

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

David Snoj

CIVILNA DIMENZIJA EVROPSKE VARNOSTNE STRATEGIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

David Snoj

Mentorica: red. prof. dr. Ljubica Jelušič

CIVILNA DIMENZIJA EVROPSKE VARNOSTNE STRATEGIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

Civilna dimenzija Evropske varnostne strategije

Proces varnostne integracije v evropskem prostoru, začet z oblikovanjem Organizacije Bruseljske pogodbe in kasnejše ZEU, je dosegel vrh s podpisom Maastrichtskega sporazuma ter formulacijo stebra SZVP. Kriza v bivši Jugoslaviji je izpostavila potrebo po oblikovanju lastnih vojaških in civilnih zmogljivosti EU za zoperstavljanje sodobnim grožnjam, kot so medetnični konflikti, terorizem ter gospodarske in okoljske grožnje varnosti. Tovrstna pobuda je botrovala oblikovanju EVOP, znotraj le-te pa je EU konec devetdesetih let začela razvijati vojaške ter tudi civilne zmogljivosti za izvajanje misij kriznega upravljanja. Prednostna področja civilnega delovanja so bila sprejeta v okviru Evropskega sveta v Santa Marii de Feiri, in so vključevala misije vladavine prava, civilne uprave, civilne zaštite ter policijske misije, katerim so bile kasneje pridružene še nadzorne misije in delovanja v podporo posebnim predstavnikom EU. Kot cilj tovrstnih misij Evropska varnostna strategija postavlja stabilizacijo evropske soseske, kar predstavlja enega izmed poglobitnih varnostnih interesov EU. V dejavnostih civilnega kriznega upravljanja unije je aktivna tudi RS, preko (omejene) napotitve slovenskih civilnih strokovnjakov.

Ključne besede: *civilno krizno upravljanje, izgradnja miru, civilne misije.*

Civilian dimension of the European security strategy

The process of European security integration which began with the creation of the Brussels Treaty Organisation and the subsequent WUE reached its summit with the signature of the Maastricht Treaty and the formulation of its CFSP pillar. The former Yugoslav crisis presented the need for establishment of EU's own military and civilian capabilities to counter the contemporary security threats such as interethnic conflicts, terrorism, economic and environmental threats. This initiative resulted in the formulation of the ESDP. Within its scope the EU began the process of developing military and civilian crisis management resources. European Council at Santa Maria de Feira defined the priority areas of civilian activities as rule of law, civil protection, civilian administration and police mission with the subsequent inclusion of monitoring missions and supporting activities to the Special representatives of the EU. The primary goal of such missions is the establishment of a stable European neighbourhood which is a priority security interest of the EU, as listed in the European security strategy. The Republic of Slovenia is involved in civilian crisis management activities through its (limited) deployment of civilian experts.

Key terms: *civilian crisis management, peacebuilding, civilian mission.*

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC	6
1. UVOD	8
2. METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR	10
2.1 Predmet in cilj diplomskega dela	10
2.2 Hipotezi	10
2.3 Raziskovalne metode.....	11
2.4 Struktura diplomskega dela.....	11
2.5 Temeljni pojmi	12
3. OKOLJE EVROPSKEGA KRIZNEGA UPRAVLJANJA–ZEU, EU TER SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA	14
3.1 ZEU kot temelj evropske varnostno–obrambne identitete	14
3.1.1 Ponovna obuditev ZEU	16
3.2 SZVP – II. steber EU.....	17
3.2.1 Pogodba o Evropski uniji	19
3.2.2 Amsterdamska pogodba ter institucionalne reforme.....	20
3.3 ZEU v okviru EU	24
3.3.1 ZEU danes	26
3.4 Evropska varnostna in obrambna politika.....	27
3.4.1 Deklaracija iz St. Mala	28
3.4.2 Evropski Svet v Kölnu	28
3.4.3 Evropski svet v Helsinkih	29
3.4.4 Evropska varnostna in obrambna politika po letu 2003	30
3.4.4.1 Evropska varnostna strategija in Ustavna pogodba EU	31
3.4.4.2 Berlinska konferenca o EVOP	35
3.5 Institucije in pristojnosti s področja SZVP / EVOP	36
4. CIVILNO KRIZNO UPRAVLJANJE V EU	43
4.1 Razvoj koncepta civilnega kriznega upravljanja v EU	44
4.1.1 Akcijski načrt civilnih vidikov kriznega upravljanja	48
4.1.2 »Civilian Headline Goal 2008«.....	50
4.1.3 Jedro hitrega odziva EU	51
4.2 Področja civilnega kriznega upravljanja	53
4.3 Vloga Evropske skupnosti.....	61

4.4 Izvajanje misij civilnega kriznega upravljanja EU	68
4.4.1 Proces načrtovanja in vodenja civilnih dejavnosti EVOP.....	68
4.4.2 Proces načrtovanja in vodenja civilnih dejavnosti Evropske skupnosti.....	70
4.4.3 Medinstitucionalno sodelovanje.....	70
4.4.4 Financiranje operacij civilnega kriznega upravljanja.....	72
4.4.5 Misije civilnega kriznega upravljanja EU	73
4.5 Civilno–vojaško usklajevanje	77
4.6 Normativna ureditev napotitev ter udeležba slovenskih strokovnjakov v misijah civilnega kriznega upravljanja EU	79
5. ZAKLJUČEK	83
6. LITERATURA	87

KAZALO PREGLEDNIC

Tabela 4.4.5.1: Pregled misij civilnega in civilno–vojaškega kriznega upravljanja EU.....	74
---	----

SEZNAM KRATIC

CIVCOM	Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)
CRCT	Koordinacijska skupina za odzive na krize (Crisis Response Co – ordination Team)
CRT	Civilna skupina za odzive na krize (Civilian Crisis Response Team)
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov (Council of Permanent Representatives)
ECHO	Evropski urad za humanitarno pomoč (European Humanitarian Aid Office)
EGS (EEC)	Evropska gospodarska skupnost (European Economic Community)
EU	Evropska unija (European Union)
EUMC	Vojaški odbor EU (EU Military Committee)
EUMS	Vojaški štab EU (EU Military Staff)
EVOI (ESDI)	Evropska varnostna in obrambna identiteta (European Security and Defence Identity)
EVOP (ESDP)	Evropska varnostna in obrambna politika (European Security and Defence Policy)
GAERC	Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (General Affairs and External Relations Council)
IGC	Medvladna konferenca (Intergovernmental Conference)
MAPE	Misija mednacionalnih policijskih svetovalcev v Albaniji (Multinational Advisory Police Element)
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve RS (Slovenian Ministry of Interior)
MORS	Ministrstvo za obrambo RS (Slovenian Ministry of Defence)
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve RS (Slovenian Ministry of Exterior)
NATO	Organizacija severnoatlantske pogodbe (North Atlantic Treaty Organization)
OMU(WMD)	Orožja za množično uničevanje (Weapons of Mass Destruction)

OVSE (OSCE)	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (Organization for Security and Co – operation in Europe)
OZN (UN)	Organizacija združenih narodov (United Nations)
PEU (TEU)	Pogodba o Evropski uniji (Treaty of European Union)
PVO (PSC)	Politični in varnostni odbor (Political and Security Committee)
SHAPE	Vrhovno poveljstvo zavezniških sil v Evropi (Supreme Headquarters Allied Powers Europe)
SZVP (CFSP)	Skupna zunanja in varnostna politika (Common Foreign and Security Policy)
VP za SZVP (HR CFSP)	Visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko (High Representative for Common Foreign and Security Policy)
VS OZN (UN SC)	Varnostni svet OZN (UN Security Council)
ZDA (USA)	Združene države Amerike (United States of America)
ZEU (WEU)	Zahodnoevropska unija (Western European Union)
ZRN (FRG)	Zvezna Republika Nemčija (Federal Republic of Germany)

1. UVOD

Evropska varnostna strategija navaja, da je varnost predpogoj razvoja. Med tem, ko je želja po razvoju stalnica suverenih držav, se je pojmovanje varnosti v razvitih državah ter predvsem dejavnosti povezanih z zagotavljanjem le-te, v zadnjih šestdesetih letih močno spremenilo.

Konec II. svetovne vojne je v mednarodno skupnost vnesel številne spremembe. Poleg spremenjenega ravnotežja moči se je v evropskem prostoru pojavila nova grožnja, grožnja komunističnega vpliva z vzhoda. Z razvojem zaznavanja groženj lahko opazimo tudi porast mednarodnih varnostno-obrambnih organizacij, ki so stremele k povezovanju za zoperstavljanje skupnim grožnjam. Začetke povezovanja v evropskem prostoru lahko beležimo z oblikovanjem Organizacije Bruseljske pogodbe, ki se je po propadu ideje o Evropski obrambni skupnosti leta 1954 preoblikovala v ZEU. Vzporedno z ZEU se je razvijala zveza NATO, ki je sčasoma prevzela primarno vlogo za zagotavljanje operativnih vidikov t.i. trde varnosti v evropski regiji. Kljub nezadostni strukturi ZEU in njeni marginalni vojaški vlogi za zagotavljanje evropske varnosti je organizacija vseeno služila kot forum za varnostno-obrambno posvetovanje. Pojem varnosti se je v obdobju hladne vojne razvil in je zajemal tudi ekonomske vidike, ki so se razvijali v okviru Evropske skupnosti ter predvsem v okviru koncepta Evropskega političnega sodelovanja, predhodnika SZVP.

Konec hladne vojne, simboliziran s padcem Berlinskega zidu, je označil novo prelomnico v evropskem prostoru. Odsotnost jasnega sovražnika je zatresla konceptualne temelje zveze NATO, s čimer so evropske države spoznale, da bodo morale zavzeti aktivnejšo vlogo pri zagotavljanju lastne varnosti. Podpis Maastrichtskega sporazuma 7. februarja 1992 je predstavljal nadaljnji korak v evropski integraciji. Sporazum je vzpostavil strukturo treh stebrov, med katerimi drugi steber–SZVP predstavlja predanost držav podpisnic za skupno nastopanje na politično–varnostnem prizorišču. Ker novonastala Evropska unija v začetkih delovanja ni razvila struktur, ki bi omogočale samostojno nastopanje na obrambno–varnostnem področju, je ZEU našla svoje mesto v evropskem prostoru kot obrambna dimenzija EU ter njena vez z zvezo NATO.

V devetdesetih letih se je ponovno pokazala dinamična narava pojma varnosti. Odsotnost enotnega sovražnika je botrovala zaznavanju novih groženj varnosti, ki so sedaj vključevale nevarnosti znotrajdržavnih konfliktov, zamrznjenih konfliktov, okoljskih groženj, ekonomskih vidikov varnosti ter groženj terorizma. Do nedavnega je glavno grožnjo evropskim državam predstavljala možnost ozemeljske invazije, z novimi grožnjami varnosti pa se je prva obrambna linija premaknila v tujino, torej v evropsko sosesko. Devetdeseta leta

tako predstavljajo obdobje, v katerem je EU svojo varnost začela enačiti in iskati v varni soseski, morda še pomembneje, za zoperstavljanje grožnjam je začela iskati celosten pristop, torej usklajeno vojaško in civilno delovanje. Za tovrstno delovanje pa struktura skupne zunanje in varnostne politike še ni bila zadostno razvita, kar je jasno izpostavila tudi kriza v bivši Jugoslaviji.

Z Amsterdamsko pogodbo in prevzemom petersberških nalog je EU izrazila nadaljnjo pripravljenost za aktivnejše in predvsem učinkovitejše sodelovanje pri zagotavljanju evropske varnosti preko vključevanja v misije kriznega upravljanja, namenjene vzpostavljanju in vzdrževanju miru. Tovrstno delovanje v prvi vrsti predpostavlja usklajene ukrepe in kolektivni odziv držav EU, zaradi česar so bile v okviru kasnejših srečanj Evropskega sveta vzpostavljene stalne strukture za izvajanje učinkovitega pristopa, s tem pa so bili postavljeni tudi institucionalni temelji EVOP. V okviru leta je EU začela proces razvijanja zmogljivosti za izvajanje celotnega spektra misij kriznega upravljanja in leta 1999 na srečanju Evropskega sveta v Helsinkih postavila civilne zmogljivosti ob bok vojaškim. Sledeči srečanja v Santa Marii de Feiri in Göteborgu sta opredelili področja civilnega delovanja EVOP, ki vključujejo policijske misije, dejavnosti civilne zaščite, civilne uprave ter misije vladavine prava, kasneje pa so bila ta področja razširjena z vključitvijo nadzornih misij ter misij podpore posebnim predstavnikom EU. Poleg dejavnosti II. stebra EU lahko delovanje na civilnem področju beležimo tudi v okviru mehanizmov Evropske skupnosti. Zlasti pomembne so aktivnosti na humanitarnem področju, področju civilne zaščite, izvajanje opazovalnih misij ter številni mehanizmi financiranja in programi dolgoročne pomoči, ki pripomorejo k daljnosežni izgradnji miru.

Leta 2003 je bila sprejeta Evropska varnostna strategija, ki predstavlja prvi namenski dokument na področju evropske varnosti. Strategija prepoznava temeljne grožnje uniji, pri čemer izpostavlja imperativ varne evropske okolice in poudarja nujnost usklajenega pristopa vseh stebrov unije ter uporabe civilnih in vojaških sredstev.

Tudi Republika Slovenija zavzema vlogo v misijah civilnega kriznega upravljanja preko izpolnjevanja obveznosti, ki jih je sprejela ob vključitvi v EU. V ta namen dokaj obsežno sodeluje v policijskih misijah ne le EU temveč tudi drugih regionalnih organizacij evropskega prostora, slovenski strokovnjaki pa se udeležujejo tudi drugih oblik civilnega delovanja v okviru EU.

2. METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Predmet in cilj diplomskega dela

Ob sprejetju Evropske varnostne strategije je Evropska unija pokazala pripravljenost deliti odgovornost za vzpostavljanje mednarodne stabilnosti in varnosti. Strategijo lahko tako dojemamo kot vrh procesa vzpostavljanja sistema odzivanja na krize, tako v evropski soseski kot tudi izven neposrednega območja unije. Tovrstno delovanje je posledica procesa združevanja, ki se je začel sredi prejšnjega stoletja, stopnjeval pa se je s podpisom Maastrichtskega sporazuma in vzpostavitvijo EU.

Razvoj civilne dimenzije je del pristopa EU k uporabi civilnih ter vojaških sredstev kot odgovor na širok spekter nalog kriznega upravljanja, ki vključujejo preprečevanje konfliktov, »peacekeeping« ter postkonfliktno stabilizacijo. Pri tem se kot imanenten instrument pojavlja učinkovita uporaba civilnih zmožnosti in resursov EVOP. Ob prioriteth nalogah EU s področja civilnega kriznega upravljanja, kot so policijska dejavnost, vladavina prava, civilna uprava in civilna zaščita, dinamična narava mednarodne skupnosti nalaga EU razvoj sposobnosti izvajanja t.i. opazovalnih misij kot tudi misij v podporo posebnim predstavnikom EU. V okviru tovrstnega delovanja EU prispeva k izgradnji miru, reformam varnostnega sektorja, razorožitvi in demobilizaciji na kriznih območjih.

V skladu s tem je namen diplomskega dela prikazati proces razvoja civilne dimenzije EVOP ter njeno institucionalno in funkcionalno razsežnost. V raziskavi bom prikazal izvedene in tekoče misije civilnega kriznega upravljanja EU v kontekstu EVOP ter slovenski pristop k udeležbi v civilnih dejavnostih, pri čemer se bom osredotočil na normativno podlago le-tega. Diplomsko delo bom začel s predstavitvijo širokega okvirja kriznega upravljanja, saj menim, da je sodobno civilno krizno upravljanje produkt evropskega integracijskega procesa od sredine 20. stoletja dalje ter predvsem razvoja zavesti, da se sodobnim grožnjam varnosti ne moremo zoperstavljati izključno z vojaškimi sredstvi.

2.2 Hipotezi

H₁: Civilne misije EU predstavljajo aktivno komponento EVOP pri soočanju s kompleksnimi nalogami civilnega kriznega upravljanja. Kot take pripomorejo k mednarodni stabilnosti in varnosti ter vzpostavljanju demokratičnih institucij in procesov. Vključitev civilne komponente pa deluje tudi kot dodaten dejavnik legitimiranja in sprejetosti misije same.

H₂: Slovenska zakonodaja, ki ureja področje napotitve civilnih strokovnjakov v misije EU ponazarja pripravljenost Republike Slovenije za sodelovanje v misijah civilnega kriznega upravljanja, vendar obenem postavlja omejitve kadrovanju ter samemu postopku napotitve civilnih strokovnjakov.

2.3 Raziskovalne metode

Pri delu se bom opiral na analizo in interpretacijo primarnih virov ter analizo in interpretacijo sekundarnih virov. V primeru primerjave preteklega stanja na področju napotitev v civilne misije pa bom uporabljal analizo statistik.

Potek naloge bo nedvomno v stilu primerjalnega raziskovanja v povezavi s študijo primerov ter z opisno metodo kot poglavitno raziskovalno metodo. Za to metodo sem se odločil, ker predstavlja osnovo primerjalnega raziskovanja.

Pri opisu postopka in stanja napotitev slovenskih strokovnjakov v misije civilnega kriznega upravljanja EU se bom poleg že navedenih metod opiral tudi na lastno udeležbo in izkušnje s področja napotitev, ki sem jih pridobil v okviru strokovne prakse v Sektorju za mednarodne organizacije in človekovo varnost pri Ministrstvu za zunanje zadeve.

2.4 Struktura diplomskega dela

Prvi del diplomskega dela vsebuje opredelitev procesa integracije v evropskem prostoru, ki je vodil do oblikovanja EU. Preko temeljnih sporazumov sem predstavil razvoj SZVP ter posledično oblikovanje in razvoj EVOP, podal pa sem tudi poglavitne pristojnosti in vloge organov EVOP.

V drugem delu diplomskega dela sem se osredotočil na predstavitev razvoja koncepta civilnega kriznega upravljanja v EU. V okviru tega sem prikazal glavna področja delovanja, akterje civilnega kriznega upravljanja in njihovo medsebojno interakcijo, podal pa sem tudi pregled in opis posameznih misij civilnega kriznega upravljanja. Poglavje sem zaključil s predstavitev slovenske udeležbe v civilnih misijah EU ter opisom normativne ureditve področja napotitev.

2.5 Temeljni pojmi

Mirovne operacije: (Jelušič 2005: 12) navaja: »Izraz v najširšem pomenu besede zajema vse oblike vojaških in nevojaških aktivnosti, ki potekajo v kontekstu političnih in diplomatskih prizadevanj za vzpostavitev in ohranjanje miru«. V nadaljevanju navaja tudi, da se izraz mirovne operacije v slovenskem okolju uporablja tudi kot sopomenka angleškemu izrazu Peacekeeping Operations, mirovna prizadevanja EU pa najbolje označuje izraz »operacije vojaškega in civilnega kriznega upravljanja«.

(Garb in Ober 2005: 97) to področje nadalje razvijata s trditvijo: »Pojem mirovnih operacij v terminologiji EU sicer ni uveljavljen, vendar so aktivnosti, ki se izvajajo v operacijah s področja skupne zunanje in varnostne politike EU, primerljive z operacijami, ki jih izvajajo ZN in za katere kljub njihovim različnim mandatom uporabljamo splošni izraz mirovne operacije«. V strokovni literaturi pa večkrat naletimo tudi na angleški izraz Civilian Peacekeeping oziroma civilno ohranjanje miru, ki predstavlja delo neoboroženih civilistov na področjih spremljanja, interpozicije in nadzora (Schirch 2006: 9).

Civilno krizno upravljanje: predstavlja intervencijo nevojaškega osebja v nasilni ali nenasilni krizi, z namenom preprečevanja nadaljnje eskalacije krize in pospeševanja razrešitve (Lindborg v Nowak 2006: 16). Za področje civilnega kriznega upravljanja lahko najdemo več različnih definicij, menim pa, da sledeča definicija najbolje opredeljuje pomen pojma, kot ga bom uporabljal pri izdelavi diplomskega dela: »V EU predstavlja civilno krizno upravljanje intervencijo v (humanitarni) krizi, ki ogroža oziroma se odvija v državi, regiji ali družbi kot posledica konflikta ali okoljske katastrofe. V različnih stopnjah konfliktov so potrebne zmogljivosti civilnih in vojaških institucij. Civilno krizno upravljanje se na podlagi tega v kriznih situacijah osredotoča na policijske dejavnosti, civilno zaščito, krepitev vladavine prava ter naloge civilne uprave« (*Civilian Crisis Management* 2007).

Izgradnja miru: predstavlja večinoma diplomatsko in ekonomsko postkonfliktno delovanje, ki gradi in krepi vladno infrastrukturo ter institucije, z namenom izogibanja povratku v konfliktno stanje (*Dictionary of Military Terms* 1999: 63). Pojem izgradnje miru se neposredno navezuje na postkonfliktno obnovo, katero (Garb 2006: 7) definira kot prizadevanja za vsestransko ponovno graditev družbe, ki je bila vključena v oboroženi spopad in trpi zaradi posledic tega spopada. Vrste postkonfliktne obnove vključujejo politično, socialno in ekonomsko obnovo.

Mednarodna civilna misija: »Mednarodna civilna misija je aktivnost, ki jo organizira mednarodna skupnost za zagotavljanje pomoči ciljnim državam ali ozemljem pod protektoratom mednarodne skupnosti pri zagotavljanju stabilnosti in vzpostavljanju demokratičnih institucij ob upoštevanju mednarodnih standardov ter aktivnost, ki zagotavlja mednarodno pomoč ogroženemu civilnemu prebivalstvu«. Naloge misije so zlasti zagotavljanje pomoči pri:

- zagotavljanju javnega reda in varnosti, sodelovanju pri zatiranju kriminalitete ter usposabljanju policije in drugih varnostnih organov na kriznem območju;
- varnostno-političnem razvoju in izgrajevanju ukrepov za vzpostavitev zaupanja in varnosti;
- delovanju sodišč, tožilcev in pravobranilcev ob spoštovanju načel pravne države;
- pripravah in spremljanju demokratičnosti volitev;
- spodbujanju medetnične in verske strpnosti;
- urejanju zaščite narodnih manjšin;
- vračanju beguncev in razseljenih oseb ter zagotavljanju ustrezne humanitarne pomoči;
- demokratizaciji in vzpostavljanju demokratičnih institucij, spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- vzpostavitvi in delovanju svobodnih medijev;
- izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev;
- vzpostavitvi ustreznega šolskega sistema in njegovem izvajanju;
- uvajanju in spodbujanju tržnega gospodarstva.

(Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije 2006).

3. OKOLJE EVROPSKEGA KRIZNEGA UPRAVLJANJA–ZEU, EU TER SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA

Pri proučevanju evropskega varnostnega okolja ter dejavnosti, ki jih EU opravlja za zagotavljanje stabilnosti in varnosti ne smemo zanemariti vloge predhodnih regionalnih varnostnih organizacij, ki so preko svojih dejavnosti oblikovale osnovo današnje mednarodne ureditve v Evropi.

Poleg zveze NATO, ki s svojo prisotnostjo vpliva na varnostne razmere v Evropi že vse od samega začetka delovanja organizacije v letu 1949 ter OVSE, ki je s svojim delovanjem prispevala k pomiritvi in razoroževanju evropskega prostora v obdobju hladne vojne, je ZEU tista regionalna organizacija, v kateri lahko iščemo začetke sodobnega evropskega združevanja ter zavedanja, da je kooperativni model varnosti tisti, ki lahko prinese stabilnost evropske mednarodne skupnosti.

