiz in svetovanja ministrom. S tovrstnimi skupinami bi EU lahko poskusila v povezavi z Zahodnim Balkanom, Rusijo in Kitajsko. V primeru, da bi skupine dobro delovale, bi jih lahko uporabljala tudi na ostalih področjih zunanje, varnostne in obrambne politike;
- h) Visoki predstavnik EU za SZVP bi moral biti prisoten na zasedanjih EK, ko se razpravlja o pomembnih zadevah zunanje in varnostne politike.

Nenazadnje potrebuje EU manj restriktivno finančno kontrolo, ki omejuje razvoj številnih projektov na vseh področjih. Potrebno je oblikovati soglasje o novih postopkih sprejemanja in dodeljevanja finančne pomoči, tako da se bodo lahko odločitve sprejemale hitreje in omogočiti predstavnikom EU več fleksibilnosti pri nadziranju porabe finančnih sredstev, ki je v večini primerov ključnega pomena pri razvoju, organizaciji in izvedbi projektov strateškega pomena.

Opisane ideje in predlogi za izboljšanje stanja na področju zunanje, varnostne in obrambne politike temeljijo v osnovi na razpravah s seminarja, ki sta ga organizirala Center za evropske reforme in švedski parlament aprila 2006 v Stockholmu.

7. Verifikacija hipotez in sklepna misel

7.1 Verifikacija hipotez

V pričujočem diplomskem delu sem skušal preko poglobljene analize ugotoviti ključne probleme ob zadnji razširitvi EU na obrambno-varnostnem področju predvsem z vidika strateškega, institucionalnega in organizacijskega delovanja EU. Poseben poudarek je bil dan razmerju EU z ostalimi varnostnimi organizacijami, institucionalnem delovanju EU ter aktualni problematiki na področju zunanje, varnostne in obrambne politike.

Predvsem v 4. poglavju o dinamiki širitve EU na obrambno-varnostnem področju sem opisal številne organizacijske in strukturne probleme upravljanja in delovanja EU (neučinkovitost, netransparentnost, pomanjkanje koherentnosti...), zaradi česar lahko ugotovim (H1), da je širitev EU povzročila vrsto organizacijskih in strukturnih problemov z vidika upravljanja in delovanja zveze, tudi na področju obrambe in varnosti. Širitev EU je tako otežkočila učinkovitost SZVP in EVOP zaradi večih razlogov:

- pogajalska izhodišča držav, ki neposredno mejijo na državo, o kateri se oblikujejo politike (npr. baltske države v razmerju do Rusije), so drugačna

- od pogajalskih izhodišč ostalih držav, ki niso neposredno vezane na obravnavano državo (po širitvi leta 2004 je ta zamik še večji);
- povečan vpliv zgodovinskih razmerij med državami, vedno večji pomen geostrateškega položaja v povezavi z gospodarskim sodelovanjem;
 - nejasna razmerja med večjimi članicami EU (predvsem VB, Francijo in Nemčijo kot glavnimi nosilkami) ter ostalimi manjšimi oz. šibkejšimi članicami EU ter državami pristopnicami v kontekstu širitve EU;
 - sprejemanje odločitev, ki temeljijo v prvi vrsti na nacionalnih prioritetah posameznih držav ter interesih obrambne industrije in ne na načrtovanju, kako povečati medsebojno sodelovanje in učinkovitost itd.

Poleg problemov sem zaznal tudi številne pozitivne učinke širitve EU (večja verodostojnost, boljša koordinacija, razvoj soglasja, usmerjenost k preventivnemu delovanju...), kar podrobneje opisujem v poglavju o pozitivnih vidikih širitve EU na straneh 52-54. Menim, da - gledano v celoti – zaenkrat še ne moremo trditi, da pozitivni učinki prevladujejo nad negativnimi učinki tako v odnosu do zveze EU kot tudi do novih članic EU (H2). Negativni učinki širitve so namreč prevladali nad pozitivnimi npr. pri procesu ratifikacije PUE (poglavje 4.4.3. Učinki širitve EU na ratifikacije PUE, str. 62), ki predstavlja temelj prihodnjega razvoja EU kot celote. Evropa se je namreč znašla v stanju splošne utrujenosti in zadržanosti do širitve EU. Veliko ljudi meni, da se je EU leta 2004 razširila prehitro in predaleč, s čimer so negativni učinki prevladali nad pozitivnimi. Širitev EU na obrambno-varnostnem področju zaenkrat torej ne povzroča pretežno pozitivnih učinkov tako za zvezo kot tudi za nove članice.