3.1 ZEU kot temelj evropske varnostno–obrambne identitete

Mednarodne razmere po drugi svetovni vojni so botrovale nastanku številnih bi in multilateralnih obrambnih sporazumov med bivšimi udeleženkami vojne. Prvotno grožnjo ponovne agresije Nemčije je kmalu zasenčila vzhajajoča komunistična grožnja z vzhoda. Začetki blokavske delitve sveta so jasno nakazali, da je geopolitično območje Evrope področje strateškega interesa obeh velesil. Tovrstno zaostrovanje mednarodnih odnosov, predvsem pa strah pred sovjetskimi interesi v Srednji Evropi, je privedlo do podpisa Bruseljske pogodbe oziroma natančneje »Sporazuma o ekonomskem, socialnem in kulturnem sodelovanju ter kolektivni samoobrambi«¹ 17. marca 1948 med Belgijo, Nizozemsko, Luksemburgom ter t.i. partnericami iz Dunkirquea². Podpis pogodbe predstavlja prvi korak na poti k združeni Evropi ter vključuje prvo prizadevanje v smeri vzajemne obrambe (Grizold 1999: 86).

Zgodnja leta Organizacije Bruseljske pogodbe so pričala ustanovitvi nove organizacije kolektivne obrambe. 4. aprila 1949 je bila s podpisom Severnoatlantskega sporazuma ustanovljena zveza NATO. Svojo vojaško strukturo so podpisnice Bruseljskega sporazuma leta 1950 integrirale v zvezo NATO, ki je postala primarni dejavnik za zagotavljanje varnosti v Zahodni Evropi in evroatlantskem prostoru (*Western European Union* 2002).

¹ Ang: Treaty on Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence.

² 4. marca 1947 sta Velika Britanija in Francija podpisali obrambni sporazum o vojaški in politični pomoči v primeru agresije.

Ponovna iniciativa za skupno obrambo na evropski ravni je bila podana s strani Francije leta 1952, na podlagi katere je bil podpisan osnutek pogodbe o Evropski obrambni skupnosti. Tovrstna obrambna skupnost bi poleg podpisnic Bruseljske pogodbe vključevala tudi Italijo in ZRN, predlog pa je naletel na odpor v francoskem parlamentu. Razlog za propad pobude lahko iščemo v prevladujoči zavesti evropskih držav, ki niso bile pripravljene podvreči svojih oboroženih sil tuji oblasti, kar bi bilo neizogibno v okviru koncepta nadnacionalne Evropske obrambne skupnosti (Eliassen 1998).

Propad ideje o tovrstnem obrambnem sodelovanju je pomenil, da so članice Organizacije Bruseljske pogodbe morale najti novo pot za integracijo ZRN v zahodnoevropski varnostni sistem. V ta namen so se septembra 1954 na konferenci v Londonu zbrale članice Organizacije Bruseljske pogodbe, ZDA, Kanada, ZRN ter Italija. Zaključki konference so bili udejanjeni s podpisom Pariških sporazumov, ki predstavljajo spremenjeno Bruseljsko pogodbo in omogočajo pristop Italije ter ZRN k novonastali ZEU³.

Spremenjena Bruseljska pogodba jasno navaja tri glavne cilje novonastale zveze:

- vzpostavitev trdih temeljev za ekonomsko okrevanje zahodne Evrope;
- nudenje vzajemne pomoči z namenom upora agresiji tretjih držav;
- pospeševanje enotnosti ter integracije v evropskem prostoru (*Modified Brussels Treaty* 1954).

Cilji nakazujejo na zgodnje zavedanje evropskih držav, da je pot do varnosti odvisna od sodelovanja ter da je pojem varnosti večplasten, saj države le-te ne morejo zagotavljati zgolj z vojaško silo.

Osrednja člena spremenjene Bruseljske pogodbe predstavljata člen 5. ter člen 8/3, ki navajata: »Če postane katera od podpisnic pogodbe predmet oboroženega napada v Evropi, bodo ostale podpisnice, v skladu z določili 51. člena Ustanovne listine Organizacije združenih narodov, ponudile napadeni državi vso vojaško ter drugo razpoložljivo pomoč« (Člen 5.) in »Svet ZEU se bo na pobudo katerekoli podpisnice nemudoma sestal, z namenom posveta o vsakršni situaciji, ki bi lahko predstavljala grožnjo miru ali pa bi ogrožala njihovo ekonomsko stabilnost« (Člen 8/3.).

Politično–diplomatska vloga ZEU je do leta 1984 vključevala posredovanje pri vključitvi ZRN v zvezo NATO, prevzem odgovornosti za nadzor nad oboroževanjem v Evropi, razrešitev

³ S sprejemom Portugalske in Španije marca 1990 ter Grčije leta 1995 je skupno število polnopravnih članic ZEU naraslo na 10.

problema Saara ter posvetovanje med ustanoviteljicami Evropskih skupnosti in Veliko Britanijo (Grizold, 2002).

3.1.1 Ponovna obuditev ZEU

V zgodnjih osemdesetih letih so se ponovno začele pojavljati razprave o skupni evropski varnosti. Do tedaj koncept Evropskega političnega sodelovanja⁴ ni dosegel razširitve preko ekonomskih vidikov varnosti, kar je spodbudilo evropske države k iskanju alternativnega foruma za promocijo skupnih varnostnih interesov, pri čemer se je ZEU izkazala za najugodnejšo rešitev.

Na pobudo belgijske in francoske vlade so se 26. in 27. oktobra 1984 v Rimu zbrali zunanji in obrambni ministri držav članic ZEU. Rezultat srečanja je bil temeljni dokument za ponovno obuditev ZEU, t.i. Rimska deklaracija. Med najpomembnejšimi cilji Rimske deklaracije je bila uskladitev obrambnih politik njenih članic ter potreba po definiranju Evropske varnostne identitete. V okviru deklaracije so ministri prav tako poudarili potrebo po krepitvi varnosti v zahodni Evropi ter dejstvo, da bi boljši izkoristek kapacitet ZEU neizogibno privedel do dviga stopnje varnosti ne le v evropskem, ampak tudi v atlantskem prostoru.

Rimska deklaracija je nadalje poudarila, da lahko Svet ZEU v skladu s svojimi pooblastili, izvirajočimi iz 8. člena spremenjene Bruseljske pogodbe razpravlja o implikacijah, ki bi jih za države ZEU predstavljale krize v drugih regijah sveta. Tako lahko v Rimski deklaraciji najdemo podlago kasnejšega delovanja ZEU izven neposrednega območja unije⁵.

Kljub prizadevanjem za obuditev operativnega delovanja ZEU pa le-ta zaradi neizgrajene obrambne strukture ni mogla prevzeti odgovornosti za izvajanje operativnih nalog. Tovrstna dejavnost je bila kljub izredno deklarativni naravi 5. člena spremenjene Bruseljske pogodbe, s 4. členom le-tega prenesena na zvezo NATO. Tako je bilo delovanje ZEU glede vprašanj varnosti omejeno na zgolj posvetovalno vlogo (Grizold 1999: 90).

Potreba po tesnem evropskem sodelovanju na obrambnem področju je bila nadalje spodbujena s pogajanjem med ZDA in takratno SZ glede umika jedrskega orožja srednjega dosega. Svet ZEU

⁴ Koncept Evropskega političnega sodelovanja je bil predstavljen leta 1970 s t.i. Davignonovim sporazumom ter formaliziran z Enotnim evropskim aktom leta 1987. Cilj tovrstnega sodelovanja je bilo medvladno posvetovanje med članicami Evropskih skupnosti glede zadev zunanje politike. Kot tak predstavlja sinonim za zunanjo politiko držav Evropske skupnosti, dokler ga ni nasledila skupna zunanja in varnostna politika–II. steber EU.

⁵ T.i. operacije Out-of-area.

ter pripadajoča »Posebna delovna skupina« sta izdala poročilo o evropski varnosti ter vlogi, ki jo imajo evropske države pri zagotavljanju obrambe v Evroatlantskem zavezništvu.

Na podlagi poročila je Svet ministrov ZEU oktobra 1987 sprejel t.i. Platformo o evropskih varnostnih interesih, ki je podala usmeritve za nadaljnje delo organizacije. V okviru platforme so ministri držav članic poudarili potrebo po izgradnji EU v skladu z Enotnim evropskim aktom, nujnostjo skupne, usklajene obrambe ter izrazili predanost za krepitev »evropskega stebra« Evroatlantskega zavezništva (*Western European Union* 2002).

3.2 SZVP – II. steber EU

Kot sem predhodno omenil, se je proces sodobne evropske integracije na varnostnem področju začel že sredi 20. stoletja. Poskus vzpostavitve Evropske obrambne skupnosti se je v 50. letih izkazal za neuspešnega, vseeno pa je okrepil vlogo zveze NATO kot ključnega igralca v zunanjepolitičnih in varnostnih vprašanjih držav Evropske skupnosti⁶. Kljub relativni varnostno–obrambni nesamozadostnosti lahko že v tem obdobju opazimo določene elemente skupnega nastopa na političnem področju Evropske skupnosti. Kaže se v razvoju skupne trgovske politike ter številnimi sporazumi med članicami in nečlanicami Evropske skupnosti. (Eliassen 1998: 3) pa v nasprotju s tem navaja, da kljub jasni povezavi med ekonomskim in političnim sodelovanjem, v tem obdobju ne moremo govoriti o obstoju institucionalnega ogrodja ali centralnega organa, ki bi tovrstne politike usklajeval, kar je onemogočalo enoten nastop Evropske skupnosti tako na gospodarskem kot političnem področju.

Nadaljnje sodelovanje na področju skupne zunanje politike držav Evropske skupnosti lahko beležimo z razvojem koncepta Evropskega političnega sodelovanja (predhodno obrazložen) v zgodnjih sedemdesetih letih. To je bilo tudi obdobje povečane aktivnosti znotraj Evropskih skupnosti na področjih, ki so bila poprej nedostopna. Razlog za to najdemo v razširitvi Evropskih skupnosti z vključitvijo Velike Britanije, povečanem dojetanju tveganja, ki je spremljal takratno zunanjo politiko ZDA ter v povečani politizaciji tipično ekonomskih vprašanj, kot so zaloge nafte v obdobju naftne krize leta 1973 (Smith 2004: 80). Kljub

⁶ Evropska skupnost je bila ustanovljena s podpisom Rimskega sporazuma med Francijo, Z. Nemčijo, Italijo, Belgijo, Nizozemsko ter Luksemburgom 25. marca 1957 pod imenom Evropska gospodarska skupnost (EGS). Skupaj z Evropsko skupnostjo za atomsko energijo (Euratom) in Evropsko skupnostjo za premog in jeklo (ECSC) je po podpisu Združitvenega sporazuma (ang. Merger Treaty) leta 1967 oblikovala t.i. Evropske skupnosti. Te so po podpisu Maastrichtskega sporazuma leta 1992 tvorile prvega izmed treh stebrov novonastale Evropske unije. Po prenehanju delovanja ECSC leta 2002 se izraz Evropske skupnosti nanaša le na EGS ter Euratom.

poskusom usklajevanja zunanjih politik na diplomatski ravni pa je bil konkretni napredek v smeri skupne zunanje politike Evrope omejen s stopnjevanjem napetosti med obema blokoma. V osemdesetih letih je pobudo za koordinacijo ne le zunanjih politik, ampak tudi varnostno–obrambnih razsežnosti prevzela poprej omenjena ZEU, katere vloga je bila v dotedanem obdobju prvotno posvetovalna ter se je naslanjala predvsem na delovanje zveze NATO.

Po padcu Berlinskega zidu so se pojavila vprašanja o usodi evropske varnosti. Odsotnost »Vzhodnega sovražnika« je prisilila ZDA v ponoven premislek o stopnji angažiranja na evropskem kontinentu, predvsem zaradi materialno–finančnih vidikov. Razvijajoče razmere so neizogibno nakazovale, da bodo evropske države morale pokazati večjo pripravljenost za zagotavljanje lastne varnosti, sicer ne na ravni, kjer bi predstavljale konkurenta zvezi NATO, vsekakor pa bi morale prevzeti vlogo komplementarnega partnerja. V tovrstnem okolju so Evropske skupnosti ponujale okvir za diplomatsko sodelovanje, tudi na področju t.i. mehke varnosti⁷.

Predhodnika ideje o SZVP lahko najdemo v Evropskem političnem sodelovanju, ki je bilo po padcu Berlinskega zidu in združitvi Nemčije na pobudo Francije ter Nemčije same, v želji po večji vključenosti Nemčije v evropsko varnostno arhitekturo, preoblikovano v idejo o skupni zunanji in varnostni politiki.

Vprašanje SZVP je bilo prvič formalno omenjeno v okviru Konference o politični uniji na Medvladni konferenci (IGC) o evropski monetarni uniji in evropskem političnem sodelovanju⁸ v Rimu decembra 1990. V okviru iste konference je bila prvič predlagana ideja strukture unije v obliki treh stebrov ter podana poglobljena usmeritev stebra SZVP. Tako naj bi dejavnosti le-tega vključevale vsa vprašanja povezana z varnostjo unije, vključujoč eventualno oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi s časom lahko vodila v skupno obrambo. V nadaljevanju Konference je podana tudi povezava med ZEU ter SZVP z zahtevo, da ZEU izvaja dejavnosti, ki imajo za unijo varnostne implikacije (Eliassen 1998: 5, 6).

Pogajanja o SZVP v okviru IGC pred Maastrichtskim vrhom so posegala na področja vprašanj nadsobratnosti v odnosu do medvladnega sodelovanja ter večinskega odločanja, vloge ZEU v odnosu do zveze NATO ter vprašanj skupne obrambe (Sjøvaag 1998: 30).

⁷ Izraz »mehka varnost« je bil v času detanta med Sovjetsko zvezo in ZDA uporabljen za razlikovanje vojaških vidikov varnosti od ostalih pomembnih varnostnih vprašanj. Tovrstna vprašanja so vključevala področja, kot so grajenje zaupanja, nadzor nad oboroževanjem ter kasneje tudi okoljske, ekonomske, socialne in politične vidike varnosti.

⁸ Ang. Intergovernmental Conference on European Monetary Union and European Political Cooperation.

Tovrstno dogajanje v mednarodnem okolju je botrovalo oblikovanju in podpisu Pogodbe o Evropski uniji (PEU) med članicami Evropskih skupnosti 7. februarja 1992 v Maastrichtu⁹.

3.2.1 Pogodba o Evropski uniji

Pogodba o Evropski uniji predstavlja najpomembnejši dogodek ter dokument s področja evropske zunanje politike vse od ustanovitve Evropskega političnega sodelovanja. S podpisom pogodbe so države pogodbenice v okviru obstoječe Evropske skupnosti vzpostavile Evropsko unijo. Temelj novonastale EU še vedno predstavlja Evropska skupnost, ki so ji pridodane politike ter mehanizmi sodelovanja predvideni v sporazumu.

Člen B uvodnih določb pogodbe opredeljuje splošne cilje ter usmeritve EU, in sicer:

- promocija uravnoteženega in trajnega socialno–ekonomskega napredka preko vzpostavitve območja brez notranjih meja, preko krepitev ekonomske in socialne kohezije ter vzpostavitve ekonomske in monetarne unije, ki bo v končni fazi vključevala enotno valuto;
- potrditev identitete EU v mednarodnem okolju preko implementacije SZVP ter vzpostavitve skupne obrambne politike, ki bi s časom vodila v skupno obrambo;
- krepitev ter zaščita interesov državljanov držav članic preko oblikovanja Evropskega državljanstva;
- razvoj tesnega sodelovanja v pravosodju in notranjih zadevah;
- vzdrževanje pravnega reda Evropske skupnosti ter revizija politik in oblik sodelovanja s ciljem izboljšanja mehanizmov in institucij Evropske skupnosti (*Maastricht Treaty Title I* 2005).

PEU predvideva strukturo EU v obliki treh t.i. stebrov pri čemer I. osrednji steber predstavlja Evropsko skupnost vključujoč politike evropskega državljanstva, ekonomske in monetarne unije itd. II. steber unije je udejanjen v SZVP, III. pa v »Policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah«¹⁰. Slednja stebra ne temeljita na nadnacionalnih kompetencah temveč sta osnovana na medvladnem sodelovanju.

V 5. poglavju PEO, naslovljenim »Določila o skupni zunanji in varnostni politiki«, so opredeljeni temelji SZVP. V skladu z obstoječimi mednarodnimi sporazumi EU definira in implementira SZVP, cilji katere so določeni s členom J.1 PEO in navajajo:

⁹ Po zadržanem postopku ratifikacije je PEO stopila v veljavi septembra 1993.

¹⁰ Ang: Police and judicial cooperation in criminal matters.

- varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnosti unije;
- krepitev varnosti unije ter držav članic;
- ohranitev miru in mednarodne varnosti, skladno z načeli UL OZN, načeli Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine;
- pospeševanje mednarodnega sodelovanja;
- razvoj in utrditev demokracije, vladavine prava ter spoštovanja človekovih pravic in svoboščin.

Države članice so se v nadaljevanju pogodbe zavezale, da bodo podpirale politike unije ter spoštovale načelo solidarnosti. V svojih delovanjih se ne bodo posluževale postopkov, ki bi nasprotovali ali onemogočali interese unije ter zmanjševali njeno učinkovitost v mednarodni skupnosti. Strukture, ki jih opredeljuje sporazum, predstavljajo okvir za soočanje z novimi grožnjami varnosti, ki so pokazale svojo vlogo po razpadu dvopolne delitve mednarodne skupnosti in so sedaj vključevale tudi koncept t.i. mehke varnosti.

Proces vzpostavljanja SZVP pa nikakor ni minil brez določenih ovir, nekatere med njimi pa so aktualne še danes. Tako lahko poleg razkola med državami pristaši realistične teorije v mednarodnih odnosih in s tem priznavanjem pomembne vloge nacionalne države ter zagovorniki pluralistične teorije s poudarjanjem nevojaških pristopov k zagotavljanju varnosti v začetku devetdesetih let beležimo določeno bipolarnost med državami, ki so dajale prednost zagotavljanju evropske varnosti na medvladni ravni, v okviru obstoječega Evroatlantskega zavezištva in državami, ki so podpirale razvoj enotnega evropskega pristopa na področju zunanje in varnostne politike, neodvisnega od ameriške prisotnosti (Pinar Tank 1998: 14).

3.2.2 Amsterdamska pogodba ter institucionalne reforme

29. marca 1996 se je v Torinu sestala IGC, katere glavni predmet je predstavljala revizija PEU. Potrebo po spremembah v pogodbi, zlasti pa po reformah znotraj stebra SZVP, sta izpostavila dva dejavnika. Kot prvi dejavnik se pojavlja relativna neučinkovitost dosedanjega delovanja SZVP¹¹, drugi dejavnik pa predstavlja potek veljave Bruseljskega sporazuma v letu 1998, po katerem bi lahko države članice ZEU od sporazuma odstopile (Gourlay in Remacle 1998: 59). Po uvodnih pogajanjih v okviru IGC je Evropski Svet odobril določila Amsterdamske pogodbe, kar je vodilo do podpisa le-tega 2. oktobra 1997. Sporazum predstavlja dopolnjeno

¹¹ Neučinkovitost ukrepov v primeru krize v bivši Jugoslaviji je pokazala potrebo po uniji, ki bo imela možnost posredovanja in preprečevanja konfliktov, ne le reakcije po že razplamteli krizi.

različico PEU. Po ratifikaciji s strani petnajstih držav članic je stopil v veljavo 1. maja 1999, s čimer je v delovanje EU vpeljal številne nove mehanizme.

Prva med spremembami Maastrichtskega sporazuma je prilagoditev temeljnih ciljev SZVP. Spremembe so vključene v prvi alineji, ki se sedaj glasi: »varovanje skupnih vrednot, temeljnih interesov in neodvisnosti unije skladno z določili UL OZN« ter v tretji alineji »ohranitev miru in mednarodne varnosti, skladno z načeli UL OZN, načeli Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine, vključujoč cilje o zunanjih mejah. Nadaljnjo reformo predstavljajo t.i. skupne strategije, ki določajo smernice politik za aktivnosti ter področja, kjer imajo države članice skupne interese. Vsaka posamezna strategija opredeljuje lastne cilje, trajanje ter sredstva, ki bodo morala biti zagotovljena s strani EU in držav članic¹². O skupnih strategijah odloča Evropski svet, na njihovi podlagi pa Svet EU sprejema skupne ukrepe in skupna stališča¹³. Ta so predvidena že v Maastrichtskem sporazumu in predstavljajo sredstvo EU za doseganje njenih temeljnih ciljev (CFSP–Overwiev 2002).

Skupni ukrepi se nanašajo na določene situacije, kjer je ukrepanje EU nujno ter določajo cilje, obseg in sredstva, ki jih pri tem potrebuje EU. Skupni ukrepi so za države članice obvezujoči. Skupna stališča pa predstavljajo pristop EU k posebnim geografskim ali tematskim vprašanjem in opredeljujejo smernice, po katerih se morajo ravnati nacionalne politike držav članic. V primeru skupnih stališč je delovanje osredotočeno na sistematično sodelovanje med članicami glede področij splošnega interesa (Spence 1998: 48).

Pri sprejemanju skupnih ukrepov EU upošteva načela oziroma cilje, sprejete v okviru Lizbonskega Evropskega sveta leta 1992. (Smith 2004: 191) kot tovrstne cilje navaja:

- krepitev demokratičnih postopkov in institucij ter spoštovanje manjšin in človekovih pravic;
- krepitev regionalne politične stabilnosti ter graditev političnih in ekonomskih okvirjev, ki spodbujajo sodelovanje;
- prispevanje k preprečevanju in pomiritvi konfliktov;
- prispevanje k učinkovitejši mednarodni koordinaciji pri odzivih na krizne situacije;

¹² Trenutno obstajajo skupne strategije o Rusiji, Ukrajini, Mediteranskem ter Bližnjevzhodnem mirovnem procesu.

¹³ Med letom 1993 in IGC leta 1996 je bilo sprejetih 27 skupnih stališč ter 29 skupnih ukrepov, večina katerih je bila udejanjena v okviru krize v Jugoslaviji. Kljub ukrepom – ekonomskim sankcijam, EU ni uspela preprečiti razpada držav na Balkanu, prav tako pa ni uspela omejiti posledične krize. To dejstvo predstavlja eno glavnih kritik SZVP v njenih zgodnjih letih. Kljub temu pa moramo upoštevati dejstvo, da takratna SZVP ni bila namenjena, niti ni imela zmogljivosti za hitro razreševanje ali preprečevanje kriz z vojaškimi sredstvi. Njene kapacitete so omogočale kvečjemu dolgotrajnejšo pomiritev preko uporabe ekonomskih in diplomatskih instrumentov.

- krepitev obstoječega sodelovanja v zadevah mednarodnega interesa, kot so neširjenje orožja, terorizem, trgovina z ljudmi ter prepovedanim orožjem;
- podpiranje in krepitev dobrega vladanja.

Poleg že omenjenih mehanizmov EU pri doseganju temeljnih ciljev uporablja tudi *politične konzultacije, sklepanje bilateralnih pogodb ter deklaracije*, ki jih predvideva že delovanje v okviru Evropskega političnega sodelovanja. *Deklaracije* javno izražajo stališča ali pričakovanja EU do tretjih držav ali nekega mednarodnega vprašanja ter kot take predstavljajo odgovor EU na mednarodne dogodke ali pa z njimi izražajo skupno mnenje.

Spremembe na področju SZVP posegajo tudi na področje sprejemanja odločitev. Problematika učinkovitega sprejemanja odločitev je bila posledica izkušenj, kjer je lahko posamezna država ustavila glasovanje o določenem vprašanju v skladu z določili o soglasnem sprejemanju odločitev, ki jih predpostavlja Maastrichtski sporazum. Kljub predlogom manjših držav unije se pobuda o odločanju s kvalificirano večino ni prenesla na vprašanja varnostno in vojaško-obrambnih zadev. Tako odločanje v Svetu EU glede varnostno-obrambnih vprašanj ostaja podvrženo enoglasnosti, skladno s prenovljenim členom J.13 (sedaj člen 23.), pa sta v odločanje vpeljani dve spremembi. Prva je *vzdržanje od glasovanja*, kjer se lahko posamezna država z deklaracijo o vzdržanju odpove glasovanju ter implementaciji nekega ukrepa kljub temu, da je ta za EU obvezujoč. V primeru, da glasovi vzdržanih predstavljajo več kot eno tretjino glasov v Svetu EU, odločitev ne bo sprejeta. Drugo spremembo pa predstavlja *razširitev odločanja s kvalificirano večino* na odločitve Sveta EU glede skupnih ukrepov, stališč ali odločitev na podlagi skupnih strategij¹⁴ (v zadevah, ki se ne nanašajo na vprašanja SZVP). Kljub dobronamernim izboljšavam Amsterdamska pogodba še vedno omogoča zaustavitev glasovanja tako, da soglasno odločanje ostaja pravilo v praksi (Smith 2004: 228). Da bi omogočili čim širše soglasno sprejemanje odločitev je bila že v PEO vključena Deklaracija 27, ki navaja, da se članice Sveta EU, v kolikor je le mogoče, ne bodo posluževale vzdržanja v primeru soglasnega odločanja, če za konkretno vprašanje v Svetu EU obstaja kvalificirana večina. Ta določba, t.i. konstruktivno vzdržanje, se je ohranila tudi v Amsterdamski pogodbi (Spence 1998: 49).

Nadaljnja sprememba posega na področje implementiranja odločitev ter zastopanja unije. Člen 18. določa, da predstavništvo unije v zadevah SZVP opravlja Predsedstvo EU skupaj z

¹⁴ Če članica Sveta EU razglasi, da bo zaradi nacionalnega interesa nasprotovala sprejetju odločitve pri glasovanju s kvalificirano večino, se o konkretnem vprašanju ne bo glasovalo. Svet EU bo (po večinskem glasovanju) odstopil vprašanje Evropskemu svetu v soglasno potrditev (*Consolidated version of the Treaty on European union 1997*).

Evropsko komisijo. Ob tem pa taisti člen predvideva vzpostavitev novega organa, *Visokega predstavnika za SZVP*¹⁵, ki je obenem tudi Generalni sekretar Sveta EU, prav tako pa stoji na čelu novonastale *Enote za načrtovanje politik in zgodnje opozarjanje*¹⁶, vzpostavljene z deklaracijo dodano Amsterdamski pogodbi¹⁷. Taisti člen določa VP za SZVP vlogo asistencije Predsedstvu pri zastopanju unije na področju SZVP. Poleg vodenja Generalnega sekretariata Sveta EU njegove naloge vključujejo še usklajevanje dela posebnih predstavnikov ter pripravljajanje predlogov in predložitvev le–teh Svetu EU. VP za SZVP službuje tudi kot Generalni sekretar ZEU ter predsednik Evropske obrambne agencije.

Skladno z 18. členom Amsterdamske pogodbe lahko na podlagi zakonskega akta skupnega ukrepa Svet EU določi t.i. *posebnega predstavnika (EUSR)* z mandatom za konkretno področje v okviru sprejete politike. EU trenutno razpolaga z devetimi posebnimi predstavniki¹⁸, katerih naloga je zastopanje politik in interesov EU v kriznih območjih ter zavzemanje aktivne vloge za krepitev miru, stabilnosti in vladavine prava. Njihove naloge vključujejo tudi podporo delovanja VP za SZVP ter posredovanje med le–tem in dogajanjem na kriznem žarišču. Poleg že obstoječih misij posebnih predstavnikov je v načrtovanju misija posebnega predstavnika na Kosovu¹⁹ (*CFSP–Overview 2002*).

Nadaljnja izmed postamsterdamskih reform je tudi sprememba načina financiranja dejavnosti SZVP. Skladno z 28. členom Amsterdamske pogodbe bodo operativni izdatki pripisani

¹⁵ Prvi ter trenutni VP za SZVP Javier Solana je bil na delovno mesto imenovan v okviru zasedanja Evropskega sveta v Kölnu junija 1999.

¹⁶ Ang: CFSP Policy Planning and Early Warning Unit.

¹⁷ Enota je bila vzpostavljena v okviru Generalnega sekretariata Sveta EU. Njen mandat vključuje opazovanje, analize, ocenjevanje mednarodnih dogodkov ter zgodnje opozarjanje v primeru kriz. Produkt dela Enote so mnenja o politikah, ki vsebujejo priporočila o strategijah in so predložena Svetu EU v obravnavo. Enota naj bi preko svojega dela dosegla večjo usklajenost zunanjih akcij in ukrepov EU. Osebe enote sestavljajo predstavniki držav članic EU, osebe Generalnega sekretariata Sveta EU ter osebe Evropske komisije. Kot taka predstavlja podaljšek osebnega kabineta VP za SZVP, del osebja Enote pa predstavljajo tudi uslužbenci, ki jih na delovno mesto sekundira ZEU. Kljub nalogam, ki posegajo na področje oblikovanja politik v procesu kriznega upravljanja, pa določeni dejavniki ovirajo učinkovitost njenega delovanja. Enota bi morala tako biti sposobna dela na terenu v katerikoli misiji Posebnih predstavnikov, največjo omejitev delovanja Enote pa predstavlja nezmožnost zbiranja obveščevalnih podatkov v procesu oblikovanja politik (Dolan 1997:4).

Enota za načrtovanje politik in zgodnje opozarjanje je vzpostavila tudi »*Skupni situacijski center*« v okviru katerega civilno in vojaško osebje analizira informacije, relevantne na področju SZVP. Center je nastal preko združitve Enote za načrtovanje politik in zgodnje opozarjanje z vojaškim Situacijskim centrom (*Crisis Response Capability Revisited 2005*: 18).

¹⁸ Posebni predstavniki so bili določeni za področja Velikih jezer (Afrika), Bližnjega vzhoda, Makedonije, Afganistana, Bosne, Južnega Kavkaza, Moldavije, Osrednje Azije in Sudana (*EU Special Representatives. EU Council Sekretariat Factsheet 2007*). Prvi posebni predstavnik je bil imenovan leta 1998 za področje bivše Jugoslavije.

¹⁹ Septembra 2006 je bila na Kosovu vzpostavljena Načrtovalna skupina EU z nalogo priprave na možno civilno misijo EU, ki bo vključevala tudi komponento posebnega predstavnika.

proračunu Evropske skupnosti. Tako je pogodba jasno določila, da je primarni vir financiranja SZVP proračun Evropske skupnosti. Odstopanja od tovrstnega financiranja so izdatki, ki izvirajo iz operacij z vojaškimi ali obrambnimi implikacijami ter primeri, v katerih Svet EU tako odloči. V primerih, kjer izdatki ne bremenijo proračuna Evropske skupnosti, se pripišejo državam članicam EU, z izjemo držav, ki se vzdržijo glasovanja in s tem sodelovanja v konkretni dejavnosti (*Consolidated version of the Treaty on European Union* 1997).

Določila Amsterdamske pogodbe so v unijo vnesla številne proceduralne in institucionalne spremembe, kljub temu pa sporazum ni uspel vzpostaviti neodvisnih obrambnih zmogljivosti EU. Skladno s tem je zveza NATO ohranila primat v teritorialni obrambi evropskega prostora, kljub zakonski vlogi ZEU kot obrambne dimenzije EU. **Napredek v smeri prevzemanja pobude na obrambnem področju pa označuje sprejem petersberških nalog** (opisane v nadaljevanju) **v okvir Amsterdamske pogodbe. Tako Člen 17/2 navaja, da naloge v okviru SZVP vključujejo humanitarne naloge, reševalne akcije, misije ohranjanja miru ter naloge bojnih sil v kriznem upravljanju, vključujoč vzpostavljanje miru** (Smith 2004: 232).

3.3 ZEU v okviru EU

Pogodba o Evropski uniji je izpostavila možnost združevanja delovanja obeh organizacij. Tako je bil že v okviru Medvladne konference v letu 1991 podan predlog s strani Francije, Nemčije in Italije, da se od izteku veljavnosti Bruseljske pogodbe leta 1998 začne proces integracije ZEU v EU. Do tedaj naj bi ZEU pod usmeritvijo Evropskega sveta opravljala vlogo osrednje institucije za varnostne in obrambne politike v Evropi. Kljub pobudi je predlog naletel na precejšen odpor, posebno s strani Velike Britanije, ki je ZEU smatrala v vlogi povezovalnega člana med takratno Evropsko skupnostjo in zvezo NATO. (Sjøvaag 1998: 29).

Nesoglasje članic Evropske skupnosti glede združevanja delovanja EU in ZEU je privedlo do podpisa dveh deklaracij, kasneje pridruženih PEO. Prva deklaracija opredeljuje vlogo ZEU kot obrambne komponente EU (zaradi dolgoročne perspektive možnega oblikovanja skupne obrambe) in evropskega stebra zveze NATO, druga deklaracija pa izraža povabilo članicam EU, da pristopijo k ZEU (Grizold 1999: 93,94). Deklaraciji sta predstavljali nekakšno srednjo pot, preko katere sta zadovoljili tako ambicije Francije (in njene želje po vlogi ZEU kot obrambne dimenzije EU) kot tudi Velike Britanije, ki je v ZEU videla povezovalni člen med EU ter zvezo NATO (Smith 2004: 182).

Za potrebe nadaljnje raziskave je v okviru delovanja ZEU najpomembnejša Petersberška deklaracija iz leta 1992 ter predvsem njen drugi del, ki opredeljuje povečanje operativne vloge ZEU. Države članice ZEU so v okviru deklaracije razglasile, da bodo namenile dele svojih oboroženih sil za delovanje pod vodstvom ZEU (na podlagi odločitve Sveta ZEU). Deklaracija opredeljuje možne namene uporabe tovrstnih sil kot humanitarne naloge in naloge reševanja, naloge ohranjanja miru ter naloge bojnih sil v operacijah kriznega upravljanja, vključujoč vzpostavljanje miru (*Petersberg Declaration 1992*).

Aktivnosti ZEU lahko beležimo tudi na področju civilnega kriznega upravljanja. Tako so leta 1993 ministri držav članic Evropske skupnosti zaprosili ZEU za sodelovanje pri upravi Mostarja s strani EU. Kot posledica prošnje je bil julija 1994 v Mostar napoten policijski kontingent 182 policistov držav članic ZEU. Namen misije je bila podpora bosanski in hrvaški strani Mostarja pri vzpostavitvi enotnih policijskih sil ter zagotovitev reda, miru in svobode gibanja med bosanskim (muslimanskim) in hrvaškim delom mesta. Policijska misija je naloge opravljala do 31. decembra 1996, zatem pa so bile policijske pristojnosti prenesene na lokalno oblast. Polovico finančnih sredstev za izvajanje misije je bilo zagotovljenih preko proračuna Evropske skupnosti, drugo polovico pa so prispevale države članice ZEU. (Garb in Ober 2005: 100 ter Spence 1998: 55)

Drugo policijsko misijo je ZEU pričela izvajati z odločitvijo Sveta ZEU o napotitvi večnacionalne skupine policijskih svetovalcev²⁰ v Albanijo leta 1997. Poglavitne naloge misije so vključevale svetovanje, usposabljanje albanskih policijskih inštruktorjev ter mentorstvo Ministrstvu za javni red v procesu preoblikovanja policijskih sil v Albaniji. Ob pomoči misije MAPE je bil oblikovan nov državni policijski zakon, ki je predstavljal temelje za izgradnjo demokratičnih policijskih enot, primerljivih z mednarodnimi standardi. V okviru misije je skupno delovalo približno 140 policijskih svetovalcev, tekom misije pa je bilo usposobljenih približno 3.000 albanskih policistov. Februarja 1999 je Svet ZEU odobril podaljšanje misije do konca aprila 2000. S tem je bila vloga misije razširjena in je vključevala tudi svetovanje različnim ministrstvom ter policijskim okrajem, vključujoč mentorstvo enotam.

V kosovski krizi leta 1999 je misije MAPE pomagala albanski policiji pri sprejemu, popisovanju ter spremljanju kosovskih beguncev, v misiji pa je bilo udeleženih tudi pet pripadnikov slovenske policije. Misija MAPE je bila zaključena 31. maja 2001, velik del

²⁰ Ang: Multinational Advisory Police Element (MAPE).

finančnih sredstev pa je bil preskrbljen s strani Evropske skupnosti in njenega razvojnega programa PHARE (*History of WEU* 2002).

3.3.1 ZEU danes

V okviru IGC 6.4.1997 je skupina petih članic EU²¹ predstavila zamisel o postopni integraciji ZEU v EU. Proces integracije naj bi bil dolgoročen, vseboval bi tri faze ter omogočil prenos pooblastil ter zmogljivosti za delovanje na strukturo in organe EU. Postopek integracije naj bi spremljal razvoj skupne zunanje in varnostne politike. Preko omenjenih treh faz bi tako dosegli razvoj ZEU kot obrambne komponente EU, kateremu bi sledilo delovanje ZEU v okviru odločitev EU, zaključek integracije pa bi predstavljal popoln prenos pristojnosti organov ZEU na EU (Grizold 1999: 105).

Poleg že omenjenih institucionalnih sprememb so se države članice ob podpisu Amsterdamske pogodbe osredotočile na institucionalno integracijo ZEU v EU, vključujoč prenos 5. člena Bruseljske pogodbe v prenovljeno PEO. S tem je ZEU postala podrejeni organ EU, EU pa je s tem prevzela tudi določila o izvajanju petersberških nalog. Ob integraciji so vsi organi ZEU postali notranji organi EU, Skupščina ZEU pa se je preimenovala v Varnostno in obrambno skupščino EU (Garb in Ober 2004: 492–493).

Delovanje ZEU je dandanes omejeno na možnost sestajanja Sveta ZEU, ki se lahko sestane kadar odloči, da je to potrebno. Sestajanje Sveta ministrov ZEU je bilo prekinjeno po zadnjem srečanju v Marseillu, novembra 2000.

Klub prenosu dejavnosti kriznega upravljanja na organe in strukturo EU je članstvo evropskih držav v organizaciji ostalo nespremenjeno²², prav tako pa so ohranjeni varnostni sporazumi med ZEU in državami nečlanicami. Leta 2002 se je prenehal sestajati stalni svet, prav tako pa je bilo prekinjeno financiranje organizacije s strani nepolnopravnih članic.

Med organi ZEU, ki so ohranili svoje funkcije in delujejo na področju obrambe in varnosti vse do danes, je Parlamentarna skupščina ZEU²³. Ustanovljena leta 1954 predstavlja prvo evropsko

²¹ Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Španija.

²² ZEU pozna štiri stopnje članstva, in sicer polnopravne članice, pridružene članice, države opazovalke ter pridružene partnerice.

²³ Parlamentarno skupščino sestavljajo nacionalne delegacije evropskih držav. Danes v okviru skupščine deluje 400 članov.

parlamentarno skupščino za varnostno–obrambne zadeve. Dandanes opravlja vlogo foruma za posvetovanje s tremi temeljnimi nalogami:

- preko posvetovalne vloge predstavlja parlamentarno razsežnost ZEU. Pooblastila, ki jih je skupščina prejela ob ustanovitvi, izvirajoča iz spremenjenega Bruseljskega sporazuma, ji nalagajo dolžnost nadzora nad implementacijo obveze o kolektivni obrambi, ki so jo sprejele podpisnice;
- po prenosu operativnih dejavnosti ZEU na EU v letu 2000 deluje kot Medparlamentarna evropska varnostna in obrambna skupščina²⁴, ki se osredotoča na evropsko varnostno politiko ter spremlja razvoj civilnih in vojaških zmogljivosti kriznega upravljanja EU;
- spremlja medvladno sodelovanje na področju raziskav in razvoja oborožitve (*Assembly of WEU 2007*).

Določene dejavnosti v zvezi z usmerjanjem organizacije je ohranil tudi Generalni sekretar ZEU, dr. Javier Solana, Visoki predstavnik EU za SZVP. Tovrstna dvojnost njegovih funkcij nakazuje na dokončno združevanje delovanja obeh organizacij.

3.4 Evropska varnostna in obrambna politika

Proces oblikovanja SZVP od Maastrichta do Amsterdama so spremljali dogodki v mednarodni skupnosti, ki so izpostavili občutne pomanjkljivosti v civilnih ter vojaških dejavnostih, namenjenih pomiritvi in razrešitvi konfliktov. Temelje evropske varnostne politike je v prvi vrsti pretresla vojna v Bosni, ki je pokazala potrebo po obstoju in usklajenem delovanju tako civilnih kot vojaških zmogljivosti.

Amsterdamska pogodba je s prevzemom petersberških nalog izrazila pripravljenost EU za aktivnejše sodelovanje pri zagotavljanju evropske varnosti preko vključevanja v misije kriznega upravljanja, namenjene vzpostavljanju in vzdrževanju miru. Tovrstno delovanje pa v prvi vrsti predpostavlja usklajen in kolektivni odziv držav EU.

²⁴ Ang: Interparliamentary European Security and Defence Assembly.

3.4.1 Deklaracija iz St. Mala

Sredi Kosovske krize, 3–4 decembra 1998, sta se v St. Malu sestala takratni francoski predsednik Jacques Chirac in premier Velike Britanije Tony Blair. Produkt srečanja je bila deklaracija, ki je poudarjala potrebo po zavzemanju vloge EU na mednarodnem prizorišču. To naj bi EU dosegla preko implementacije določil, opredeljenih v Amsterdamski pogodbi, s posebnim poudarkom na petersberških nalogah. Nadalje, deklaracija prvič poziva EU k *»razvoju sposobnosti za avtonomne akcije, podprte s sposobnimi vojaškimi silami«*, prav tako poudarja potrebo po pripravljenosti za uporabo teh sil z namenom odzivanja na mednarodne krize. Tovrstna sposobnost ne bi predstavljala konkurenta zvezi NATO, temveč bi posebljala dopolnitev njenih dejavnosti na področjih, kjer NATO ni prisoten, preko tega pa bi okrepila celotno Evroatlantsko zavezništvo. Deklaracija prav tako izpostavi nujnost razvoja institucij, ki bi omogočile izvajanje misij kriznega upravljanja ter s tem predstavlja začetek razvoja EVOP²⁵ (Rutten 2001: 8–9).

Z Deklaracijo iz St. Mala se je začela naloga zagotavljanja evropske obrambne dimenzije premikati z ZEU na EU. Deklaracijo je nasledilo nemško Predsedstvo EU, ki je začelo tovrstno bilateralno pobudo spreminjati v realnost ter EVOI transformirati v EVOP (Heine 2002).

3.4.2 Evropski Svet v Kölnu

Neposredno po koncu kosovske krize junija 1999 je v Kölnu zasedal Evropski Svet. Svet je izdal skupno deklaracijo, ki povzema stališča opredeljena v Deklaraciji iz St. Mala ter razglša, da bodo države članice v okviru EU vzpostavile instrumente, ki ji bodo omogočili opravljanje petersberških nalog, vključujoč naloge, za katere je bila poprej zadolžena ZEU. Ti instrumenti bodo vključevali Evropske oborožene sile, sestavljene iz nacionalnih oboroženih sil držav članic (Rutten 2001: 41–45).

Za izvajanje nalog kriznega upravljanja so bile na podlagi Deklaracije iz Kölna predlagane sledeče institucionalne spremembe.

- nominacija Javierja Solane kot VP za SZVP na podlagi določil Amsterdamske pogodbe;
- vzpostavitev Političnega in varnostnega odbora;
- vzpostavitev Evropskega vojaškega odbora;
- vzpostavitev Evropskega vojaškega štaba;

²⁵ Konceptualne začetke EVOP lahko beležimo s Kirschbergško deklaracijo, sprejeto na zasedanju Sveta ZEU leta 1994. V okviru deklaracije je bila Načrtovalna celica ZEU pooblaščen za začetek pripravljanja formulacije skupne evropske obrambne politike (Grizold 1999: 95, 96).

- redno sestajanje Sveta za splošne zadeve ob sodelovanju obrambnih ministrov.

Navedene institucionalne reforme so bile vpeljane z Niško deklaracijo decembra 2000²⁶ ter predstavljajo formalne začetke EVOP kot integralnega dela SZVP. V okviru Niške deklaracije sta bili vzpostavljeni tudi strukturi, ki v EU vključujeta Satelitski center ter Inštitut za strateške študije, predhodna organa ZEU za soočanje z EVOP. (Heine 2002).

3.4.3 Evropski svet v Helsinkih

Decembra, leta 1999 je Evropski svet v Helsinkih predložil t.i. »Headline Goal 2003«, ki opredeljuje potrebne zmogljivosti za opravljanje petersberških nalog. Države članice naj bi do leta 2003 zagotovile na razpolago 50.000–60.000 vojakov, razmestljivih v 60 dneh, ki jih bodo vzdrževale pri opravljanju nalog vsaj eno leto²⁷. Tovrstne Enote za hitro posredovanje²⁸ bodo delovale pod poveljstvom EU. Dokument sprejet na zasedanju v Helsinkih je ponovno potrdil potrebo po vzpostavitvi teles, ki bodo omogočala učinkovito izvajanje nalog kriznega upravljanja, prav tako pa so prvič omenjeni tudi nevojaški vidiki kriznega upravljanja (civilno krizno upravljanje bom podrobneje preučil v sledečem poglavju) (Rutten 2001: 82–85).

Novembra 2000 je bil v okviru *Konference o zmogljivostih unije*²⁹ predstavljen katalog sil³⁰, ki jih države članice namenjajo za opravljanje petersberških nalog. Ta je vseboval 100.000 vojakov, približno 400 letal ter 100 plovil (Rutten 2001: 160). Kljub navidezno visokim prispevkom držav članic je analiza stanja izpostavila številne pomanjkljivosti na področjih razmestljivosti in vzdrževanja sil (npr: za polno sposobnost izvajanja petersberških nalog bi EU potrebovala vsaj 180.000 pripadnikov oboroženih sil).

²⁶ Niška deklaracija je bila po oblikovanju na Evropskem svetu decembra 2000 podpisana 26. februarja 2001, v veljavo pa je stopila februarja 2003. Poleg formalne ustanovitve poprej omenjenih organov EVOP je bil namen sporazuma izvesti institucionalne reforme, ki bodo omogočile širitev unije, do katere je prišlo leta 2004. Pomembnejše reforme Niške deklaracije poleg razširitve področja odločanja s kvalificirano večino vključujejo tudi možnost verifikacije glasovanja s kvalificirano večino, po kateri lahko članica zahteva pregled glasovanja, kjer morajo glasovi »za« predstavljati 62% prebivalstva držav EU. Kvalificirana večina v glasovanju je dosežena, če bo dosežen prag, ki le-to določa (npr: 73,91% oziroma 255 glasov v Svetu EU), odločitev pa mora biti podprta s strani polovice večine članic. Sporazum predvideva začetek veljave reform glasovanja v letu 2005. Posledica načrtovane širitve EU je bila tudi povečanje števila sedežev v Evropskem parlamentu na 732 sedežev (*Summary of the Treaty on Nice–Memorandum to the members of the Commission*: 2001).

²⁷ Namen oblikovanja tovrstnih sil ni poskus vzpostaviti nekatrške evropske vojske ampak predstavlja zvezo, sporazum med evropskimi državami, združenimi v cilju zagotavljanja lastnih zmogljivosti za obvladovanje kriz.

²⁸ Ang: Rapid Reaction Force. Polno operativno sposobnost so sile dosegle januarja 2007.