Nedvomno pa lahko ugotovim, da nove članice EU zavoljo svojega zgodovinskega ozadja, geopolitičnih in geostrateških položajev in večinoma relativne majhnosti v primerjavi s »starimi« članicami EU vsaj deklarativno zelo močno podpirajo projekt tesnejšega povezovanja in sodelovanja v boju proti novim varnostnim grožnjam (terorizem, migracije...), o čemer podrobneje pišem v 5. poglavju.

Ugotovil sem, da pogosto prihaja do razhajanja pri stališčih na področju SZVP tudi v razmerju med EU in novimi članicami EU. Z vedno večjim številom članic

EU se bo v razprave na področju SZVP vključevalo vedno več držav z različnimi stališči in pogledi. Le-to bo povzročilo vedno težje pogajalske procese v sprejemanju politik na področju SZVP, še posebej na področjih, kjer bo določena država bistveno bolj vpletena od ostalih. To velja še posebej na področju SZVP, kjer je osnovni pogoj za učinkovito delovanje soglasje vseh držav članic EU (podrobnosti v poglavju 4.1). Zatorej menim, da širitev EU ne pospešuje razvoja skupne zunanje in varnostne politike (H4), temveč ga kvečjemu zavira in omejuje njeno učinkovitost.

Nove članice EU so dolžne v vnaprej opredeljenih rokih prevzeti pravni red EU na vseh področjih delovanja. V kolikor pravni red EU ne povzroča večjih negativnih učinkov na učinkovitost delovanja različnih procesov v novih članicah in postane operativno izvedljiv, menim, da širitev EU gotovo krepi notranjo trdnost EU (H5). Na drugi strani so nove pristopnice preobremenjene z ukvarjanjem z zadevami, kot so: vladavina prava, vzpostavitev učinkovite javne uprave, nadzor meja in reforma sodnega sistema, kot posledica česa trpijo številni razvojni projekti na vseh področjih, zaradi česar obstaja verjetnost, da pride do nezmožnosti implementacije pravnih praks EU, kar lahko zavira proces integracije novih članic v EU (podrobnosti v 5. poglavju).

7.2 Sklepna misel

Širitev EU postaja vedno bolj zahteven proces, ki povzroča številne težave v procesih upravljanja, odločanja in izvajanja tako EU kot novim državam članicam. Zagotavljanje varnosti vsem državljanom in državljanom predstavlja gotovo eno izmed najpomembnejših strateških prioritet delovanja EU. Dejstvo je, da bo mogoče nadaljnji napredek in razvoj na obrambno-varnostnem področju za doseganje zastavljenih ciljev izpolnjevati zgolj z oblikovanjem soglasja in mehanizmov, ki bodo v največji meri zadovoljevali potrebe vseh članic EU, kar postaja z vsako nadaljnjo širitvijo EU vedno težji in dolgotrajnejši pogajalski proces. Usklajeno, transparentno in legitimno delovanje institucij EU, redna izmenjava informacij, strateško načrtovanje, fleksibilnost do novih članic EU, usmerjenost v razvojne projekte in odgovorno upravljanje predstavljajo temelje

za uspešno izpolnjevanje ciljev EU na vseh področjih. Rezultati bodo na eni strani odvisni od uspešnosti političnih vodij in institucij EU, na drugi strani pa bo potrebno doseči večjo vključenost državljanek in državljanov EU v procese odločanja in izvajanja politik EU. Samo s tovrstno usmerjenostjo se bo lahko nadgrajevalo zaupanje državljanek in državljanov v delovanje EU tudi na obrambno-varnostnem področju, ki bo v prihodnje zagotovo pogosto na preizkušnji.

Pri oblikovanju politik na področju obrambe in varnosti bo potrebno posvečati pozornost vedno večjemu številu dejavnikov (terorizem, migracije, gospodarski kriminal, oskrba z energijo...) in z vso resnostjo prevzemati odgovornost in dajati pobude pri reševanju aktualnih problemov.

Upam, da sem s pričujočim diplomskim delom pripomogel pri reševanju opisane problematike.