²⁹ Ang: Capabilities Commitment Conference.

³⁰ Ang: Helsinki Force Catalogue.

Na zasedanju Evropskega sveta v Laekenu decembra 2001 je bila (kljub pomanjkljivostim, za katere je bilo predvideno, da bodo odpravljene do leta 2003 in izteka roka, ki ga je opredelil *Headline Goal*) razglašena operativna sposobnost EVOP (torej civilna in vojaška sposobnost), prav tako pa je bilo poudarjeno, da razvoj zmogljivosti omogoča vključenost EU v vse bolj zahtevne naloge. Deklaracija poudarja tudi pomen nadaljnjega razvoja civilnih zmogljivosti kriznega upravljanja (Holland 2004: 70). Po terorističnem napadu 11. septembra 2001 je na izrednem zasedanju Evropski svet izjavil, da se bo EU vključila v boj proti terorizmu ter da bo le-ta postal eden od njenih prednostnih nalog. Tako tudi EVOP ni mogla prezeti novega strateškega koncepta, kar je bilo formalno izraženo tudi v okviru zasedanja Evropskega sveta v Seville junija 2002. Načini izvajanja ter interpretacija petersberških nalog so se tako občutno razvili in so sedaj vključevali večino vidikov zagotavljanja varnosti, z izjemo kolektivne samoobrambe, ki je ostala pod primatom zveze NATO. Kljub zastavitvi ambicioznih ciljev pa so se na področju EVOP ter predvsem njene vojaške razsežnosti pokazale določene pomanjkljivosti s področja zračne mobilnosti sil, vodenih raketnih sistemov, obveščevalne dejavnosti ter sistemov C3I. Tako je EU sicer razpolagala z zadostnimi kopenskimi silami, ni pa imela ustreznih sredstev za njihovo razmestitev³¹ (Heine 2002).

Z namenom odpravljanja pomanjkljivosti je bil v okviru vrha Evropskega sveta v Laekenu sprejet *Akcijski načrt evropske zmogljivosti*³². Akcijski načrt je bil oblikovan z devetnajstimi okroglimi mizami, namen katerih je bil iskanje možnih rešitev pomanjkljivosti Enot za hitro posredovanje (Schmitt 2005: 1).

3.4.4 Evropska varnostna in obrambna politika po letu 2003

Po koncu Niške konference so se države članice še naprej intenzivno zavzemale za napredek pri vprašanih EVOP. Nemudoma po terorističnem napadu na ZDA 11. septembra 2001 je EU začela razvijati novo strategijo v zunanji politiki, ki bo predstavljala strateški okvir za delovanja na področju SZVP / EVOP.

³¹ Za premostitev tovrstnih omejitev je bil decembra 2002 med EU in zvezo NATO podpisan sporazum Berlin plus. Sporazum gradi na temeljih sodelovanja v okviru Berlinskega sporazuma med ZEU in zvezo NATO, podpisanega leta 1996. Organizaciji sta izrazili, da se zavedata medsebojnih zmogljivosti za izvajanje vojaških operacij, v izogib podvajanju dejavnosti pa so zmogljivosti in sredstva zveze NATO razpoložljiva EU pri izvajanju operacij kriznega upravljanja, v katerih zveza NATO ne sodeluje (*NATO Handbook* 2006: 248–249).

³² Ang: European Capability Action Plan.

3.4.4.1 Evropska varnostna strategija in Ustavna pogodba EU

V mesecu maju 2003 je VP za SZVP Javier Solana predstavil osnutek dokumenta o evropski varnostni strategiji naslovljen »Varna Evropa v boljšem svetu«³³. Dokument je vključeval prednostna področja, kot so nove grožnje varnosti, strateške cilje EU, med katerimi prednjači zagotavljanje območja varnosti neposredno pred »pragom« unije ter vprašanja, kot so racionalizacija porabe vojaških virov in naložb za obrambo. V dejavnostih na tovrstnih prednostnih področjih osnutek podpira strategijo »predhodnega posredovanja«³⁴ in navaja: »Svet, ki ponuja pravico in priložnosti za vse, je bolj varen. S predhodnim posredovanjem se lahko izognem resnejšim težavam v prihodnosti«. V nadaljevanju navaja še: »Razviti moramo strateško kulturo, ki podpira zgodnje ter hitro posredovanje. Pri tem moramo misliti predvsem na operacije, kjer sodelujejo tako vojaške kot civilne zmogljivosti«. Kljub (političnem) zavzemanju držav članic za odločnejša dejanja skupne evropske politike je besedilo, ki vključuje izraz predhodno posredovanje, naletelo na občutno mero kritik. Pri tem je bila predvsem izpostavljena podobnost z novo strategijo ZDA, sprejeto leta 2002, ki je prav tako vključevala koncept predhodnega posredovanja. Nasprotni argumenti pa so navajali, da se v okviru Evropske varnostne strategije predhodno posredovanje nanaša predvsem na mehanizme mehke varnosti, kot je na primer gospodarska diplomacija. Argumentom navkljub določilo o predhodnem posredovanju ni bilo vključeno v končno Evropsko varnostno strategijo. Mesto predhodnega posredovanja je tako prevzela besedna zveza »preventivno posredovanje«³⁵. (*European Security and Defence Policy: Developments since 2003* 2006). Končni tekst dokumenta je bil sprejet decembra 2003. Na osnovi predstavljenega osnutka je definiral ključne grožnje prihodnji varnosti ter stabilnosti EU, ki zajemajo:

- **Terorizem**³⁶: strategija opredeljuje terorizem kot rastočo strateško grožnjo celotni Evropi. Navaja, da so vzroki terorističnih dejanj kompleksi in vključujejo kulturne, politične in verske pritiske ter razlike. Strategija prepoznava evropski prostor kot tarčo in izhodišče sodobnega terorizma.

³³ Ang: A Secure Europe in a Better World.

³⁴ Ang: Pre-emptive engagement.

³⁵ Ang: Preventive engagement.

³⁶ Praktične implementacije strategije na področju boja proti terorizmu zajemajo sprejetje Deklaracije o boju proti terorizmu ter imenovanje prvega Koordinatorja EU za protiteroristično delovanje, z nalogo nadziranja pristopa EU k boju proti terorizmu. Sprejet je bil tudi t.i. evropski priporni nalog ter različni ukrepi proti financiranju terorizma (Jazbec 2004: 7).

Nadalje, v okviru Evropskega sveta junija 2004 je bil sprejet Akcijski načrt o boju proti terorizmu, novembra 2005 pa je bila sprejeta Protiteroristična strategija Evropske unije, ki opredeljuje prihodnje cilje protiterorističnega delovanja ter osnovna načela delovanja–preprečevanje, zaščita, sledenje in odziv (*European Security and Defence Policy: Developments since 2003* 2006).

- **Širjenje OMU³⁷**: verjetnost oboroževalne tekme z OMU, predvsem na bližnjem vzhodu ter možnost, da tovrstno orožje pade v roke teroristom, sta največji grožnji evropskega prostora. Kot možen vzrok nestabilnosti strategija obravnava tudi širjenje raketne tehnologije ter bioloških znanosti namenjenih izdelavi biološkega orožja.
- **Regionalni konflikti**: aktivni in zamrznjeni konflikti na evropskih mejah ter tudi v bolj oddaljenih regijah imajo močan vpliv na evropsko varnost. Predstavljajo lahko vir terorističnih dejanj, organiziranega kriminala ali ustvarjajo pogoje za širjenje OMU. Kot področja strateškega interesa strategija navaja arabsko–izraelski konflikt ter mediteransko regijo.
- **Propad držav**: slabo vladanje, korupcija, šibke institucije ter državljanske vojne predstavljajo notranje grožnje državam. Povzročijo lahko propad državnih institucij ter političnega sistema. V tovrstne okolju so ustvarjeni pogoji za stopnjevanje ogroženosti s terorizmom in kriminalom, ta pa predstavljata grožnjo mednarodni skupnosti.
- **Organiziran kriminal**: strategija prepoznava Evropo kot pomembno tarčo organiziranega kriminala, predvsem na področjih tihotapljenja oseb, orožja ter mamil (*A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy 2003*).

V nadaljevanju strategija opredeljuje strateške cilje, razdeljene v tri sklope:

- **Širitev varnostnega območja okoli Evrope**: varnost držav na meji Evrope pomeni močno garancijo njeni notranji stabilnosti in varnosti. V ta namen je na potencialno nestabilnih območjih potrebno zagotoviti stabilno in dobro vladanje. Območja, ki jih predpostavlja strategija kot področja varnostnega interesa, so Balkan, južni Kavkaz, Ukrajina, Moldavija in Belorusija.
- **Krepitev mednarodnega sistema**: velika pozornost je bila posvečena multilateralizmu ter odnosu EU s strateškimi partnerji, kot so ZDA, Rusija ter zvezi NATO in OVSE³⁸. Dolgoročni cilj strategije je izgradnja stabilnega mednarodnega sistema z učinkovitimi institucijami ter delujočim sistemom pravil.
- **Spopad z grožnjami**: zaradi kompleksnosti sodobnih groženj varnosti se le–tem ni mogoče več zoperstavljati le z vojaškimi sredstvi. Ukrepi zahtevajo vzajemno delovanje diplomatskih, političnih, ekonomskih, vojaških in drugih sredstev. Kot možnost bodočih

³⁷ Decembra 2003 je Evropski svet sprejel dokument z naslovom Evropska strategija proti OMU, ki poudarja potrebo po sodelovanju s partnerji, kot so ZDA, Rusija, Japonska in Kanada. Strategija poudarja tudi pomen ukrepanja v regionalnih nestabilnostih, katerih posledica bi lahko bila pojav ustreznih razmer za širjenje OMU.

³⁸ Kljub navajanju številnih strateških partnerstev pa strategija ne pojasnjuje njihovega pomena in potrebe po tolikšnem številu (Jazbec 2004: 7).

misij strategija predvideva tudi misije razoroževanja, podpore tretjim državam v boju s terorizmom ter reforme varnostnega sektorja v kontekstu misij t.i. grajenja institucij³⁹ (Grizold 2007: 760).

Grožnje evropski regiji, ki jih navaja strategija, predstavljajo močan vzrok propadanja vladavine prava, šibijo demokratične institucije ter ogrožajo temeljne človekove pravice. Obenem so to tudi področja delovanje EU, kjer lahko uporaba civilnih zmogljivosti v obliki misij civilnega kriznega upravljanja pripomore k daljnosežni stabilizaciji ogroženih držav ter s tem celotne evropske regije. Na področju civilnih zmogljivosti strategija navaja: *»V večini intervencij je vojaški učinkovitosti sledil civilni kaos. V ta namen moramo okrepiti civilne zmogljivosti v kriznih ter postkriznih razmerah«*. Evropska varnostna strategija tako predstavlja velik korak v smeri pozitivne politične volje EU za zagotavljanje lastne varnosti, predvsem preko stabilizacije svoje soseske ter soočenja s sodobnimi grožnjami varnosti. Praktična implementacija ukrepov na področjih, ki jih navaja Evropska varnostna strategija tako predstavlja največji izziv EU v zadevah SZVP/EVOP.

Sprejemu evropske varnostne strategije so sledile številne iniciative namenjene izboljšanju vojaških in civilnih zmogljivosti EU. Tako je bil s strani Evropskega sveta junija 2004 sprejet dokument z naslovom Headline Goal 2010, ki predstavlja revizijo Headline Goal-a 2003, sprejetega v Helsinkih ter s tem petersberških nalog kot celote, predvsem pa zmogljivosti EU za njihovo izvajanje. Osredotoča se na zagotavljanje interoperabilnosti, razmestljivosti in sposobnosti vzdrževanja sil. Dokument predvideva ustanovitev t.i. Bojnih skupin EU za uresničevanje omenjenih sposobnosti, predvsem pa za izvajanje operacij hitrega odziva. Nadalje, sprejet je bil dokument Civilian Headline Goal ter pobuda o ustanovitvi Evropske žandarmerije (oba pojma bom podrobneje preučil v naslednjem poglavju), oblikovana pa je bila tudi Evropska obrambna agencija⁴⁰.

Nadaljnji razvoj SZVP/EVOP lahko beležimo z Ustavno pogodbo EU. Ob oblikovanju le-te so tradicionalno evropsko usmerjene države dobile priložnost vplivanja na prihodnji razvoj SZVP.

³⁹ Ang: Institution building.

⁴⁰ Na predlog Sveta EU je bila julija 2004 ustanovljena medvladna Evropska obrambna agencija s področja raziskav, obrambnih zmogljivosti ter nabav oborožitve, z namenom izboljšanja evropskih vojaških in obrambnih zmogljivosti. Glavne naloge Evropske obrambne agencije so podpiranje vojaških raziskav, razvijanje zmogljivosti, spodbujanje sodelovanja na področju oborožitve, izboljšanje tehnološke zmožnosti za delovanje evropskega oborožitvenega trga in harmonizacija vojaških zahtev članic (preko konzultacij ter dialoga). Na področju odločanja delujejo: VP za SZVP kot vodja agencije; Usmerjevalni odbor, ki predstavlja glavno odločevalsko telo in se sestaja na ravni obrambnih ministrov; s strani Usmerjevalnega odbora imenovan Izvršni direktor, ki vodi stalno osebje v agenciji (Grizold 2007: 758–760 in *European Defence Agency* 2007).

29. oktobra 2004 je bila v Rimu podpisana Pogodba o ustanovitvi ustave za Evropo⁴¹, boljše poznana pod imenom Ustavna pogodba EU. Pogodba predstavlja nadaljnjo stopnjo v kodifikaciji EVOP⁴² ter vpeljuje številne novosti na področje zunanje in varnostne politike. Prva izmed predvidenih novosti je imenovanje Ministra za zunanje zadeve EU⁴³. Člen I–28/2 določa: »Minister za zunanje zadeve EU vodi SZVP unije. S svojimi predlogi prispeva k oblikovanju te politike in jo izvaja po pooblastilu Sveta EU. Enako velja za skupno varnostno in obrambno politiko«. Minister za zunanje zadeve tako postane eden izmed podpredsednikov Evropske komisije, predseduje pa tudi Svetu za zunanje zadeve (*Treaty establishing a Constitution for Europe* 2004). Ministrica/Minister bo odgovoren za zunanje ukrepe unije, ob tem pa se bo opiral na Evropsko službo za zunanje ukrepe⁴⁴, v kateri bodo službovali strokovnjaki z relevantnih področij diplomacije in kriznega upravljanja. Na področju nalog EVOP lahko z Ustavno pogodbo beležimo širitev obsega misij evropskih civilnih in vojaških sil. Tako nove misije vključujejo tudi obeležja, ki jih predvideva Evropska varnostna strategija in poleg »tradicionalnih« petersberških nalog vključujejo še misije razoroževanja, vojaško svetovanje ter postkonfliktno stabilizacijo.

Nadalje Ustavna pogodba vsebuje dva člena, namenjena krepitvi solidarnosti med članicami unije. Člen I–41 tako določa: »Če postane država članica žrtev oboroženega napada na svoje ozemlje, so ji druge države članice dolžne v skladu z 51. členom Ustanovne listine Združenih narodov zagotoviti pomoč in podporo z vsemi razpoložljivimi sredstvi. To ne vpliva na posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic ali njihovih obveznosti do zveze NATO«. Člen I–43/1 pa je t.i. solidarnostna klavzula in določa, da Unija in države članice delujejo v duhu solidarnosti, kar predpostavlja, da v primeru terorističnega napada na državo članico, naravne ali antropogene nesreče Unija uporabi vsa razpoložljiva sredstva za preprečitev teroristične grožnje, zavarovanje prebivalstva in demokratičnih institucij.

Tudi področje odločanja je predmet reforme v okviru Ustavne pogodbe. Tako člen III–300/2 omogoča širitev odločanja s kvalificirano večino na področja SZVP, poleg področij, ki jih obravnavajo predhodni sporazumi. Konkretno, Evropski svet ima možnost soglasnega odločanja o področjih, na katerih lahko Svet EU nato odloča s kvalificirano večino. Tovrsten protokol odločanja pa se ne nanaša na zadeve EVOP, ki ostaja izključno pod mehanizmom

⁴¹ Ang: Treaty establishing a Constitution for Europe.

⁴² S členom I-41/1 Ustavna pogodba opredeljuje vlogo EVOP, in sicer: »Skupna varnostna in obrambna politika je sestavni del skupne zunanje in varnostne politike. Uniji zagotavlja operativno sposobnost, oprto na civilna in vojaška sredstva« (*Treaty establishing a Constitution for Europe* 2004).

⁴³ Minister za zunanje zadeve EU bo imenovan s strani Evropskega sveta preko glasovanja s kvalificirano večino ter s privolitvijo predsednika Evropske komisije. V funkciji ministra bosta združeni vlogi VP za SZVP ter Komisarja/Komisarke za zunanje zadeve.

⁴⁴ Ang: European External Action Service.

soglasnega odločanja. Pomembno določilo Ustavne pogodbe predstavlja tudi člen I–41/6, ki govori o tesnejšem strukturnem sodelovanju držav, ki imajo boljše vojaške zmogljivosti. Pomemben dejavnik v doseganju večje fleksibilnosti EVOP pa predstavlja člen III–310, ki daje pravico Svetu EU, da določeno nalogo poveri skupini držav članic, ki imajo zato ustrezne zmogljivosti. Tovrstna določba izhaja iz praktične aplikacije politik EU, kjer države članice znotraj evropskega okvirja iščejo manjša ad – hoc zavezništva (Missirolli 2006).

Kljub temu, da je prihodnost Ustavne pogodbe EU trenutno negotova, saj je pogojena z ratifikacijo Francije in Nizozemske⁴⁵, pa na področju EVOP načrtuje jasno pot k skupni evropski obrambi.

3.4.4.2 Berlinska konferenca o EVOP

29.–30. januarja 2007 je bila v Berlinu sklicana mednarodna konferenca o prihodnosti EVOP. V okviru konference je preko 130 mednarodnih strokovnjakov s področja varnostnih študij in politik ter evropskih uradnikov razpravljalo o predhodnih dosežkih ter nadaljnjem trendu in izzivih razvoja evropske varnosti. Format konference so predstavljale tri delovne skupine–omizja, ki so naslavljala ključna področja EVOP, in sicer operacije, ustanove ter zmogljivosti. Ugotovitve konference lahko povzamem v treh dognanjih:

- razvijajoče operativne zahteve predpostavljajo nujnost nadaljnje civilno – vojaške sinergije v smislu načrtovanja in izvajanja operacij EVOP. V vseh stopnjah postopka kriznega upravljanja je potrebno povečati usklajenost civilnega in vojaškega delovanja, prav tako pa je potrebno doseči skladnost vseh instrumentov EU na samem območju delovanja;
- potrebno je okrepiti zmogljivosti Generalnega sekretariata Sveta EU za načrtovanje in izvajanje operacij EVOP. V okviru tega je izpostavljena predvsem zahteva po stalnem organu – civilnem Poveljniku za operacije, zadolženem za poenotenje linije vodenja v civilnih operacijah;
- potrebno je razviti dolgoročno strategijo razvoja EVOP po letu 2010, ki bo vsebovala jasno opredeljene cilje ter izboljšala izkoristek resursov unije. V ta namen naj vlade držav članic oblikujejo tesnejše sodelovanje med razvijanjem vojaških in civilnih zmogljivosti. Za oblikovanje in razvoj civilnih zmogljivosti je potrebno razviti agencijo po vzoru Evropske obrambne agencije za razvoj vojaških zmogljivosti.

⁴⁵ Državlani Francije so ratifikacijo Ustavne pogodbe EU zavrnil na referendumu 29. maja 2005, čemur je sledila zavrnitev s strani Nizozemske po referendumu 1. junija 2005.

Rezultati konference nikakor ne predstavljajo obveze držav članic za izvajanje tovrstnih reform, izpostavljajo pa pomembna področja, kjer je potrebno nadaljnje delo za doseganje učinkovitega vojaškega in civilnega kriznega upravljanja (*ESDP: from Cologne to Berlin and beyond: Operations – Institutions – Capabilities* 2007).

3.5 Institucije in pristojnosti s področja SZVP / EVOP

Pri oblikovanju in implementaciji SZVP ter EVOP sodeluje večje število različnih teles EU. Nekatera od teh so bila prisotna že ob sami vzpostavitvi SZVP, druga so bila ustanovljena v postopku izoblikovanja omenjenih politik. Poleg dejavnosti poprej omenjenih VP za SZVP, Enote za načrtovanje politik in zgodnje opozarjanje ter Situacijskega centra, na področju skupne varnosti ter kriznega upravljanja delujejo še:

*Evropski svet*⁴⁶: predstavlja najvišje politično telo EU, kjer se vsaj dvakrat letno (enkrat v vsakem predsedovanju uniji) sestajajo voditelji držav članic oziroma predsedniki vlad skupaj s predsednikom Evropske komisije. Glavna naloga Evropskega sveta je sprejemanje političnih odločitev, smernic razvoja za delovanje politik EU, vključno s SZVP (Novak 2007: 108). Na področju le-te Evropski svet sprejema skupne strategije, na podlagi katerih Svet EU odloča o skupnih ukrepih in skupnih stališčih.

Svet EU: zunanji ministri držav članic ter Evropska komisarka za zunanje zadeve se srečujejo vsaj enkrat mesečno v formatu imenovanem Svet za splošne zadeve in zunanje odnose⁴⁷. Njihove odločitve posegajo na področje zunanjih zadev ter SZVP, kar vodi v sprejem skupnih stališč in skupnih ukrepov. Implementacija le-teh je v veliki meri odvisna od trenutnega Predsedstva unije. V zadevah zunanje politike, varnosti in obrambe so nacionalne vlade ohranile neodvisen nadzor, kljub temu pa Svet EU predstavlja glavni forum za medvladno

⁴⁶ Evropski svet deluje izven institucionalnega okvirja EU, ob začetku veljave Ustavne pogodbe EU pa bo postal ena izmed institucij EU. Vzpostavljena bo tudi nova funkcija predsednika Evropskega sveta, z nalogo zunanjega predstavništva unije (Novak 2007: 101).

⁴⁷ Ang: General Affairs and External Relations Council (GAERC). V tovrstni sestavi ministre za zunanje zadeve občasno spremljajo tudi obrambni ministri. Poleg tega formata se Svet EU sestaja še v osmih različnih oblikah oziroma Svetih. Predstavništvo države članice v Svetu EU opravlja minister države članice, kateri minister se bo udeležil zasedanja pa je odvisno od vprašanja na dnevne redu (npr. okolje, zunanje zadeve in varnost, pravosodje itd.). Svet EU je glavni organ za odločanje v EU, najširšo odgovornost za splošna politična vprašanja pa ima prav v obliki Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose. (Ferfila 2007: 74) kot poglobitve naloge Sveta EU navaja: sprejemanje evropske zakonodaje (skupaj z Evropskim parlamentom), usklajevanje gospodarskih in socialnih politik držav članic, sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami, potrjevanje proračuna EU, razvoj SZVP EU na podlagi smernic Evropskega sveta ter usklajevanje sodelovanja med nacionalnimi sodišči in policijskimi organi v kazenskih zadevah.

sodelovanje ter skupne odločitve z omenjenih področij (Ferfila 2007: 75). Delo Sveta EU podpira *Generalni sekretariat Sveta EU/VP za SZVP*, katerega glavna naloga je pripravljanje sestankov Sveta v vseh devetih formatih ter njegovih podrejenih – pripravljalnih teles. Za upravljanje Generalnega sekretariata skrbi Namestnik Generalnega sekretarja in VP za SZVP Javierja Solane. Sekretariat se deli na devet Generalnih direktorats, med katerimi Generalni direktorat E zajema področje zunanjih odnosov in se nadalje deli na devet funkcionalno – geografskih direktorats⁴⁸. Z namenom krepitve civilne dimenzije kriznega upravljanja EU je bila v letu 2003 sprejeta odločitev o oblikovanju skupine strokovnjakov, znotraj Generalnega sekretariata, za načrtovanje in podporo civilnim misijam.

Na vrhu Evropskega sveta v Nici decembra 2000, je bila sprejeta odločitev o oblikovanju posebne *Polijske enote*⁴⁹ znotraj Generalnega sekretariata Sveta EU, ki omogoča načrtovanje in izvajanje policijskih operacij (vključujoč usklajevanje delovanja, ocenjevanje situacij, izvajanje usposabljanj ter oblikovanje pravnega okvirja). S svojim delom lahko enota podpira tudi VP za SZVP ter nudi strokovno pomoč ostalim telesom Sveta EU.

Odbor stalnih predstavnikov (COREPER): predstavlja ključno točko v procesu odločanja v EU. Odbor sestavljajo stalni predstavniki–veleposlaniki držav članic, ki se sestajajo na tedenskih srečanjih. Poglavitna naloga Odbora stalnih predstavnikov je pomoč Svetu EU pri njegovem dnevnem redu, torej pripravljanje vprašanj za odločanje ali pa predlaganje že odločenih zadev (na ravni Odbora stalnih predstavnikov) v končno potrditev. Veleposlaniki razpravljajo o celotnem naboru dejavnosti EU ter pripravljajo dosjeje za nadaljnje delo Sveta EU (*Crisis Response Capability Revisited* 2005: 18).

Za učinkovito soočanje z obširnimi razponom sprva petersberških nalog ter kasneje politik EVOP so bili z deklaracijo iz Kölna vzpostavljeni poleg VP za SZVP tudi Politični in varnostni odbor (PVO), Vojaški odbor EU (EUMC) ter Vojaški štab EU (EUMS). Organe je formalno uzakonila Niška deklaracija, v prehodni obliki pa so začeli delovati že marca leta 2000. Omenjena telesa so bila vzpostavljena v okviru Sveta EU z namenom podpore delovanju le-tega pri izvajanju nalog s področja kriznega upravljanja.

Politični in varnostni odbor: ustanovljen na podlagi 25. člena spremenjene Bruseljske pogodbe je s postopnim razvojem instrumentov zunanje politike EU postal osrednje telo na področju

⁴⁸ Med devetimi direktorati VII. zastopa EVOP, IX. pa civilno krizno upravljanje in usklajevanje.

⁴⁹ Ang: Police unit.

SZVP ter EVOP. V skladu z usmeritvami Sveta EU je odgovoren za politično–strateško civilno in vojaško upravljanje s konflikti preko predlaganja usmeritev EU v konkretnih kriznih situacijah. Predstavniki PVO se srečujejo dvakrat tedensko, od januarja 2005 dalje pa na sestankih prisostvuje tudi stalni veleposlanik Evropske komisije. Naloge PVO zajemajo tudi spremljanje mednarodnih dogodkov in razmer, ki posegajo na področje SZVP. Na njihovi osnovi PVO podaja mnenja Svetu EU pri oblikovanju politik, izdeluje osnutke in pregleduje zaključke Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose ter usklajuje delo različnih delovnih teles s področja SZVP. Nadalje, PVO vodi politični dialog preko sodelovanja z VP za SZVP ter posebnimi predstavniki, služi kot forum dialoga (z zvezo NATO) na področju EVOP, Vojaškemu odboru EU predlaga usmeritve ter sprejema njegova mnenja in priporočila, prav tako pa lahko po pooblastilu Sveta EU prevzame politično usmerjanje razvoja vojaških zmogljivosti ter politični in strateški nadzor nad konkretno operacijo. V primeru krize je PVO telo, ki proučuje vse ukrepe, ki bi lahko služili kot odgovor EU na nastalo situacijo, prav tako pa lahko predlaga skupne ukrepe, o katerih nato odloča Svet EU. Z namenom začetka operacije PVO predloži Svetu EU priporočila, oblikovana na podlagi mnenj Vojaškega odbora EU in CIVCOM-a. Svet EU nato odloča o posredovanju v okviru skupnega ukrepa ter določi pristojnosti VP za SZVP⁵⁰ pri implementaciji sprejetih odločitev (*Council Decision setting up the Political and Security Committee 2001*).

Vojaški odbor EU: predstavlja vodilno telo na področju vojaških aktivnosti unije (organizirano znotraj Sveta EU) ter forum za vojaško posvetovanje in sodelovanje med državami članicami na področju preprečevanja konfliktov ter kriznega upravljanja. Političnemu in varnostnemu odboru daje priporočila ter nasvete glede vojaških vidikov kriznega upravljanja, glede političnega in strateškega nadzora vojaških aktivnosti, podaja ocene tveganj posameznih situacij, finančne ocene posameznih operacij ali vaj ter svetuje glede vojaških odnosov unije z državami nečlanicami, mednarodnimi organizacijami ali državami v postopku pridruževanja uniji.

V krizni situaciji EUMC podaja vojaške usmeritve ter navodila Vojaškemu štabu EU. V okviru te naloge na zahtevo PVO izdaja direktive Generalnemu direktorju Vojaškega štaba EU, naj ta s svojim osebjem oblikuje ter poda obstoječe strateške opcije. Le-te nato preuči ter jih posreduje PVO skupaj z lastno oceno ter vojaškimi priporočili. EUMC pa opravlja tudi nadzorno dejavnost, saj izvaja nadzor nad izvrševanjem tekočih vojaških operacij.

⁵⁰ V primeru operacije kriznega upravljanja lahko VP za SZVP predseduje PVO ter upravlja delovanje Skupnega situacijskega centra.

Vojaški odbor EU sestavljajo obrambni ministri držav članic, ki se srečujejo vsaj dvakrat letno, na tedenskih zasedanjih pa ministre zastopajo vojaški predstavniki. Predsednik odbora zastopa le-tega pred PVO ter Svetom EU⁵¹, prav tako pa vodi odbor v obeh obstoječih formatih (*Council Decision setting up the Military Committee of the European Union 2001*).

Vojaški štab EU: predstavlja enega izmed Generalnih direktoratsv v sestavi Generalnega sekretariata Sveta EU in edino stalno integrirano vojaško strukturo EU. EUMS sestavljajo vojaški strokovnjaki, ki jih v Generalni sekretariat sekondirajo države članice. Organizacijsko je štab podrejen Vojaškemu odboru EU z nalogami implementacije njegovih usmeritev ter izvajanja podpore, torej ocenjevanje situacij in vojaško strateško načrtovanje. Kot organ, neposredno umeščen ob bok Generalnega sekretarja/VP za SZVP Vojaški štab ne predstavlja poveljstva za vodenje misij, njegova poglavitna naloga je podajanje strateških opcij ter analiz Vojaškemu odboru EU, ki tovrstna mnenja nato posreduje PVO. V praksi tako opravlja nalogo podpornega telesa Vojaškega odbora ter služi kot povezava med njim in vojaškimi sredstvi, s katerimi razpolaga EU (*Crisis Response Capability Revisited 2005*: 19). Poleg že omenjenih, naloge Vojaškega štaba EU vključujejo še zgodnje opozarjanje, oblikovanje predlogov v zvezi s silami in zmogljivostmi, ki jih države članice dajejo na razpolago EU, spremljanje potencialnih kriz, izvajanje vojaškega strateškega načrtovanja, usklajevanje delovanja med nacionalnimi vojaškimi poveljstvi (vključujoč tista poveljstva, ki jih je zveza NATO ponudila v uporabo EU), ocenjevanje vojaških dejavnosti EU, vzpostavljanje odnosov z zvezo NATO ter prispevanje k razvoju EVOP in boju proti terorizmu (*Council decision on the establishment of the Military Staff of the European Union 2005*).

Med osmimi organizacijskimi enotami Vojaškega štaba deluje od drugega predsedovanja v letu 2005 dalje tudi Civilno–vojaška načrtovalna celica, ki v okviru štaba izvaja naloge strateškega načrtovanja za odzive na krize, kjer se izvajajo združene civilno–vojaške operacije. Celica predstavlja prvo stalno telo EU, ki združuje tako vojaško kot civilno osebje⁵². Civilno–vojaška celica tako povečuje zmogljivost EU za soočanje z načrtovanjem kriznega upravljanja, pripomore h koordinaciji civilnih operacij ter razvija zmožnosti za izvajanje samostojnih

⁵¹ Predsednik Vojaškega odbora EU prisostvuje tudi na zasedanjih GAERC-a, ko so na dnevnem redu vprašanja vojaške narave.

⁵² V okviru Celice deluje 30 vojaških in civilnih strokovnjakov, vključujoč dva predstavnika Evropske komisije (*Remarks to the European Parliament Sub-Committee on Security and Defence By Brigadier General Heinrich Brauss, Director Civ/Mil Cell Roland Zinzius, Deputy Director CivMil Cell 2007*).

vojaških operacij EU⁵³. Kot taka omogoča Vojaškemu štabu, da v skladu z navodilom Vojaškega odbora vzpostavi poveljstvo civilno–vojaške misije v primeru, ko Svet EU za vodenje ni določil nacionalnega poveljstva.

Poveljstvo operacij EU: s 1. januarjem 2007 je bilo v Bruslju oblikovano Poveljstvo operacij EU, ki nudi možnost vodenja omejenih operacij⁵⁴ v primerih, ko Svet EU za vodenje ne pooblasti enega od petih razpoložljivih nacionalnih poveljstev⁵⁵ ali pa odloči o uporabi zmogljivosti zveze NATO v skladu s sporazumom Berlin plus⁵⁶ (*EU Operations Centre* 2007). Poveljstvo operacij EU ni stalno poveljstvo, kljub temu pa lahko postane operativno v primeru odločitve o operaciji EU. Odločitev o aktivaciji poveljstva sprejme Svet EU, osebje poveljstva pa predstavljajo uslužbenci Vojaškega štaba EU ter predstavniki držav članic. Za ohranjanje zmogljivosti delovanja Poveljstva operacij je zadolženo osebje Civilno–vojaške celice, ki skrbi za infrastrukturo, opremo ter razvijanje postopkov delovanja. Poveljstvo operacij doseže začetno delovno sposobnost–sposobnost načrtovanja, v petih dneh po aktivaciji ter polno delovno sposobnost, t.j. sposobnost vodenja operacije v 20 dneh po aktivaciji⁵⁷. Ker osebje poveljstva sestavljajo tako vojaški kot civilni strokovnjaki, je omogočeno prilagajanje posamični misiji, odvisno od prevladujoče civilne oziroma vojaške dimenzije (*Remarks to the European Parliament Sub-Committee on Security and Defence By Brigadier General Heinrich Brauss, Director Civ/Mil Cell Roland Zinzius, Deputy Director CivMil Cell* 2007).

Za učinkovitejšo implementacijo SZVP je bil z odločitvijo Sveta EU maja 2000 ustanovljen *Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja*⁵⁸ (CIVCOM). Sestavljajo ga predstavniki držav članic ter predstavniki Evropske komisije, ki o svojem delu poročajo Odboru stalnih predstavnikov. Glavna naloga CIVCOM–a je podajanje informacij, priporočil ter nasvetov PVO glede civilnih vidikov kriznega upravljanja s področja vladavine prava, policijskih nalog, civilne uprave ter civilne zaščite. CIVCOM je prav tako odgovoren za uresničevanje t.i. zadanih ciljev⁵⁹ na področju civilnih odzivov EU na krize, razvijanje sredstev, potrebnih za

⁵³ Cilj vzpostavitve Civilno–vojaške celice je omogočiti samostojno zmožnost načrtovanja misij v primerih, kjer misije, z ozirom na sporazum Berlin plus, ne vključujejo zmogljivosti zveze NATO (*Crisis Response Capability Revisited* 2005: 19).

⁵⁴ Sile v velikosti do 2.000 pripadnikov.

⁵⁵ Nacionalna poveljstva nudijo: Francija – Mont Valerian, Pariz; Velika Britanija–Northwood; Nemčija–Potsdam, Berlin; Italija–Rim; Grčija–Larissa.

⁵⁶ Sporazum omogoča uporabo poveljniških zmogljivosti zveze NATO, konkretno Poveljstva operacij–SHAPE v Monsu, Belgiji.

⁵⁷ Poveljstvo operacij bo prvič aktivirano junija 2007 kot sedež vojaške vaje MILEX 07/CPX.

⁵⁸ Ang: Committee for Civilian Aspects of Crisis Management.

⁵⁹ Ang: Headline Goals.

opravljanje nalog civilnega kriznega upravljanja ter pripravljanje odzivov na krize. Za usklajevanje delovanja na področju civilnega kriznega upravljanja je bila vzpostavljena tudi *Koordinacijska skupina za odzive na krize*⁶⁰. Skupina ne predstavlja stalnega delovnega telesa Sveta EU, aktivirana je v primeru konkretne krize, v njej pa službujejo višji uradniki Evropske komisije ter Sekretariata Sveta EU. Med poglavitnimi nalogami skupine je tudi oblikovanje t.i. koncepta kriznega upravljanja⁶¹, v katerem so opredeljeni politični interesi, cilji in opcije za usklajen odziv na krizo. (*Crisis Response Capability Revisited* 2005: 20). Tovrstni koncepti kriznega upravljanja naj bi bili osnova za misije EVOP o izvedbi katerih odloča PVO, (Gourlay 2006: 115) pa navaja, da je dejanska vloga Koordinacijske skupine pri načrtovanju misij majhna, saj je le-ta sklicana v kasnejši fazi procesa načrtovanja, ko je odločitev o izvedbi misije že neizogibna.

Na uradniškem nivoju deluje v državah članicah ter Evropski komisiji mreža *Evropskih korespondentov*, ki preko varne kodirane povezave–Coreu usklajujejo dnevno delo s področja SZVP ter sodelujejo pri pripravi zasedanj PVO, GAERC–a in Evropskega sveta. Na področju SZVP delujejo tudi druge delovne skupine, ki združujejo osebje držav članic in Evropske komisije. Njihove naloge so razporejene po geografskem (npr: Azija, Afrika, Latinska Amerika) ali funkcionalnem ključu (mednarodno pravo, terorizem, človekove pravice, boj proti drogam). Tovrstne delovne skupine nudijo pomembno podporo Svetu EU ter predstavljajo enega izmed oblik sodelovanja med Komisijo in članicami EU (*CFSP–Overview* 2002).

Za pregled pravnih, administrativnih ter finančnih vidikov predlogov s področja SZVP skrbi skupina *Svetovalcev za zunanje zadeve*⁶², ki jo sestavljajo člani stalnih predstavništev držav članic ter predstavniki Evropske komisije. Preko priprave dela COREPER–ja zavzema skupina pomembno vlogo v procesu sprejemanja odločitev o skupnih ukrepih unije. Nadaljnja naloga skupine je nadzor in ocenjevanje izvajanja sankcij v okviru sprejetih skupnih ukrepov, predstavlja pa tudi enega zmed forumov za izmenjavo informacij ter izkušenj med državami članicami in mednarodnimi organizacijami (*Crisis Response Capability Revisited* 2005: 19; *The Main Bodies of the CFSP* 2007).

Pomembna vloga na področju SZVP ter civilnega kriznega upravljanja pripada tudi Evropski komisiji. Komisija je polno vključena v aktivnosti EU s področja SZVP. Kot taka lahko

⁶⁰ Ang: Crisis Response Co-ordination Team (CRCT).

⁶¹ Ang: Crisis Management Concept (CMC).

⁶² Ang: RELEX Counsellors.

predloži Svetu EU katerokoli vprašanje oziroma predlog, navezujoč se na SZVP, zadolžena pa je tudi za upravljanje proračuna SZVP v okviru proračuna Evropske skupnosti. Nadalje, Evropska komisija opravlja vlogo povezave med I. in II. stebrom EU, saj na področje SZVP vključuje relevantne politike Evropske skupnosti⁶³. Skupaj s Svetom EU Komisija zagotavlja enotnost ter stalnost zunanjih, varnostnih, ekonomskih ter razvojnih dejavnosti EU. Evropska komisija izvaja dejavnosti s področja zunanje politike preko petih Generalnih direktoratsv, ki so zadolženi za zunanje zadeve, trgovino, širitev, razvoj ter humanitarno pomoč. Generalne direktorate vodijo Evropski komisarji, pri delu pa jih podpirajo kabineti izbranih svetovalcev. Generalni direktorat za zunanje odnose in sosedsko politiko (RELEX) je nadalje deljen na več direktoratsv, med katerimi ima Direktorat A pristojnosti s področja SZVP v vseh regijah, vključuje pa tudi *Enota za preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje*. Enota, ustanovljena leta 2001, je odgovorna za usklajevanje dejavnosti Evropske komisije s področja kriznega upravljanja, skrbi pa tudi za izmenjavo informacij z ostalimi organi ter mednarodnimi organizacijami, dejavnimi v preprečevanju konfliktov. Sodeluje tudi s Sekretariatom Sveta EU ter Skupnim situacijskim centrom, za katera izdeluje sezname potencialnih kriznih žarišč (*Crisis Response Capability Revisited 2005: 12–15*).

⁶³ Evropska komisija ima ekskluzivno pristojnost pri dejavnostih Evropske skupnosti (steber I.) na področjih razvojne pomoči, humanitarne dejavnosti, rehabilitacije in rekonstrukcije. V primeru SZVP in kriznega upravljanja pa svoje pristojnosti deli z državami članicami, kot posledica medvladne narave SZVP in EVOP. Kakor vsaka država članica lahko tudi Evropska komisija podaja predloge s področja SZVP Svetu EU, kakor tudi Enoti za načrtovanje politik in zgodnje opozarjanje. O dogajanjih na področju SZVP mora obveščati Evropski parlament, tako kot mora to opravljati tudi Predsedstvo unije. Če primerjamo delovanje Evropske komisije na področju kriznega upravljanja z drugimi organi, specializiranimi za področje SZVP, lahko ugotovimo, da Evropska komisija deluje predvsem v smeri dolgoročne strukturne in neposredne humanitarne pomoči.

4. CIVILNO KRIZNO UPRAVLJANJE V EU

(Pinar Tank 1998: 19) navaja, da krepitev demokratičnih in gospodarskih zmožnosti v evropski periferiji odločujoče prispeva k zmanjševanju grožnje nastanka znotrajdržavnih konfliktov. Ti predstavljajo eno poglobitnih groženj varnosti v evropski regiji po koncu hladne vojne. Elemente te navedbe lahko najdemo tudi v Evropski varnostni strategiji, trenutno aktualnem dokumentu, ki podaja smernice razvoja evropskega varnostnega delovanja. Tako tudi Evropska varnostna strategija priznava ključni pomen stabilne evropske soseske ter izpostavlja nevarnost, ki jo predstavlja slabitev demokratičnih institucij, kar lahko vodi v propad držav. V tovrstnem okolju se civilna dimenzija kriznega upravljanja pojavlja kot immanentna sestavina zunanje-političnega delovanja EU.

Če želimo razumeti oblike današnjega civilnega kriznega upravljanja ter vlogo, ki ga le-to zavzema za zagotavljanje mednarodnega miru in stabilnosti, moramo najprej preučiti pomen, zgodovino ter normativno podlago koncepta samega.

Če primerjamo vojaško krizno upravljanje v EU s civilnim, lahko ugotovimo, da so civilni vidiki kriznega upravljanja občutno manj natančno definirani, saj obsegajo širši razpon politik ter instrumentov in vključujejo tako medvladni steber EU–SZVP kot tudi steber Evropske skupnosti (Nowak 2006: 10). Odsotnost jasne opredelitve izraza je na eni strani rezultat nenatančno določenega obsega aktivnosti, ki se izvajajo v okviru pojmov civilno ohranjanje miru (civilian peacekeeping) in civilna izgradnja miru (civilian peacebuilding), po drugi strani pa je nenatančna opredeljenost izraza posledica institucionalne delitve instrumentov civilnega kriznega upravljanja ter pristojnosti, ki si jih delita Svet EU in Evropska komisija. (Lindborg v Nowak 2006: 16) je podal eno prvih definicij pojma civilno krizno upravljanje, v katerem le-to definira kot: *»intervencija nevojaškega osebja v nasilni ali nenasilni krizi, z namenom preprečevanja nadaljnje eskalacije krize in pospeševanja razrešitve«*. Ta isti avtor v nadaljevanju navaja, da se pojem postkonfliktne izgradnje miru večkrat vključuje v koncept civilnega kriznega upravljanja, saj stremi k preprečevanju nadaljevanja sovražnosti. Zaradi raznolikosti instrumentov, institucij in končno tudi pomenov pojma samega civilno krizno upravljanje v EU nima prave pomenske vzporednice civilnemu kriznemu upravljanju drugih (regionalnih) organizacij (Nowak 2006: 17). Splošne opredelitve pojma civilno krizno upravljanje pa le-tega označujejo kot instrument ali politiko, namenjeno upravljanju s krizami nevojaške narave.

4.1 Razvoj koncepta civilnega kriznega upravljanja v EU

Civilni vidik kriznega upravljanja v EU se je začel oblikovati konec devetdesetih let na podlagi izkušenj civilnega delovanja ZEU predvsem v Albaniji in Bosni (Heine 2002). Za učinkovito soočanje z izzivi kriznega upravljanja v okviru EVOP je EU v letu 1999 začela s procesom razvijanja zmogljivosti za izvajanje celotnega razpona misij kriznega upravljanja in preprečevanja konfliktov. V samem začetku so se civilne zmogljivosti kriznega upravljanja razvijale v senci vojaških zmogljivosti. Med tem, ko se je vojaška dimenzija razvila že do te mere, da je bilo v Helsinkih mogoče zadati nadaljnji program razvoja–Headline Goal, so bili nevojaški vidiki kriznega upravljanja v Helsinški deklaraciji prvič predstavljeni kot vzporednica vojaškim zmogljivostim. Finsko predsedstvo⁶⁴ EU je bilo na Evropskem svetu v Kölnu pooblaščen za začetek procesa razvoja vseh vidikov zagotavljanja varnosti, vključujoč nevojaške dimenzije odzivov na krize. Kot posledica Sveta EU v Kölnu je posebna delovna skupina (Security working Group) oblikovala seznam razpoložljivih sredstev na ravni EU, ki omogočajo civilno delovanje v kriznih situacijah. Civilne zmogljivosti so bile v okviru poročila delovne skupine razdeljene na tri področja, spadale pa so bodisi pod pristojnost stebra Evropske skupnosti bodisi pod steber SZVP. Prvo področje zmogljivosti so predstavljali ukrepi, s katerimi unija deluje na tretje države z namenom preprečevanja ali eskalacije konfliktov. Ti ukrepi so vključevali regionalno sodelovanje, finančno pomoč ter dostop do trgov EU. Drugo področje dejavnosti so zasedali ukrepi za preprečevanje in uravnavanje konfliktov, kot so mehanizmi zgodnjega opozarjanja, misije ugotavljanja dejstev⁶⁵, humanitarna pomoč, asistenca v procesu volitev, grajenje varnostnih institucij, ekonomske sankcije, ukrepi proti širjenju orožja itd. Tretjo alinejo oziroma področje pa so predstavljale institucije, ki jih lahko EU uporablja v procesu kriznega upravljanja (Predsedstvo, VP za SZVP, EK ter posebni predstavniki). Tovrstni ukrepi in zmogljivosti spadajo pod najširšo opredelitev pojma civilno krizno upravljanje, saj predstavljajo celotno paleto nevojaških instrumentov (Nowak 2006: 18).