8. Seznam virov in literature

8.1 Knjige, publikacije, diplomska dela

(1988) Introduction to EPC, *Federal Republic of Germany Press and information office*, Fifth edition

(1993) International Military and Defense Encyclopedia. 6 vols., Washington, D.C., Brassey's

Andreani, Gilles; Bertram, Cristoph in Grant, Charles (2001) *Europe's military revolution*, Centre for European reform, London

Arah, Metka (1995) Evropska unija: Vizija političnega združenja, str. 341-9, Arah consulting, Ljubljana

Baldwin, R.E.; Francois, J.F.; Portes, R. (1997) *The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe*, CEPR, CES, MSH, Great Britain

Boden, Martina (2004) Evropa – naša preteklost in sedanjost, Založba Mladinska knjiga, Ljubljana

Brenton, P. (2002) *The Economic Impact of Enlargement on the European Economy: Problems and Perspectives*, Centre for European Policy Studies, Brussels

Brok, Elmar (2006) *Crisis-busting 2: How to rescue the CFSP*, Europe's World, Spring 2006, str. 82-86

Cameron, Fraser in Primatarova, Antoinette (2003) *Enlargement, CFSP and the Convention – The role of the accession states*

Cameron, Fraser ur. (2004) *The future of Europe: Integration and enlargement*, Routledge, Oxon

Da Fonseca-Wollheim, Hermann (1981) *Ten years of European political cooperation*

Deighton, Anne 1949- (1999) "The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55"

Duke, Simon (2001) *CESDP: Nice's overtrumpeted success?*, European Foreign Affairs Review 6, str. 155-175

European political cooperation (1983) European File 18-83, Avgust-September 1983

Ferfila, Bogomil ur. (2002) Slovenija in Evropska unija, Zbirka Politični procesi in institucije, FDV, Ljubljana

Ferfila, Bogomil ur. (2005) *Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji*

Fir, Jure (2004) Nacionalna varnost Japonske. Diplomsko delo, FDV, Ljubljana

Grizold, Anton ur. (1999) Evropska varnost, FDV, Ljubljana

Hansen, Preben in Larsen, André (ur.): *The European political cooperation*, Factsheet Denmark, Copenhagen, 1982

Hochleitner, Erich (2000) *The EU: Providing Common Security*. Connections Athena Papers. Garmisch-Partenkirchen: Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes.

Howorth, Jolyon (November 2000) *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Chaillot Papers 43. Paris: Institute for Security Studies.

Howorth, Jolyon in Keeler T.S., John (2003) *Defending Europe, The EU, Nato and the Quest for European Autonomy*, New York; Palgrave Macmillan

Ješovnik, Peter (2000) Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe, Visoka šola za management, Koper

Keens-Soper, M. (1999) *Europe in the world*, Basingstoke: Macmillan

Kempe, Iris; van Meurs, Wim (2002) *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement*, Center for Applied Policy Research, Ludwig Maximilian University Munich

Kjell, Eliassen (ur.) (1998) *Foreign and Security Policy in the European Union*. London: Sage (poglavja 2 - 5).

Knutsen L. Torbjorn (1999): *Vzpon in propad svetovnih redov*, 500 let svetovne zgodovine, Maribor, Zbirka Premiki, 2001

Majcen, Anja (2004) Širitev NATA kot del prilagajanja zavezništva spremenjenemu okolju po Hladni vojni. Diplomsko delo, FDV, Ljubljana

Malešič, Marjan ur. (2002) *Nacionalna in mednarodna varnost: iz obramboslovnih raziskav III*, FDV, Ljubljana

Missiroli, Antonio (February 2000) *CFSP, Defence and Flexibility*. Chaillot Papers 38. Paris: Institute for Security Studies.

Mišmaš, Boštjan (2004) Razvoj ESDP. Diplomsko delo, FDV, Ljubljana

Moussis, Nicolas (1999) *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*, Littera picta, 1999

Oakes, Mark (2001) *European Security and Defence Policy: Nice and Beyond*, Research Paper 01/50 (London: House of Commons Library: International Affairs and Defence Section, 2 May 2001)

Ober, Kristina (2001) Skupna varnostna in obrambna politika Evropske unije (razvoj in pomen). Diplomsko delo, FDV, Ljubljana

Ordner, Jean (2002) *La voie fédérale*, Unicom, Paris

Roper, John (1998) *The Working Relationships between the EU, WEU and NATO*, Royal Institute of International Affairs

Rupel, Dimitrij dr. in drugi (2004) *Vzpon med evropske zvezde: Slovenska pot v Evropsko unijo*, Ministrstvo za zunanje zadeve RS, Ljubljana

Schuman, Robert (2003) *Za Evropo*, Mohorjeva družba, Celje

Sjøvaag, Marit (1998) *Institutional framework* v Glöckler, Gabriel in dr. (ur.): *Guide to European policies*, London, str. 31-62

Škodnik, Darja (2002) Razvoj skupne evropske varnostne in obrambne politike ter zagotavljanje dela celovite nacionalne varnostne politike Republike Slovenije v njenem okviru. Diplomsko delo, FDV, Ljubljana

Ullman, Richard H. (1991): *Securing Europe*, Twickenham: A Twentieth Century Fund Inc.