Finsko predsedstvo unije je v okviru poročila Evropskemu svetu pred zasedanjem decembra 1999 v Helsinkih predstavilo akcijski načrt⁶⁶, ki povzema poprej omenjene zmogljivosti, poudarja potrebo po nadaljnjem razvoju le-teh, večji skladnosti med stebri EU ter se zavzema za udeležbo zmogljivosti EU v operacijah drugih organizacij, kot sta OZN in OVSE. Akcijski

⁶⁴ Finsko predsedstvo EU v obdobju julij–december 1999.

⁶⁵ Ang: Fact Finding Missions.

⁶⁶ Action Plan for non-military crisis management of the EU.

načrt predlaga tudi oblikovanje koordinacijskega mehanizma⁶⁷ v okviru Sekretariata Sveta EU. Evropski svet v Helsinkih je z deklaracijo povzel poročilo Finskega predsedstva. Tako Helsinška deklaracija navaja, *da bo vzporedno z vojaškimi zmogljivostmi razvit nevojaški mehanizem kriznega upravljanja z namenom povečevanja učinka različnih civilnih zmogljivosti, s katerimi razpolaga unija ter države članice*. S tem dokumentom je bila civilna dimenzija kriznega upravljanja umeščena v okvir SZVP ter EVOP (Rutten 2001: 83–89).

V prvem polletju leta 2000 je predsedovanje EU prevzela Portugalska. V skladu z akcijskim načrtom je bila v okviru portugalskega predsedovanja izvedena študija preteklih izkušenj EU s področja civilnega kriznega upravljanja. Študija priznava pomen civilnega delovanja za pomiritev potencialnih ali že obstoječih kriz, za potrjevanje miru in stabilnosti v obdobju tranzicije ter za usklajeno delovanje vojaškega in civilnega dejavnika. V skladu z obstoječimi zmogljivostmi držav članic študija identificira štiri področja delovanja, kjer bi ta sredstva dosegla največji učinek in sicer: *policijske dejavnosti, krepitev vladavine prava, krepitev civilne uprave ter civilna zaščita* (posamezna področja delovanja bom opredelil v nadaljevanju) (Rutten 2001: 133–135).

Prednostna področja delovanja so bila potrjena v okviru Evropskega sveta v Santa Marii de Feiri junija 2000. Deklaracija sprejeta na srečanju Evropskega sveta povzema tudi namero držav članic o sodelovanju v policijskih misijah. Tako so se članice obvezale, da bodo do leta 2003 sposobne napotiti 5.000 policistov v mednarodne misije za soočanje s celotnim razponom operacij preprečevanja kriz in kriznega upravljanja. Za zagotavljanje hitrega odziva so se članice obvezale tudi k zagotavljanju 1.000 policistov z zmogljivostjo razmestitve v 30. dneh (Rutten 2001: 121). Na področju vladavine prava se države obvezujejo o zagotovitvi 200 strokovnjakov, kot so odvetniki, sodniki in tožilci ter o ustanovitvi skupine za hiter odziv, razmestljive v 30 dneh. Zadani so bili tudi cilji na področju civilne uprave (oblikovanje skupine izvedencev) ter civilne zaščite. V primeru slednje deklaracija predvideva vzpostavitev dveh do treh skupin za ocenjevanje stanj. Sestavljalo naj bi jih po deset strokovnjakov, ki bi bili na območje nesreče napoteni že nekaj ur po nesreči. Tovrstnim skupinam naj bi v kasnejši fazi sledilo 2.000 pripadnikov kontingenta sil za civilno zaščito (*EU Crisis Response Capability Revisited* 2005: 30).

⁶⁷ Koordinacijski mehanizem je bil v skladu z omenjenim akcijskim načrtom vzpostavljen s Helsinško deklaracijo. Poglavitna naloga mehanizma (v sodelovanju z Evropsko komisijo) je izdelava in upravljanje enotne baze podatkov o razpoložljivih sredstvih EU za izvajanje operacij civilnega kriznega upravljanja. V primeru krize lahko mehanizem vzpostavi ad hoc center za koordinacijo civilnih prispevkov–zmogljivosti držav članic ter nudi podporo pri izvajanju civilnega kriznega upravljanja (*Civilian Crisis Management* 2007).

Vse od postavitve temeljev v smislu prednostnih področij si je EU prizadevala razviti tako zmožnosti svetovanja, usposabljanja in opazovanja kot tudi opravljanja izvršilnih dejavnosti na omenjenih področjih.

V skladu s prednostnimi področji je Evropski svet v Göteborgu podal zaključke, ki vključujejo opredelitve konkretnih ciljev za misije civilnega kriznega upravljanja s področja policijske dejavnosti, vladavine prava, civilne uprave ter civilne zaščite. Cilji naj bi bili doseženi do leta 2003 preko prostovoljnih napotitev / prispevkov držav članic (Rutten 2002: 35–44). Zaključki srečanja vsebujejo tudi opredelitev sodelovanja med EU in mednarodnimi organizacijami na področju civilnega kriznega upravljanja. Evropski svet je tako izpostavil, da je razvoj civilnih zmogljivosti namenjen prispevanju k delovanju vodilnih organizacij, kot sta OZN in OVSE, vsekakor pa mora biti tudi EU sposobna izvajati samostojne misije civilnega kriznega upravljanja. Cilj sodelovanja z mednarodnimi organizacijami je podajanje dodane vrednosti konkretni operaciji, zagotavljanje interoperabilnosti ter predvsem izogibanje podvajanju dejavnosti. Tako lahko EU sodeluje v operacijah civilnega kriznega upravljanja v naslednjih oblikah:

- države članice lahko na nacionalni osnovi prispevajo k operacijam mednarodnih organizacij, brez koordinacije EU;
- nacionalni prispevki držav članic ob posvetovanju z EU;
- usklajen prispevek zmogljivosti EU k misiji mednarodne organizacije;
- EU lahko vodi celotno komponento (npr. policijsko) v širši operaciji krovne mednarodne organizacije;
- EU lahko vodi operacijo civilnega kriznega upravljanja ob pomoči mednarodnih organizacij (strokovna pomoč za določeno področje delovanja);
- EU lahko izvaja samostojne misije.

Odločitev o obliki operacije civilnega kriznega upravljanja je sprejeta na politični ravni, po natančni analizi krize ter razpoložljivih zmogljivosti (Rutten 2002: 60).

Nadaljnjo stopnjo razvoja koncepta civilnega kriznega upravljanja lahko beležimo z razglasitvijo operativne sposobnosti EVOP, razglašene v okviru deklaracije iz Laekna. Razglasitvi je sledila odločitev o oblikovanju prve misije (civilnega) kriznega upravljanja v okviru EVOP, policijske misije EUPM v Bosni in Hercegovini (Rutten 2003: 145–146).

Novembra 2002 je bila tekom zasedanja GAERC-a v Bruslju organizirana ministrska konferenca o civilnih zmogljivostih unije⁶⁸. V okviru konference so ministri razglasili, da so bili cilji, opredeljeni v Feiri in Göteborgu ne le doseženi ampak celo preseženi s prostovoljnimi prispevki/napotitvami držav članic. Kljub temu pa priznavajo, da je razvoj civilnih zmogljivosti kompleksen proces, ki zahteva nadaljnje napredke na področjih koordinacije med civilnimi elementi misije, usklajevanja med prizadevanji obeh vključenih stebrov, usklajenosti pristopa vojaških in civilnih naporov ter usposobljenosti civilnih strokovnjakov.

Izkušnje prvih misij, torej misije EUPM in sledeče misije PROXIMA v Bivši jugoslovanski republiki Makedoniji so izpostavile določene pomanjkljivosti v načrtovanju in izvajanju civilnih operacij. Karakteristike posameznih misij bom sicer preučil v nadaljevanju, vseeno pa lahko na tej točki pregleda razvoja civilnega kriznega upravljanja izpostavim nekatere pglavitne pomanjkljivosti v samem izvajanju misij. Konceptualni dokumenti, ki opredeljujejo področja civilnega delovanja so le-ta pojmovali ločeno. (Nowak 2006: 27–28) navaja, da je tovrstna opredelitev predstavljala omejeno pojmovanje ter pristop k razreševanju kriz. Pred EU je bila tako postavljena zahteva po dojemanju civilnih dejavnosti in njihove vloge v krizi kot del kontinuuma, kjer policijske misije ne morejo uspeti brez vladavine prava, demokratičnih institucij in procesov. Na podlagi te ugotovitve je bil oblikovan nov pristop k načrtovanju operacij, ki je predvideval združevanje različnih komponent civilnega kriznega upravljanja in je v veliki meri temeljil na individualnem pristopu k načrtovanju misij ter ugotovitvah t.i. misij ugotavljanja dejstev⁶⁹. S tem je EU v želji doseganja čim večjega učinka civilnega delovanja začela večjo pozornost posvečati predhodnim fazam misij. Druga pomanjkljivost na področju civilnega kriznega upravljanja se je pojavila kot posledica dojetanja koncepta samega. Civilno krizno upravljanje je bilo sprva povezano z nalogo vzpostavitve/krepitev vlad po končani krizi, torej postkonfliktna rekonstrukcija. Tudi v tem primeru lahko govorimo o zmotni percepciji, saj so sredstva civilnega kriznega upravljanja lahko najučinkovitejša že med samo krizo, možno pa je tudi preventivno delovanje na ogroženem območju.

Prednostna področja delovanja so bila v letu 2000 razširjena z vključitvijo nadzornih misij v razpon instrumentov civilnega kriznega upravljanja EU. Tovrstni instrument je Evropska skupnost uporabljala na zahodnem Balkanu od leta 1991 dalje, v letu 2000 pa je bil instrument

⁶⁸ Ang: Civilian Crisis Management Capability Conference.

⁶⁹ Ang. Fact Finding Missions–napotitve skupin strokovnjakov v predhodni fazi misije z nalogo ugotavljanja dejanskega stanja na nekem območju, označenem kot bodoče področje delovanja.

s skupnim ukrepom Sveta EU preoblikovan v nadzorno misijo EU. Nadaljnji razvoj nadzornih misij pa je v letu 2003 prinesel dokument z naslovom »Koncept za nadzorne misije EU«. Kot splošno nalogo nadzornih misij dokument določa opazovanje ter poročanje matični organizaciji o dogajanjih v posamezni državi/regiji. Specifične naloge nadzornih misij pa naj bi vključevale pomiritev konfliktov, nadzor mej, nadzor nad vračanjem beguncev in kršenjem človekovih pravic, spremljanje procesa razoroževanja in demobilizacije ter naloge povezane z vzpostavljanjem vladavine prava. Tovrsten tip civilnega delovanja se ločuje od ostalih oblik delovanja predvsem po tem, da osebje misij ne razpolaga z nikakršnimi pooblastili ali sredstvi prisile, prev tako pa nimajo pravice opravljanja preiskav. Njihova naloga je izključno nadzorna ob ohranjanju nevtralne države.

4.1.1 Akcijski načrt civilnih vidikov kriznega upravljanja

Junija 2004 je Evropski svet odobril nov akcijski načrt, razvit v skladu z novonastalo Evropsko varnostno strategijo, katera navaja: »Potrebujemo večje zmogljivosti za uporabo civilnih sredstev v kriznih in postkonfliktnih situacijah, pri čemer bi bil največji učinek dosežen ob razvoju operacij s civilnimi in vojaškimi zmogljivostmi« (*A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy* 2003). S potrditvijo varnostne strategije se je EU zavzela za aktivno vlogo pri zagotavljanju varnosti v okviru multilateralnega delovanja ter OZN.

Akcijski načrt poudarja, da mora EU razviti sposobnost uporabe vseh možnih odgovorov na krize ne glede na to ali izvirajo iz stebra Evropske skupnosti, SZVP/EVOP ali držav članic. V okviru teh odgovorov pa mora poiskati najučinkovitejša sredstva za zoperstavljanje posamezni krizi. Ti »paketi« zmogljivosti ter njihovi mandati bodo moral biti prilagojeni specifikam posameznega področja ter krize, omogočali pa bodo večjo fleksibilnost zunanjega delovanja unije. Načrt prav tako izpostavlja potrebo po razširitvi obstoječega spektra znanj in zmogljivosti, saj poudarja, da bi bodočim misijam najbolj koristila znanja s področja človekovih pravic, političnih zadev, reform varnostnega sektorja, nadzora meja, razoroževanja in demobilizacije ob nadaljevanju razvoja *nadzornih misij* ter *povečani podpora posebnim predstavnikom*. Slednji dve področji lahko pojmujeemo tudi kot dodatni področji prednostnega delovanja unije v okviru civilnega kriznega upravljanja. (*Action Plan for Civilian Aspects of ESDP* 2004). Opazimo lahko, da tovrsten poziv neposredno posega v obseg aktivnosti civilnega kriznega upravljanja Evropske skupnosti, kar nakazuje na željo po premostitvi institucionalnih ter proceduralnih ovir, ki jih predstavlja razdvojenost dejavnosti civilnega kriznega upravljanja med I. in II. stebrom EU.

Akcijski načrt izpostavlja tudi pomen zmogljivosti, ki jih bodo prispevale nove članice EU, saj se je format le-te v tem času povečal na 25 držav članic. Poleg sodelovanja med prvima stebroma EU akcijski načrt predvideva tudi vključenost stebra Pravosodja in notranjih zadev v vlogi strokovnega svetovalca na pravnem ter policijskem področju.

Nadaljnji korak k zagotavljanju ustreznih civilnih zmogljivosti lahko beležimo s konferenco o civilnih zmogljivostih unije⁷⁰, novembra 2004. V okviru konference so zunanji ministri držav članic izdali deklaracijo, ki potrjuje, da je bila na podlagi akcijskega načrta izvedena obsežna revizija zmogljivosti unije. Deklaracija pozdravlja dosežen napredek ter predvsem uresničene in presežene cilje kvantitativnih zahtev, konkretno zagotovitev 5.761 oseb s področja policijske dejavnosti (1.400 od teh razpoložljivih za misije hitrega odziva), 631 strokovnjakov s področja vladavine prava, 562 oseb namenjenih dejavnostim civilne uprave ter 4.988 oseb za področje civilne zaščite. Obsežne zmogljivosti so države članice namenile tudi področjem nadzornih misij (505 nadzornikov) ter zagotavljanju podpore posebnim predstavnikom (391 strokovnjakov). Ministri so v okviru deklaracije poudarili nujnost dejanske razpoložljivosti namenjenih zmogljivosti ter potrebo po visoki strokovnosti le-teh. Na področju napotitve in delovanja civilnih strokovnjakov deklaracija izpostavlja potrebo po razvoju in uporabi poprej omenjenih paketov zmogljivosti-integriranih skupin strokovnjakov za različna področja, kar bi omogočalo delovanje v več dimenzijah krize hkrati. V tem okviru so ministri predlagali oblikovanje t.i. Civilnih skupin za odzive na krize⁷¹, pozdravili pa so tudi predlog Francije, Italije, Nizozemske, Portugalske in Španije o ustanovitvi Evropske žandarmerije (*Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration 2004*).

Na tej točki pregleda razvoja zmogljivosti unije lahko povzamem, da število namenjenih strokovnjakov, ki presega 12.000 oseb, ponazarja odločno politično voljo držav članic za prevzemanje aktivne vloge v misijah civilnega kriznega upravljanja. Kljub visokim kvantitativnim sposobnostim pa ostaja aktualno vprašanje dejanske pripravljenosti in predvsem razmestljivosti sil ter zmožnosti za njihovo vzdrževanje, prav tako pa dosedanji zadani cilji ne temeljijo na celoviti analizi predvidenih kriz ter dejanskih potrebah unije. V skladu s tem so bili v Feiri na področju zmogljivosti civilnega kriznega upravljanja zadani dokaj lahko dosegljivi cilji, katerih namen je bil zgolj privabljanje udeležbe držav članic. Od tedaj je EU naredila korak naprej v zagotavljanju civilnih zmogljivosti, kar ponazarja tudi razvojni dokument *Civilian Headline Goal 2008*, ki med drugim temelji na analizi dejanskih potreb

⁷⁰ Ang. Civilian Capabilities Conference.

⁷¹ Ang. Civilian Crisis Response teams.

unije za izvajanje misij ter določa cilje, ki jih bo EU morala izpolniti, če se želi učinkovito zoperstavljati krizam (*EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response* 2006).

4.1.2 »Civilian Headline Goal 2008«

Decembra 2004 je Evropski svet odobril nov načrt razvoja civilnega kriznega upravljanja unije naslovljen Civilian Headline Goal 2008. Dokument je grajen na podlagah Evropske varnostne strategije in Akcijskega načrta civilnih vidikov kriznega upravljanja ter vključuje pretekla dognanja in prakse, pridobljene v obdobju po srečanjih Evropskega sveta v Feiri in Göteborgu. Civilian Headline Goal 2008 navaja naslednje dejavnosti kot smernice razvoja civilnega kriznega upravljanja:

- EU mora stremeti k celostnemu pristopu k uravnavanju kriz, torej k uporabi tako zmogljivosti EVOP kot tudi zmogljivosti Evropske skupnosti (Nowak 2006: 11). V izogib podvajanju je potrebno med obema stebroma vzpostaviti jasno delitev dela;
- Poleg štirih »tradicionalnih« področij, ki so bila opredeljena v Santa Marii de Feiri je potrebno nadalje razvijati sposobnost izvajanja misij osredotočenih na reforme varnostnega sektorja ter razoroževanje, demobilizacijo/reintegracijo. Civilne misije naj bi cilje na teh področjih dosegle preko krepitev lokalnih institucij, svetovanja, usposabljanja in nadzora ter izvajanja izvršilnih dejavnosti (misije, kjer civilno osebje nadomešča lokalne uslužbenke);
- EU mora razviti sposobnost preventivnega delovanja, ki bo onemogočalo nastanek krize. V ta namen se mora zavzemati za razvoj integriranih skupin za soočanje s specifičnimi kriznimi situacijami;
- EU ter države članice morajo podpirati razvoj visoko strokovnih kadrov, ki bodo omogočili sočasno izvajanje več misij civilnega kriznega upravljanja hkrati;
- Za učinkovito zoperstavljanje kriznim situacijam je ključnega pomena hitrost odziva. V ta namen je cilj EU začeti misijo v roku petih dni po sprejetju politične odločitve s strani Sveta EU, z razmestitvijo strokovnega osebja v roku 30 dni. Za zagotavljanje celostnega odziva pa je potrebno razvijati zmožnost delovanja civilnih misij sočasno z vojaškimi;
- Nadaljnja krepitev civilnih zmogljivosti bo omogočila učinkovito sodelovanje z drugimi organizacijami, predvsem z OZN;

- Vzporedno s procesom, ki ga začrtuje Civilian Headline Goal 2008, je izpostavljena nujnost krepitve zmožnosti načrtovanja in podpore misijam, znotraj Generalnega sekretariata Sveta EU (*Civilian Headline Goal 2004*).

4.1.3 Jedro hitrega odziva EU

Proces, ki ga opredeljuje Civilian Headline Goal 2008, je trenutno v postopku izpeljave pod nadzorom Sveta EU ter ob pomoči CIVCOM-a. V letu 2005 je bila pri implementaciji dokumenta največja pozornost posvečena razvoju sposobnosti hitre razmestitve osebja v okviru *Civilnih skupin za odzive na krize*. V ta namen je bil junija 2005 sprejet dokument⁷², ki opredeljuje koncept, namen in naloge tovrstnih integriranih skupin. Razvojni dokument opredeljuje Civilno skupino za odzive na krize kot prilagodljivo skupino strokovnjakov držav članic, ki omogočajo hitro ukrepanje. Za zagotavljanje usklajenosti zunanjega odziva unije lahko v skupinah sodelujejo tudi člani Evropske komisije. Naloge Civilnih skupin lahko vključujejo izvajanje ocenjevanj ter misij ugotavljanja dejstev v krizi ali v situacijah, ki vodijo v krizo (pred sprejemom skupnega ukrepa Sveta EU ali v začetni fazi aktivnosti Evropske skupnosti); zagotavljanje hitre operativne prisotnosti (po sprejemu skupnega ukrepa s strani Sveta EU); krepitev obstoječih mehanizmov civilnega kriznega upravljanja za izvajanje nujnih in specifičnih ukrepov pod pristojnostjo posebnega predstavnika in izvajanje podpore operacijam civilnega kriznega upravljanja. Pripadniki Civilnih skupin so izbrani in razmeščeni na osnovi baze približno 100 strokovnjakov, imenovanih s strani držav članic. Baza vključuje pomembne podatke o posameznikovem strokovnem področju, skupaj z njegovim življenjepisom, vzdrževanje le-te pa je pristojnost posameznih držav članic. V tovrstno razporeditev so lahko imenovani strokovnjaki, ki posedujejo znanja relevantna za opravljanje nalog civilnega kriznega upravljanja (v skladu s prednostnimi področji delovanja), znanja administrativnih ter poslovnih procesov unije, logistike ali pa načrtovanja misij.

Razvojni dokument opredeljuje tudi postopke mobilizacije in razmestitve Civilnih skupin za odzive na krize. Odločitev o imenovanju civilnih strokovnjakov je pristojnost vsake države članice⁷³, skupina pa je mobilizirana v primerih, ko druge oblike civilnega delovanja ne bi bile učinkovite in pravočasne. Skupina je lahko razmeščena na zahtevo PVO, VP za SZVP ali pa

⁷² General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format - CIVILIAN RESPONSE TEAMS.

⁷³ Usklajevanje napolitve posameznega strokovnjaka poteka preko nacionalnih kontaktnih oseb (ang. Focal points) pri CIVCOM-u. Taista oseba služi tudi kot vez do Generalnega sekretariata Sveta EU.

Sveta EU, njena razmestitev in opravljanje misije ugotavljanja dejstev pa ne predpostavlja nujnosti posledične misije civilnega kriznega upravljanja. Delo skupin (ocenjevanje, opazovanje, ugotavljanje dejstev) vodi in usmerja Generalni sekretariat Sveta EU. Drugi način razmestitve predpostavlja sprejem skupnega ukrepa, na podlagi katerega Civilna skupina za odziv na krize vzpostavi takojšnjo prisotnost, ki predstavlja uvod v misijo civilnega kriznega upravljanja. Predvideno je, da je skupina kot orodje hitrega odziva lahko razmeščena v petih dneh po sprejemu ustrezne odločitve, trajanje napotitve pa praviloma naj nebi preseglo treh mesecev (Lindstrom 2007).

Vodstvo skupine na terenu prevzame t.i. Team Leader, imenovan s strani Generalnega sekretariata Sveta EU. V primeru, ko misija deluje v podporo posebnega predstavnika, pa je operativno vodenje misije v pristojnosti le-tega (*General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format–CIVILIAN RESPONSE TEAMS* 2005).

Začetna stopnja pripravljenosti za razmestitve Civilnih skupin bo najverjetneje dosežena pred iztekom roka, ki ga Civilian Headline Goal določa za leto 2008, decembra 2006 pa je usposabljanje zaključila prva skupina približno 100 strokovnjakov, ki so trenutno razpoložljivi za napotitev. Civilne skupine so bile do danes razmeščene v dveh primerih, in sicer v Iraku kot predhodniki misije vladavine prava EUJUST–LEX ter v indonezijski provinci Aceh kot predhodniki nadzorne misije v tej regiji (Nowak 2006: 34).