Vatovec, Katarina (2002) *Konvencija o prihodnosti Evrope*, Pravna praksa, 41/2002

Vegic, Vinko, ur. (1996): *Evropska varnost: interesi, procesi, institucije*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Vonarb, Jean-Pierre (2003) *Konvencija o prihodnosti Evrope in Slovenija*. Diplomsko delo, FDV, Ljubljana

Walworth A.C. (1969): *Woodrow Wilson II*, Baltimore: Penguin

8.2 Strokovni članki, objave, poročila

A.M. Lejour, R.A. de Mooij, R. Nahuis (2001) *EU enlargement: Economic implications for countries and industries*, Document No. 011, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague

Bobinski, Krzysztof (2004) 'European enlargement and the Barcelona process' v Andreas Jacobs (ed) *Euro-Mediterranean cooperation: enlarging and widening the perspective*, Zentrum für Europäische Integrationforschung, Discussion Paper C131

Britain Postpones Plans for EU Referendum, Financial times, 6. junij 2005

Duke, dr. Simon (2004) *The Enlarged EU and the CFSP*, Center for International relations, Warsaw

Edwards, Geoffrey (2006) *The New Member States and EU Foreign Policy Making*, University of Cambridge

Elliasen, Kjell A. (1998) *Introduction: The new European foreign and security agenda*. v Elliasen, Kjell A. (ur.) *Foreign and security policy in the European Union*, Sage Publications Ltd., London, str. 1-9

Everts, Steven (2002) *Shaping a Credible EU Foreign policy*, analysis for the Centre for European reform, 19 February 2002

Everts, Steven in Missiroli, Antinio, 'Beyond the 'Big Three': To claim a global role, the EU needs its own security council', International Herald Tribune, 10 March 2004, na http://www.cer.org.uk/articles/everts_iht_10march04.html

Grant, Charles in Leonard, Mark (2006) *How to strengthen EU foreign policy*, Center for European Reform, 30. maj 2006

Howorth, Jolyon (2001) *European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?*, Journal of Common Market Studies 39, No. 4, str. 765-89

Humbled EU Leaders Scrap Constitution Deadline, Financial Times, (FT), 17. junij 2005

Keohane, Daniel (2006) *Unblocking EU-Nato Co-operation*, CER Bulletin, June/July 2006

Moore, Patrick (2005) *Balkans: Worries Over EU Enlargement*, Radio Free Europe, Ponedeljek, 6. junij 2006

Poročilo zunanjega ministra Adama Daniela Rotfelda poljskemu Parlamentu, Januar 2005:
<http://www.msz.gov.pl/start.php?page=1020204001&page=1020204001&PHPSEESI> (dostop dne 18. oktobra 2005)

Regelsberger, Elfriede, *'The Impact of EU Enlargement on CFSP: Growing Homogeneity of Views amongst the Twenty-Five'* v FORNET, November 2003, Vol. 1, Issue 3, p. 5

Rhodes, Carolyn ur. (1998) *The European Union in the World Community*, Boulder CO., Lynne Rienner Publishers, str. 213-229

Schneifer, Eberhard; Saurenbac, Christoph (2005) 'Kiev's EU ambitions' SWP Comments, 14. April 2005

Suzuki, Kazuto (2005) *European Defence Agency and Security Research Programme: Would EU defence industrial policy improve European security? V European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2005 (9th), March 31-April 2, 2005*, pages 21, Austin, Texas

Varied Reasons Behind Dutch No, BBC News, 1. junij 2005.

Zaborowski, Marcin (2004) *'From America's protégé to constructive European: Polish security policy in the twenty-first century'*, Occasional Paper No 56 December 2004, Paris: EU Institute for Security Studies.