Z ozirom na zmogljivosti, ki so jih namenile države članice in so bile proglašene v okviru konference o civilnih zmogljivostih novembra 2004, lahko trdimo, da je bil proces oblikovanja evropskih možnosti za civilno delovanje razmeroma uspešen. Kljub temu pa je primerjalna študija med dejanskimi in potrebnimi zmogljivostmi EU izpostavila določene pomanjkljivosti, s področja forenzičnih strokovnjakov, sodnikov ter upravnega osebja z znanji s področja financ. Da bi naslovili tovrstne pomanjkljivosti, je bila novembra 2005 v Bruslju sklicana konferenca za izboljšanje civilnih zmogljivosti⁷⁴. V okviru konference je bila izdana ministrska deklaracija⁷⁵, ki poleg običajne retorike in pozdravljanja doseženih uspehov povzema glavne pomanjkljivosti razvoja civilnih zmogljivosti. Ministri so prav tako poudarili bodoče prednostne naloge kot npr. krepitev možnosti hitrega odziva in izboljšanje podpore misijam

⁷⁴ Civilian Capabilities Improvement Conference.

⁷⁵ Poleg ministrske deklaracije je bil oblikovan t.i. Načrt za izboljšanje civilnih zmogljivosti (Civilian Capability Improvement Plan), ki podaja usmeritve za odpravljanje dosedanjih pomanjkljivosti. Tovrstne smernice predlagajo državam članicam in EU naj nadaljujejo proces izboljšav na področjih usposabljanja osebja, izmenjave dobrih praks, vključenosti držav nečlanic v prispevanje k misijam, logistične podpore itd.

(logistične podpore, nabave, kadrov) (*Civilian Capabilities Improvement Conference, Ministerial Declaration 2005*).

Zunanji ministri držav članic so se v okviru konference za izboljšanje zmogljivosti ponovno zbrali novembra 2006. Glavni predmet konference so bile še ne odpravljene pomanjkljivosti, predvsem tiste, ki bodo lahko vplivale na prihodnjo misijo civilnega kriznega upravljanja na Kosovu. Ministri so kot tovrstne pomanjkljivosti identificirali še ne zadostno število sodnikov, zaporniških delavcev ter obmejnih policistov. Izdana deklaracija prvič poudarja tudi pomen vključenosti nevladnih organizacij in predvsem širše civilne družbe pri zagotavljanju zmogljivosti/kadrov za operacije civilnega kriznega upravljanja⁷⁶. Revizija stanja civilnega kriznega upravljanja, izvedena v okviru konference je pokazala, da je civilna dimenzija kriznega upravljanja najpogosteje uporabljeno orodje⁷⁷ v okviru EVOP, njena vloga pa konstantno narašča (*Civilian Capabilities Improvement Conference, Ministerial Declaration 2006*).

4.2 Področja civilnega kriznega upravljanja

Policijska dejavnost je prevzela vodilno vlogo v zmogljivostih in dejavnostih civilnega kriznega upravljanja EU. Evropski svet v Santa Marii de Feiri je določil ciljne zmogljivosti v višini 5.000 policistov, razpoložljivih za napotitev v mednarodne policijske misije, med katerimi je 1.000 policistov pripravljenih za hiter odziv in razmestitev v 30 dneh. Napotitve izvajajo države članice na prostovoljni osnovi ter v okviru lastnih zmožnosti, upoštevajoč posebna znanja in sposobnosti pripadnikov nacionalnih policijskih sil. Študija, na podlagi katere temeljijo zaključki iz Feire, opredeljuje tudi glavne namene razmeščanja policijski sil. Tako poleg splošnih nalog usposabljanja, svetovanja, opazovanja ter izvršilne dejavnosti policijske enote, zlasti hitro razmestljive sile, posredujejo z namenom preprečevanja ali pomiritve mednarodnih kriz, v nestabilnih okoljih z namenom vzpostavljanja reda ter kot podpora lokalnim policijskim silam (Rutten 2001: 137).

Decembra 2000 sta bila v okviru zaključkov Evropskega sveta v Nici opredeljena glavna koncepta za uporabo policijskih sil. Tako so mednarodne policijske sile uporabljene za naloge civilnega kriznega upravljanja v dveh okvirih, in sicer kot *podpora nacionalnim policijskim silam* ali pa kot *zamenjava nacionalnih sil*. Podpora lokalnim policijskim silam predstavlja

⁷⁶ Omenjena področja, kjer je potreben nadaljnji razvoj, so podana tudi v Načrtu za izboljšanje civilnih zmogljivosti, ki je bil za leto 2007 oblikovan v okviru konference.

⁷⁷ V času konference je v civilnih misija EVOP služilo 900 civilnih strokovnjakov.

ključno dejavnost v preprečevanju konfliktov, kriznem upravljanju ter postkonfliktni stabilizaciji. V tovrstnih misijah so naloge policijskih sil izobraževanje, usposabljanje, asistenca, nadzor ter svetovanje lokalnim policijskim silam z namenom povečanja njihove učinkovitosti, skladne z mednarodnimi standardi⁷⁸. V vlogi zamenjave nacionalnih policijskih sil pa mednarodni kontingenti opravljajo celoten spekter dejavnosti lokalne policije (izvršilne dejavnosti) v okoljih, kjer so endogene strukture propadle ali pa so neučinkovite. V tovrstnem primeru se policijske sile v prvih fazah delovanja opirajo na delovanje vojaških sil za zagotavljanje splošnega premirja in vzdrževanja reda (Rutten 2001: 187).

Leta 2001 je bil v okviru Evropskega sveta v Göteborgu sprejet Policijski akcijski načrt, ki poudarja potrebo po razvoju načrtovanja na politično–strateški ravni, interoperabilnosti policijskih sil, potrebo po zmožnosti hitrega oblikovanja operativnega štaba ter predvsem zmogljivosti oblikovanja t.i. Integriranih policijskih enot⁷⁹ (Rutten 2002: 41–42). Tovrstne enote so bile prvič predlagane in opredeljene v sklopu Evropskega sveta v Feiri kot *hitro razmestljive, prilagodljive ter interoperabilne sile, sposobne izvajanja izvršilnih nalog z namenom vzpostavitve reda v nestabilnem okolju*. Integrirane policijske enote naj bi bile uporabljene v specifičnih situacijah v državah s šibkimi varnostnimi institucijami ter resnimi civilno–varnostnimi problemi, kjer bi bila tveganost izvajanja popolnoma civilne–neizvršilne misije prevelika. Novembra istega leta je bila na ministrski ravni sklicana prva konferenca o policijskih zmogljivostih⁸⁰ unije. V okviru konference je bila izdana deklaracija, ki poziva države članice k prispevanju policistov za zagotovitev kvantitativnih ciljev določenih v Feiri (Rutten 2002: 92). Opredeljeni cilji so bili v končni fazi doseženi oziroma preseženi z zagotovitvijo 5.761 policistov, razpoložljivih za napotitve v mednarodne misije.

V PVO je bila julija 2004 predstavljena pobuda s strani Francije, Italije, Španije, Portugalske in Nizozemske o ustanovitvi *Evropske žandarmerije*, torej policijske enote z vojaškim statusom. Evropska žandarmerija je bila zasnovana kot komplementarno orodje znotraj zmogljivosti civilnega kriznega upravljanja, razpoložljivo za operacije EVOP. Pobuda sama pa je izhajala iz dotedanjih izkušenj na konfliktnih področjih, kjer je morala EU zagotoviti tako javno varnost kot tudi vojaško intervencijo (Grizold 2007: 765).

Evropsko žandarmerijo, s stalnim poveljstvom v Vincenci, sestavlja 800 pripadnikov sil za hitro posredovanje z zmožnostjo razmestitve v 30 dneh, podporo pa predstavlja nadaljnjih

⁷⁸ Eno izmed pomembnih področij izobraževanja lokalnih policijskih enot predstavlja področje spoštovanja človekovih pravic.

⁷⁹ Ang: Integrated Police Units.

⁸⁰ Ang: Police Capabilities Commitment Conference.

2.300 pripadnikov, deklariranih v okviru Helsinškega kataloga sil. Sile žandarmerije so lahko razmeščene med ali neposredno po konfliktu, pod policijskim ali vojaškim poveljstvom, opravljale pa naj bi naloge vzpostavljanja reda v nestabilnih situacijah, vzdrževanja javnega reda, raziskovanja kriminala, zbiranja informacij ter posredovanja med vojaškimi in policijskimi silami. Sile naj bi bile oblikovane kot integrirane policijske sile, razmestljive v okviru samostojne misije EU, misije OVSE, OZN ali zveze NATO, odločitev o uporabi pripadnikov pa ostaja v pristojnosti posamezne države (Nowak 2006: 20). V primeru uporabe sil žandarmerije v misiji EU, prevzame PVO politično vodstvo in strateško usmerjanje sil. Vodenje sil izvaja Poveljnik evropske žandarmerije, poleg njega pa sodelujoče države za operativno poveljevanje v primeru konkretne operacije določijo Poveljnika sil. Julija 2006 je bila razglašena operativna sposobnost evropske žandarmerije, kljub temu pa njihove zmogljivosti še niso bile uporabljene (*European Gendarmerie Force* 2007).

Vladavina prava je bila v okviru Evropskega sveta v Feiri postavljena ob bok policijski dejavnosti. Misije vladavine prava tako vključujejo ponovno vzpostavitev kazenskega ter pravosodnega sistema, v izogib pravnemu vakumu, kot pogoj za uspešnost splošnega policijskega delovanja. V okviru taistega Sveta je bil podan zaključek, ki predpostavlja, da bodo države članice zagotovile zadostno število strokovnjakov s področja pravosodja, EU pa bo oblikovala merila za usposabljanje in selekcijo le-teh (Rutten 2001: 134).

Poleg Policijskega akcijskega načrta so bili na srečanje Evropskega sveta v Göteborgu osnovani konkretni cilji misij in zmogljivosti vladavine prava. Za naloge zamenjave in podpore lokalnim pravosodnim sistemom naj bi države članice oblikovale katalog 200 strokovnjakov s pravosodnega področja⁸¹. Konkretno naloge v okvirih substitucije in podpore naj bi vključevale krepitev lokalnih institucij preko usposabljanja, nadzora ali opravljanja izvršilnih dolžnosti. Nadalje je bila sprejeta tudi odločitev o ustanovitvi skupin za hiter odziv (s področja pravosodja), razmestljivih v 30 dneh. Tovrstne skupine služijo predvsem v okviru misij ugotavljanja dejstev, kot predhodni instrument misijam civilnega kriznega upravljanja s področja vladavine prava (Rutten 2002: 46).

Maja 2002 je bila v Bruslju organizirana konferenca o zmogljivostih s področja vladavine prava⁸² z namenom konsolidacije prostovoljnih prispevkov držav članic. Države EU so se zavezale k namenitvi 282 strokovnjakov s področja vladavine prava, od katerih bo 60

⁸¹ Zaključki Evropskega sveta iz Göteborga poudarjajo tudi pomen vključevanja nevladnih strokovnjakov (akademikov, pripadnikov nevladnih organizacij) s področja pravosodja.

⁸² Ang: Rule of Law Capabilities Commitment Conference.

razpoložljivih za delovanje v okviru skupin za hiter odziv. Sprejet je bil tudi koncept misij vladavine prava, ki nadalje opredeljuje razmejitev med misijami krepite vladavine prava (izobraževanje, usposabljanje z namenom nadgradnje lokalnega pravosodnega sistema v skladu z mednarodnimi standardi) in misijami zamenjave/nadomestitve lokalnega pravosodnega sistema (izvajanje izvršilnih dejavnosti) v situacijah, kjer tovrstnih struktur ni ali pa so v postopku propada (Nowak 2006: 21). Na konferenci o civilnih zmogljivostih unije novembra 2004 so zunanji ministri držav članic potrdili, da so evropske države za delovanje v misijah vladavine prava namenile 631 strokovnjakov. Leta 2005 je bila v Iraku izvedena mednarodna misija EUJUST LEX, ki predstavlja prvo misijo vladavine prava z nalogami podpore lokalnemu pravosodnemu sektorju.

Civilna uprava zavzema pomembno vlogo v socialno, etnično, kulturno in politično kompleksnih konfliktih, ki zahtevajo usklajen pristop ne le policijske dejavnosti in pravosodja, temveč zahtevajo tudi stabilno administrativno (upravno) okolje. Izhodiščna opredelitev dejavnosti misij civilne uprave iz Feire le–te označuje kot napotitve skupin strokovnjakov v tranzicijske države s šibkimi sistemi državne uprave. Osebe misije je tako zadolženo za usposabljanje lokalnih uslužbencev z namenom ponovne vzpostavitve upravnih sistemov s čimprejšnjim prenosom vodenja in upravljanja v roke lokalnih oblasti. Med tem, ko so zaključki iz Göteborga dokaj natančno opredelili cilje policijske dejavnosti in misij vladavine prava, je opredelitev dejavnosti v okviru civilne uprave ostala nekoliko bolj ohlapna. V okviru taistega Evropskega sveta so se države članice obvezale, da bodo oblikovale skupino strokovnjakov z možnostjo hitre napotitve v mednarodne misije, za opravljanje širokega spektra nalog s področja registracije lastnine, volitev, obdavčitve, socialne in zdravstvene pomoči ter izgradnje sistema upravljanja infrastruktur⁸³. Misije civilne uprave naj bi vključevale tudi dejavnosti in pristope Evropske skupnosti, kot na primer uporabo Mehanizma hitrega odziva⁸⁴ (Rutten 2002: 48).

V primeru konkretne misije je predvidena vzpostavitev skupine organov in agencij, ki začasno izvajajo dnevne upravne naloge. Tovrsten tip misije civilnega kriznega upravljanja je lahko posledica mandata Varnostnega sveta OZN ali pa odziv na prošnjo lokalnih oblasti⁸⁵ (Nowak 2006: 22).

⁸⁴ Ang. Rapid Reaction Mechanism.

⁸⁵ Edina misija civilne uprave je bila izvedena pred razvojem EVOP. Svet EU je maja 1994 odločil o implementaciji skupnega ukrepa, ki bo podpiral upravo mesta Mostar. Posledično je bila julija istega leta oblikovana misija civilne uprave z namenom premoščanja etnične razdeljenosti med bosanskimi in hrvaškimi

Civilna zaščita je področje civilnega kriznega upravljanja, ki je v preteklih letih izzvalo največ nasprotovanj. Med prvimi vprašanji so se pojavljali dvomi o tem, ali naj civilna zaščita predstavlja posebno področje civilnega kriznega upravljanja ali naj bo uvrščena med dejavnosti civilne uprave. Prav tako je Evropska komisija nasprotovala razvoju civilne zaščite znotraj EVOP na podlagi argumenta, da so aktivnosti civilne zaščite močno povezane s humanitarno pomočjo in se kot take ne bi smele zanašati na politične odločitve, ampak na dejanske potrebe v kriznih situacijah. Kljub začetnemu odporu je bila civilna zaščita na srečanju Evropskega sveta v Feiri vključena med prednostna področja delovanja v civilnem kriznem upravljanju pod stebrom SZVP. S konceptom civilne zaščite se je nadalje ukvarjal Evropski svet v Göteborgu, ki priznava pomembno vlogo le-te v kompleksnih naravnih ali antropogenih krizah⁸⁶. Kot pglavitno nalogo civilne zaščite je taisti Svet definiral asistenco humanitarnim akterjem pri vzpostavljanju pogojev (reševanje, grajenje begunskih zatočišč, izvajanje logistične podpore) za preživetje prizadetega prebivalstva (Rutten 2002: 50). Za zoperstavljanje izzivom civilne zaščite so bili v Göteborgu postavljeni naslednji cilji:

- oblikovanje 2–3 skupin za ocenjevanje in usklajevanje, v katerih bo delovalo po 10 strokovnjakov, ki bodo na krizno žarišče napoteni v 3–7 urah po nesreči. Za tovrstne naloge naj države članice oblikujejo skupino 100 strokovnjakov;
- oblikovanje intervencijskih sil (2.000 pripadnikov), z zmožnostjo hitre razmestitve;
- zagotovitev specializiranih sredstev (kadrov) za zoperstavljanje specifičnim krizam.

Zadani cilji so bili uresničeni že v letu 2002, torej pred postavljenim rokom, na konferenci o civilnih zmogljivostih unije leta 2004 pa so zunanji ministri z deklaracijo proglasili, da so države članice za naloge civilne zaščite skupno namenile 4.988 pripadnikov.

Januarja 2002 je bil z odločitvijo Sveta EU vzpostavljen Mehanizem Evropske skupnosti za civilno zaščito⁸⁷ z nalogo usklajevanja prizadevanj civilne zaščite v primeru večjih kriz.

prebivalci mesta preko tehnično–ekonomske obnove ter politične in socialne združitve. Misiji je bil podeljen mandat dveh let, širše pa jo lahko označimo kot misijo izgradnje miru. Ena od pglavitnih nalog misije je bila vzpostavitev enotnih policijskih sil (ob pomoči policijskega kontingenta držav članic ZEU). Misija je potekala pod vodstvom upravnika Hansa Koschnicka, imenovanega s strani EU z nalogo vzpostavitve večletne uprave, ki bo zmožna neodvisnega delovanja. Pogoji za uspeh misije so vključevali vzpostavitev trajnega premirja in predvsem sodelovanje udeleženih strani ter spoštovanje mandata EU. Žal ti ključni pogoji niso bili izpolnjeni saj, so se sovražnosti v Mostarju nadaljevale, prav tako pa sta hrvaška in bosanska stran začeli zavračati avtoriteto EU. Težave je stopnjevalo neusklajeno delovanje EU in ZEU, pri čemer je bilo osebje misije ZEU pripravljeno upoštevati izključno avtoriteto političnega vodstva ZEU, ne pa tudi uprave EU v Mostarju. Misija se je tako končala relativno neuspešno, predvsem zaradi pomanjkanja instrumentov prisile ter analitičnega pristopa k načrtovanju misije (Spence 1998: 55, 56).

⁸⁶ Evropski svet v Göteborgu je poudaril tudi pomen sodelovanja civilne zaščite na ravni EU z Uradom OZN za koordinacijo humanitarnih zadev (OCHA), kot vodilnim organom v usklajevanju humanitarnih prizadevanj.

⁸⁷ Ang: Community Civilian Protection Mechanism.

Konkretna naloga mehanizma je konsolidacija prispevkov držav članic za delovanje na področju civilne zaščite, pri delu pa se opira na :

- Center za nadzor in informiranje (Monitoring and Information Centre), ki predstavlja operativno središče mehanizma in opravlja nalogo povezovanja prispevkov (kadrov, sredstev) s prizadeto državo, prav tako pa posreduje prošnje za pomoč vsem nacionalnim kontaktom. Center deluje 24 ur dnevno, upravljanje centra pa je pod pristojnostjo Evropske komisije;
- Skupni krizni in informacijski sistem (Common Emergency and Information System), ki omogoča opozarjanje ter komuniciranje v krizah;
- Program usposabljanja, ki oblikuje interoperabilne, usposobljene kadre za delo na področju civilne zaščite.

Za učinkovito izvajanje dejavnosti civilne zaščite so v okviru Mehanizma na območje krize napotene skupine strokovnjakov za ocenjevanje, ki podajajo poročila o najnujnejših ukrepih, služijo kot vez do lokalnih oblasti ter zagotavljajo nemoteno dostavo pomoči. V letu 2005 je Evropska komisija podala vrsto predlogov za izboljšanje delovanja Mehanizma. Predlogi vključujejo povečanje sposobnosti Centra za nadzor in informiranje pri ocenjevanju situacij in operativnemu načrtovanju, za obdobje 2007–2013 pa je predviden tudi nov način financiranja dejavnosti civilne zaščite, preko novo ustanovljenega Instrumenta za hiter odziv in pripravljenost⁸⁸. Tovrsten napredek naj bi pripomogel k usklajenemu delovanju držav članic in mednarodnih organizacij (Mehanizem na področju civilne zaščite in humanitarne pomoči v veliki meri deluje kot komplementarni element OZN in njene specializirane agencije za koordinacijo humanitarnih zadev–OCHA).

Vse od ustanovitve je mehanizem preskrbel pomoč s področja civilne zaščite v številnih naravnih in antropogenih nesrečah. Samo v letu 2005 je prejel 14 prošenj za pomoč ter izvajal nadzor v 20 krizah (*The Community mechanism for civil protection 2007*).

Za soočanje s krizami je bil v letu 2005 vzpostavljen tudi nov Krizni center, ki v primeru krize združuje vse pomembne storitve Evropske komisije. V skladu s tem se je vloga Evropske komisije na področju civilne zaščite razširila z načrtovanja na vodenje operativnih centrov v krizi (*EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response 2006*).

Ker je delovanje na področju civilne zaščite deljeno med prva stebra unije, je Evropski svet v Sevilli opredelil, da lahko Svet EU izbira med dvema oblikama zmogljivosti civilne zaščite. Tako lahko odloči o intervenciji izključno v okviru drugega stebra (pod pravnim mandatom

⁸⁸ Ang: Rapid Response and Preparedness instrument.

PEU) z zmogljivostmi držav članic, ki so jih namenile koordinacijskem mehanizmu znotraj Sveta EU, lahko pa aktivira Mehanizem Evropske skupnosti za civilno zaščito z namenom usklajevanja prizadevanj v intervencijah civilne zaščite (Nowak 2006: 23 in Rutten 2003: 89–90).

Nadzorne misije poleg dejavnosti, ki sem jih predhodno navedel, vključujejo tudi **podpora in nadzor na področju razorožitve, demobilizacije in reintegracije**⁸⁹. Decembra 2006 je Svet EU odobril dokument z naslovom Koncept EU za podporo razoroževanju, demobilizaciji in ponovni integraciji, ki opredeljuje izhodišča ter naloge civilnih prizadevanj na omenjenih področjih. Delovanje na le-teh je bilo opredeljeno kot ključno področje prizadevanj v okviru postkonfliktne izgradnje miru. Podpora EU se izvaja preko instrumentov Evropske skupnosti in/ali SZVP/EVOP v vseh fazah procesa ter vključuje:

- splošne priprave procesa razoroževanj, demobilizacije in ponovne integracije (načrtovanje, svetovanje, dialog s ciljno državo o razoroževanju in demobilizaciji, pomoč pri vzpostavljanju potrebnih institucij, usmerjanje finančnih prispevkov različnih donatorjev);
- razoroževanje (delovanje EU v okviru EVOP kot podpora demobilizaciji in razoroževanju lahko vključuje vojaške ali civilne oziroma usklajene vojaško – civilne napore, pri čemer civilno delovanje vključuje nadzor, svetovanje ter transport, skladiščenje ali uničevanje orožja in streliva);
- demobilizacijo (nadzor, sprejem, registracija, medicinska in socialna pomoč);
- ponovno integracijo (podpora bivšim pripadnikom oboroženih skupin v smislu hrane, zavetišča, izobrazbe, mikrokreditov, pomoč pri zaposlovanju).

EU je vse od začetka devetdesetih let vključena v številne razorožitvene programe preko dejavnosti Evropske skupnosti ter bilateralnih prizadevanja držav članic, v letu 2005 pa je v okviru EVOP oblikovala tudi misijo nadzora procesa razorožitve v indonezijski provinci Aceh. Koncept poudarja tudi, da sta razoroževanje in ponovna integracija kompleksna procesa, ki jih je včasih potrebno izvajati znotraj širše mirovne misije ali reforme varnostnega sektorja (*EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration* 2006).

Podpora posebnim predstavnikom je področje civilnega delovanja unije, ki obsega mnogotere dejavnosti in lahko vključuje stike z mediji, vojaška ter pravna vprašanja,

⁸⁹ Razorožitev, demobilizacija in reintegracija se nanaša na vrstno intervencij v procesu demilitarizacije uradnih in neuradnih oboroženih skupin. Postopek zajema ponovno vključitev bivših pripadnikov v civilno družbo preko nudenja socialne pomoči in alternativ za zagotavljanje preživetja. Razorožitev je pogosto vključena v okvir širšega mandata OZN za izvajanje mirovnih operacij ter kot dejavnost Razvojnega programa OZN.

reintegracijo pripadnikov oboroženih sil, dejavnosti povezane z nadzorom mej in odstranjevanjem min ter reforme varnostnega sektorja. Dejavnosti posebnega predstavnika ter njegovega urada so v zadnjih letih prerasle iz politično predstavniške vloge do prevzemanja veliko bolj operativno naravnanih nalog. Pomembna vloga posebnega predstavnika je tudi usklajevanje civilne in vojaške dimenzije kriznega upravljanja v posamezni misiji ter posredovanje v liniji poveljevanja med Vodjo civilne misije, ki preko posebnega predstavnika prejema navodila s strani VP za SZVP (Hansen 2006: 36–38).