Weise, C. et al. (2001): *The impact of EU enlargement on cohesion*, Final Report, DIW & EPRC

Wessels, Wolfgang (2001) *Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution*, Journal of Common Market Studies 39, No. 2, str. 197-219

8.3 Dokumenti

(2005) Pogodba o Ustavi za Evropo z uvodnimi pojasnili Marjane Coronna, Codex iuris, Maribor

(2005) Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem, GV Založba, Ljubljana

Rimska deklaracija, 24. oktober 1984:
<http://www.weu.int/documents/841024en.pdf>, 12. 5. 2006

WEU Council of Ministers Petersberg Declaration, Brussels: WEU, 19 June 1992

Pogodba iz Nice, 10. marec 2001

http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/nice_treaty_en.pdf, 30. 5. 2006

Laekenska deklaracija, 15. december 2001

http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm, 30. 5. 2006

Maastrichtska pogodba, februar 1992

<http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>, 27. 4. 2006

8.4 Internetni viri

Spletna stran Parlamentarne skupščine ZEU:

<http://www.assembly-weu.org/en/presentation/historique.html>, 23. 2. 2006

Cutileiro, Jose (1998) *The WEU Today and Its Relations with NATO* (govor), Center for Strategic Decision Research,

<http://www.csd.org/98Book/cutileiro.htm>, 12. 2. 2006

History: The Western European Union

<http://www.cyberessays.com/History/115.htm>, 23. 2. 2006

TVLINK Europe – Enlargement:

<http://www.tvlink.org/enlargement/en/>, 28. 2. 2005

<http://www.tvlink.org/home.cfm?dg=elarg>, 13. 7. 2006

EU Enlargement:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/>, 28. 2. 2005

EU-LDC Network – EU Enlargement:

http://62.58.77.238/themes/euenlargement/euenlarge_research.php, 10. 11. 2004

Ochmann, Cornelius (2005) *Von der "Nachbarschaftspolitik" zu einer "Neuen Ostpolitik" der erweiterten EU*, Bertelsmann Stiftung,

<http://www.euintegration.net/index.php?LANG=en&nID=60&MODE=details&CAT=33>, 7. 3. 2005

Gromadski, Grzegorz; Osica, Olaf (2002) *An overview of EU (in)security*, Policy Papers 7, On the Future of Europe

<http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/rap7en.pdf>, 7. 3. 2005

Van Meurs, Wim (2002) *September 11th and European Balkan Policies*, Centrum für angewandte Politikforschung

http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2002_03_911_balkans.htm,
(7. 3. 2005)

Pieklo, Jan (2005) *The role of the media in the enlargement process*, Reporting EU Enlargement, EJC
<http://www.ejc.nl/hp/reue/12.html> (7. 3. 2005)

Wallner, Klaus (2001) *Specific Enlargement and the EU Enlargement*, Centre for Economic Policy Research
www.cepr.org/pubs/dps/DP2837.asp (7. 3. 2005)

Centre for European Research, EU Security and Defence Policy:
<http://www.cer.org.uk/defence/index.html> (2. 7. 2005)

Signing the EDC Treaty:
<http://www.ena.lu/europe/formation%20community/signing%20edc%20treaty%20paris%201952.htm> (21. 11. 2004)

Wikipedia: European Defence Community
http://en.wikipedia.org/wiki/European_Defence_Community (25. 11. 2004)

Stavridis, Stelios (2001) *European Security and Defence after Nice*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute & Politics Department, The University of Reading
<http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp31.htm> (19. 12. 2005)

Western European Union (WEU):
<http://amantoin.brinkster.net/ri/site/view.asp?id=42> (17. 1. 2005)

EURACTIV, Security and Defence:
<http://www.euractiv.com/EN/security> (21. 1. 2006)

(2000) *Integrating WEU into the EU and potential obstacles*, Memorandum by Embassy of the Czech Republic:
<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmdfence/295/295we07.htm> (21. 1. 2006)

Oakes, Mark (2001) *European security and defence policy: Nice and beyond*, Research paper 01/50, House of Commons Library
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-050.pdf> (26. 5. 2006)

Morales, de Rafael (1998) *Multinational Forces and their relations with NATO and WEU* <http://www.nato.int/docu/colloq/c980504/d980505a.htm> (14. 7. 2006)

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394212> (14. 7. 2006)

http://www.urm.lt/data/2/EF92017755_EnpolpartiesagreementOct2004.htm (5. 7. 2006)

<http://www.newdefenceagenda.org> (5. 7. 2005)

http://www.eu2001.se/static/eng/eu_info/utvidgning_effekter.asp (7. 3. 2005)

<http://202.221.217.59/print/business/nb11-2004/nb20041122a2.htm> (7. 3. 2005)

http://www.aicgs.org/events/2003/03252003_summary.shtml (7. 3. 2005)

<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c951129a.htm> (30. 8. 2006)