Reforme varnostnega sektorja razvojni dokument Civilian Headline Goal 2008 opredeljuje kot eno izmed področij civilnega delovanja, ki nosi pomembno vlogo v dolgoročni izgradnji miru. Delovanje na področju reform varnostnega sektorja je razpeto med instrumente SZVP/EVOP in Evropske skupnosti, zaradi česar se je razvijalo ločeno pod obema stebroma EU. V zadnjih letih sta stebra v tesnem sodelovanju razvila lastne koncepte ter jih poskušala združiti v skupni strategiji EU za področje reform varnostnega sektorja. Kljub prizadevanjem pa je potreba po usklajenem pristopu v zunanjih ukrepih EU s področja reform varnostnega sektorja še vedno aktualen problem, ki je nadalje stopnjevan z bilateralnim delovanjem držav članic (Nowak 2006: 32).

Koncept reform varnostnega sektorja ima več opredelitev⁹⁰, v splošnem pogledu pa zajema proces sprememb v državah, kjer je razvoj omejen kot posledica šibkih pravosodnih ter varnostnih institucij, kar je podkrepjeno s pomanjkanjem demokratičnega nadzora. Kot take predstavljajo reforme varnostnega sektorja politični proces usmerjen v promocijo miru, demokratične vladavine ter spoštovanja človekovih pravic. Reforme varnostnega sektorja obsegajo široko paleto programov pomoči, kot so razvoj norm ter dobrih praks v varnostnem sektorju, nadzor ter uničevanja lahkega orožja in orožja malega kalibra, promocija civilnega nadzora nad vojsko ter reforme policijske dejavnosti in pravosodja. Izrednega pomena za uspeh procesa reform je t.i. lokalno lastništvo, ki predpostavlja, da ukrepi reform varnostnega sektorja ne morejo in ne smejo biti vsiljeni, saj so v osnovi politični proces in ne agresivno dejanje. Dejavnosti EU morajo biti tako rezultat konstruktivnega in stalnega dialoga s ciljno državo, ki je aktivno vključena v vodenju izvajanja reform (*Developing an EU Strategy for Security Sector Reform* 2006).

⁹⁰ Mnogokrat je pojem reform varnostnega sektorja napačno pojmovan ter kot tak povezan z izgradnjo vojaške organizacije in razvojem protiterorističnih dejavnosti (*Security Sector Reform: From Concept to Practice* 2006)

4.3 Vloga Evropske skupnosti

Kljub temu, da je bil izraz civilno krizno upravljanje prvič uporabljen za označevanje civilnih ukrepov v okviru EVOP, je Evropska skupnost že dalj časa vključena v civilne dejavnosti za pomoč državam v krizi, izhajajoč iz ciljev opredeljenih v Sporazumu o ustanovitvi Evropske skupnosti. Sporazum navaja, da se bo Evropska skupnost zavzemala za promocijo stabilnih pogojev za človeški in gospodarski razvoj ter za promocijo človekovih pravic, demokracije in temeljnih svoboščin. V ta namen so bili v okviru Evropske skupnosti oblikovani številni instrumenti za zagotavljanje pomoči in podpore pred krizami, neposredno med krizami ter v postkonfliktnih situacijah. Tovrstni instrumenti podpirajo diplomatska prizadevanja za razrešitev krize, omogočajo stabilnost v obdobjih tranzicije, varujejo človekove pravice in krepijo demokratične procese ter vzpodbujajo ekonomski in socialni razvoj (Gourlay 2006: 49).

Razpon instrumentov, ki jih je Evropska skupnost razvila za sodelovanje s tretjimi državami za zoperstavljanje krizam, vključuje:

- politični dialog podkrepjen s sporazumi;
- trgovinski in ekonomski instrumenti;
- humanitarna pomoč v krizah;
- podpora rehabilitaciji in rekonstrukciji;
- makroekonomska podpora.

Področja delovanja EVOP, opredeljena na Evropskih svetih v Feiri in Göteborgu morajo biti umeščena v širši kontekst zunanjih ukrepov EU, ki se razvijajo in izvajajo preko Evropske skupnosti v tesnem sodelovanju z državami članicami (*Civilian instruments for EU crisis management* 2003). Ena poglobitnih kvalitativnih razlik med instrumenti SZVP ter Evropske skupnosti je posredno izvajanje ukrepov slednje, pri čemer so ukrepi pomoči Evropske skupnosti največkrat nudeni v okviru krovnih organizacij, kot so Svetovna banka, OZN ali OVSE.

Evropska skupnost razpolaga s številnimi t.i. sektorskimi instrumenti, s katerimi ukrepa v politično nestabilnih ali kriznih situacijah. Glavna instrumenta EU za neposredno pomoč v primerih nesreč sta humanitarna pomoč Evropske skupnosti (preko urada ECHO) ter zmogljivosti držav članic, mobilizirane v okviru Mehanizma Evropske skupnosti za civilno zaščito (predhodno obrazložen). Tovrstnim ukrepom sledita Mehanizem hitrega odziva ter programi dolgoročne pomoči.

Mehanizem hitrega odziva, ustanovljen leta 2001, je instrument Evropske skupnosti za financiranje dejavnosti, ki promovirajo politično stabilnost ter omogočajo odpravljanje posledic naravnih ali tehnoloških nesreč. Tako so lahko sredstva mehanizma hitro aktivirana za financiranje civilnih dejavnosti usmerjenih k preprečevanju ali razreševanju kriz (razen financiranja humanitarne pomoči) v primerih, kjer preostali mehanizmi Evropske skupnosti ne bi bili pravočasni. Mehanizem lahko tovrstne dejavnosti podpira v obdobju do šestih mesecev⁹¹. Uporabo tovrstnega mehanizma financiranja lahko beležimo v primerih nadzorovanja izvajanja mirovnih procesov v Šri Lanki, Indoneziji, Slonokoščeni obali ter Liberiji, vzpostavljanja vladavine prava ter civilne uprave v Afganistanu, podpore rekonstrukciji v Makedoniji in Afriki, podpore opazovanju volitev v Gruziji ter podpore demobilizaciji in ponovni integraciji v DRK. Mehanizem upravlja Enota za preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje pri Generalnem direktoratu Evropske komisije za zunanje odnose in sosedsko politiko. Odločitve o aktivaciji mehanizma so sprejete v okviru Komisije, o predlogih za posredovanje ter o končnih odločitvah pa le-ta obvešča Svet EU, s čimer se zagotavlja določena stopnja usklajenosti delovanja (*Rapid Reaction Mechanism* 2005).

Na področju promocije demokracije, človekovih pravic in vladavine prava je bila leta 1999 v okviru agencije EuropeAid⁹² oblikovana Evropska pobuda za demokracijo in človekove pravice⁹³. Pobuda dopolnjuje dejavnosti različnih dolgoročnih geografsko usmerjenih instrumentov ter podpira prizadevanja nevladnih in mednarodnih organizacij, instrument Pobude pa je lahko (v teoriji) uporabljen brez privolitve vlade ciljne države. Letni proračun za dejavnosti v okviru Evropske pobude za demokracijo in človekove pravice obsega približno 130 milijonov EUR, sredstva pa so uporabljena za financiranje dejavnosti s področja promocije političnih in človekovih pravic (promocija standardov človekovih pravic pri policistih, sodnikih, upravnih delavcih), organiziranje in opazovanje volitev, za pobude razrešitve konfliktov in grajenja vladavine prava ter za promocijo neodvisnih medijev (primeri: DRK, Sudan, Zahodni breg, Gaza) (Gourlay 2006: 53–54).

Evropska skupnost je preko Evropske komisije in agencije EuropeAid aktivno vključena v programe namenjene širjenju demokracije. V okviru tega osrednjo vlogo za zagotovitev

⁹¹ Dolgoročnejša finančna podpora se črpa iz različnih geografsko opredeljenih instrumentov ter preko donacij držav članic. Trenuten letni proračun Mehanizma hitrega odziva znaša 30 milijonov EUR.

⁹² EuropeAid je izvršilna agencija Generalnega direktorata Evropske komisije za zunanje odnose in sosedsko politiko ter Osredotočenosti ukrepov Evropske komisije. Agencija je bila oblikovana leta 2001 z namenom povečanja učinkovitosti ter osredotočenosti ukrepov Evropske komisije. Agencija leži pod neposredno pristojnostjo Komisarke za zunanje odnose in sosedsko politiko Benite Ferrero-Waldner (*EU Crisis Response Capability Cevisited* 2005: 15).

⁹³ European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR).

demokratske vladavine zavzemajo pravične in zakonite demokratske volitve, ki predstavljajo predpogoj grajenju trajnega napredka in miru⁹⁴. Podpora EU človekovim pravicam, demokraciji in vladavini prava je vzpostavljena s 6. členom PEO, ki navaja, da so načela svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in vladavine prava temeljne evropske vrednote. Misije s področja človekovih pravic ter volitev so sprejete kot del mandata EU, katere ustanovni sporazum pojmuje zaščito človekovih pravic in podporo demokraciji kot enega od temeljev zunanje politike in razvojnega sodelovanja EU. Svobodne volitve spadajo na področje človekovih pravic zaradi dejstva, da predstavljajo izraz politične volje posameznika, da pa so volitve lahko izvedene zakonito ter demokratsko, se morajo odvijati v okolju, ki spoštuje človekove pravice. Evropska komisija tako organizira dve vrsti dejavnosti na področju demokratskih volitev, in sicer opazovanje volitev ter organizacijo/podporo volitvam. Podpora volitvam je dejavnost tehnične ali materialne asistencije volilnemu procesu. Vključuje lahko strokovno pomoč pri vzpostavitvi pravnega okvirja volitev, proceduralno pomoč v smislu registracije političnih strank, izobraževanja lokalnih opazovalcev in medijev ali pa nudenje volilnega materiala in opreme. Opazovanje volitev pa je dopolnilni proces podpora volitvam. Definicija opazovanja volitev ga opredeljuje kot namerno zbiranje informacij, s strani pooblaščenih oseb, o volilnem procesu ter posledično razsojanje o poteku tega procesa. Da lahko opazovanje volitev resnično zagotovi zaupanje lokalnega prebivalstva v institut volitev ter posledično legitimnost volilnega procesa, mora delovati po načelih nepristranskosti, transparentnosti in strokovnosti.

Pravno podlago za izvajanje misij asistencije volilnemu procesu so do leta 1999 predstavljale konvencije ter druge regulative (instrumenti kot so TACIS, PHARE itd.) med udeleženi državami, misije pa so se izvajale na ad hoc osnovi v okviru I. in II. stebra EU. Aprila 1999 je Svet EU sprejel dve novi regulativi o človekovih pravicah, ki postavljata pravno podlago misijam volilne asistencije (uveljavljanja demokracije ter vladavine prava) izvedenim v okviru Evropske skupnosti. Z uveljavitvijo regulativ se misije volilne asistencije izvajajo izključno v okviru I. stebra EU, prav tako pa so v okviru taistega stebra po predlogu Evropske komisije sprejete odločitve o izvedbi volilne asistencije in napotitvi opazovalcev. Na začetku vsakega leta Evropska komisija organizira izmenjavo mnenj z relevantnimi delovnimi telesi Sveta EU,

⁹⁴ Pri tem je potrebno opozoriti, da demokratske volitve same še ne pomenijo demokratske vladavine. Tako mora biti velika skrb posvečena pripravi ter raziskavi politične situacije posamezne države, saj lahko vladajoče elite izrabijo uprizorjene volilne postopke za pridobitev mednarodne legitimnosti. V okviru tega je potrebno preučiti ali je mogoče, da opazovalna misija EU prispeva k legitimaciji nelegitimnega procesa. Izvajanje ukrepov za promocijo demokracije je izredno občutljivo področje dejavnosti, prvenstveno zaradi razloga, da je demokracijo mogoče le podpirati in ne vsiliti. V okviru tega je potrebno poudariti, da je izgradnja demokracije dolgotrajen proces, v katerega mora biti v največji možni meri vključeno lokalno prebivalstvo.

predstavniki držav članic ter Evropskega parlamenta, na podlagi katere se oblikuje okvirni program dejavnosti na področju volilne asistencije. Evropska komisija nato preuči možnost volilne asistencije/napotitve opazovalcev za vsako predlagano misijo posebej. Odločitev o izvedbi opazovanja volitev je sprejeta na podlagi treh kriterijev, in sicer *priporočljivosti misije* (misija ne sme dajati legitimnosti navideznim volilnim procesom, v volilnem okolju mora biti zagotovljena svoboda udeležbe volitev, svoboda medijev in govora, svoboda gibanja ter zborovanja), *izvedljivosti misije* (zahteva vlade ciljne države ali zgolj pripravljenost za sprejem opazovalcev, dovezetnost ciljne vlade za zahteve in pogoje misije, podpora misije s strani udeleženih političnih strank, ustrezen časovni okvir misije–pravočasnost priprav) ter *koristnost misije* (pri tem je potrebno upoštevati stroške misije v odnosu do pričakovanih učinkov, splošen prispevek misije k procesu demokratizacije ter »politično koristnost« misije). Na podlagi tovrstnih kriterijev so s ciljno vlado podpisani memorandum med delegacijo Evropske skupnosti in lokalno volilno administracijo, memorandum med delegacijo Evropske skupnosti in lokalno vlado ter pogoji delovanja⁹⁵, ki opredeljujejo cilje, pooblastila, dolžnosti misije in njenih udeležencev ter le–tem zagotavljajo svobodo gibanja, delovanja in njihovo varnost.

Na podlagi podobnih kriterijev Evropska komisija odloča o izvajanju misij volilne asistencije, pri čemer upošteva pomen volilnega procesa za širjenje demokracije, pomen države za EU ter seveda različne proračunske omejitve. Tovrstni kriteriji so nekoliko manj definirani kot v primeru misij opazovanja volitev, v splošnem pogledu pa ponovno lahko predpostavljajo prošnjo ciljne vlade za pomoč Evropske skupnosti v volilnem procesu, splošen sporazum udeleženih političnih strank, obstoj predhodnih opazovalnih misij v državi, zagotovitev prostega gibanja, varnosti in delovanja osebja ter omogočen dostop do potrebnih informacij (*Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation 2000*).

Misiji opazovanja volitev sestavlja več elementov, in sicer t.i. *Core team* (skupina 6–10 izkušenih strokovnjakov, ki je na območje delovanja napotena 2 meseca pred izvedbo volitev in je zadolžena za oceno situacije in usklajevanje delovanja kratko in dolgoročnih opazovalcev. Skupino navadno vodi Vodja opazovalcev–član Evropskega parlamenta, na funkcijo imenovan s strani Komisarja za zunanje odnose), *dolgoročni opazovalci* (skupina 15–60 pogodbenih strokovnjakov držav članic, napotenih za obdobje šestih tednov. Razmeščeni v parih po volilnih okrajih nadzorujejo volilni proces ter usklajujejo delo kratkoročnih opazovalcev) ter *kratkoročni opazovalci* (navadno 50–100 pogodbenih strokovnjakov držav članic, napotenih večinoma za dobo desetih dni, z nalogami opazovanja volitev, štetja glasovnic in obdelave

⁹⁵ Ang: Terms of Reference.

rezultatov. Tovrstnim opazovalcem se lahko pridružijo tudi lokalni opazovalci) (*EU Election Observation Missions, Needs Seminar 2007*).

Z vzpostavitvijo regulativ, ki volilno asistenco in opazovanje volitev uvrščata pod pristojnost I. stebra EU je tudi financiranje misij postalo dejavnost finančnih in razvojnih instrumentov Evropske skupnosti⁹⁶, z dodatno podporo držav članic EU (*EU Election Assistance & Observation 2007*).

Evropska skupnost je dejavna tudi na področju rehabilitacije in rekonstrukcije. Namen delovanj na tem področju je nudenje pomoči razvijajočim državam, ki so utpele resne posledice naravnih nesreč ali konfliktov. Letni proračun namenjen za tovrstno pomoč je razdeljen med pet področij (Azija, Latinska Amerika, Mediteran, Kavkaz in Srednja Azija ter države Afrike, Karibov in Pacifika). Aktivnosti financirane skozi instrumente rehabilitacije in rekonstrukcije vključujejo reintegracijo beguncev ter preseljenih ljudi, podporo izgradnji institucij, demobilizacijo ter reintegracijo bivših pripadnikov oboroženih skupin. Zaradi pomanjkljivosti na področju vodenja in načrtovanja dejavnosti rehabilitacije in rekonstrukcije znotraj Evropske komisije se tovrstne dejavnosti najpogosteje izvajajo v okviru dolgoročnih programov pomoči. Tovrstni t.i. geografski instrumenti nudijo razvojno in ekonomsko pomoč specifičnim državam ali regijam. Za območje Afrike, Karibov in Pacifika predstavlja tak instrument Evropski razvojni sklad, ustanovitev katerega je predvidela Rimska pogodba iz leta 1957, od leta 1993 pa sklad zavzema del proračuna Evropske skupnosti. S proračunom Evropskega razvojnega sklada⁹⁷ razpolaga Evropska komisija, uporabljen pa je za financiranje podpore pogajanjem, za učinkovito upravljanje z naravnimi viri, za demobilizacijo in reintegracijo bivših bojevnikov ter za reševanje problema otrok–vojakov. Sredstva sklada so bila v zadnjih letih namenjena tudi za podporo institucijam tranzicijskih držav, usposabljanje policijskih sil, podporo procesu volitev in podporo reformam varnostnega sektorja, prav tako pa so bila sredstva sklada (ob odobritvi držav članic) uporabljena za podporo mirovnih misij Afriške unije. Razvojna pomoč drugim regijam sveta se razdeljuje preko specializiranih programov usmerjenih na področje Azije in Latinske Amerike (ALA), Vzhodne Evrope in Srednje Azije, Mediteranskih držav (MEDA), Balkana (CARDS), Jugovzhodne Evrope ter Južne Afrike. Podpora v teh regijah je bila nudena za podporo programov vladavine prava, nadzora mirovnih sporazumov, krepitev javnih storitev idr. Opazimo lahko, da so dolgoročni

⁹⁶ V letu 2006 je bilo za misije podpore in opazovanja volitev (14 misij) namenjenih več kot 30 milijonov EUR. Do maja 2007 so bile izvedene štiri misije opazovanja volitev, in sicer v Mavretaniji, Indoneziji–provinca Aceh, Vzhodnem Timorju in Nigeriji).

⁹⁷ Za obdobje 2000–2007 je znašal proračun sklada 13.5 milijard EUR.

programi pomoči vsebinsko podobni nekaterim kratkoročnim dejavnostim, ki se izvajajo v okviru SZVP. Sovpadanje lahko beležimo predvsem v primeru misij vladavine prava, demobilizacije ter promocije demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem. Tovrstne dejavnosti so praviloma dolgoročne in četudi bodo sprožene v okviru instrumentov SZVP ali Evropske skupnosti, bodo potrebovale revizije ter nadgradnje (t.i. follow-up proces) preko dolgoročnih instrumentov pomoči. Aktualni izziv za Evropsko skupnost je potemtakem razvoj mehanizmov, ki bodo omogočali gladek prehod med kratko ter dolgoročnimi instrumenti pomoči.

V letu 2004 je Evropska skupnost izdala dokument namenjen krepitvi odzivov Evropske skupnosti na krize (izboljšanje učinkovitosti ter usklajenosti različnih instrumentov zunanje politike). Konkretni predlogi za izboljšanje odzivov temeljijo na dejstvu, da je potrebno odzive prilagoditi dejanskim in najnujnejšim potrebam v konkretni krizi. V ta namen je bil oblikovan instrument Skupin za ocenjevanje in načrtovanje⁹⁸ sestavljenih iz predhodno določenih strokovnjakov Evropske komisije. Vloga tovrstnih skupin se prilagaja posamezni krizi, splošne naloge pa vključujejo natančno opredelitev razmer, na podlagi katerih bodo mobilizirani resursi Evropske skupnosti ter omogočanje prehoda med kratkoročnimi ter dolgoročnimi ukrepi. Vlogo Skupin za ocenjevanje in načrtovanje lahko primerjamo z vlogo Civilnih skupin za odzive na krize, vzpostavljenih v okviru SZVP (Gourlay 2006: 57–67).

Za proračunsko obdobje 2007–2013 je Evropska komisija že leta 2004 podala predlog o novem načinu financiranja dejavnosti zunanje politike Evropske skupnosti. Glavna značilnost novega pristopa k financiranju je poenotenje številnih ločenih finančnih tokov Evropske skupnosti v enoten okvir šestih finančnih instrumentov. Tovrsten način naj bi zagotavljal boljši pregled ter večjo učinkovitost financiranja civilnih dejavnosti Evropske skupnosti. Predlog Evropske komisije je poleg dveh že obstoječih⁹⁹ izoblikoval štiri nove instrumente, in sicer:

- Pre-Accession Instrument (IPA): pokriva države kandidatke za vstop v EU (Turčija, Hrvaška) in potencialne kandidatke (države zahodnega Balkana) ter nadomešča instrumente kot sta PHARE in CARDS.

⁹⁸ Ang. Assessment and Planning Teams.

⁹⁹ Instrument humanitarne pomoči se bo tako izvajal nespremenjeno v okviru Evropskega urada za humanitarne pomoč (ECHO), ki usklajuje humanitarne delovanje Evropske komisije v primerih kriz. Tovrstni mehanizem pripomore k naporom izgradnje miru preko stabiliziranja težavnih ekonomskih ali socialnih razmer. Nespremenjeno ostaja tudi področje dolgoročne makroekonomske pomoči.

- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI): pokriva države južnega in jugovzhodnega Mediterana, Ukrajino, Moldavijo, Belorusijo in države Kavkaza. S tem nadomešča instrumenta financiranja TACIS in MEDA.
- Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DCECI): zajema države, ki ne spadajo v prvi dve kategoriji.

Vsi trije instrumenti so geografsko določeni in so (v teoriji) lahko uporabljeni za financiranje dolgoročnih postkonfliktnih ukrepov za izgradnjo miru (*Reform of the Management of External Assistance* 2007).

- Stability Instrument: predstavlja t.i. tematski instrument za omogočanje učinkovite in pravočasne pomoči v primeru kriz v tretjih državah. Delovanje instrumenta je predvideno do točke, ko se ukrepi pomoči lahko začnejo izvajati v okviru prej omenjenih (dolgoročnih) instrumentov. Do oblikovanja tega instrumenta je kriza lahko sprožila več različnih odzivov (v primeru Iraka je bilo aktiviranih 8 instrumentov za različna področja delovanja – Mehanizem hitrega odziva, instrumenti za človekove pravice, za zaščito pred protipehotnim minam idr.), tovrstni instrument za stabilnost pa združuje delovanje različnih mehanizmov in (teoretično) zagotavlja nemoten prehod med začetnimi kratkoročnimi ukrepi ter dolgoročnimi instrumenti. Instrument omogoča tudi hitro financiranje (brez odobritve v nadzornih odborih) za obdobje do dveh let. Z izjemo financiranja ukrepov za jedrsko varnost in operacij v podporo miru tretjih strank (npr: Afriške unije) bo instrument lahko financiral: podporo preprečevanja konfliktov in dejavnosti za pomiritev konfliktov, podporo tranzicijskim upravam, podporo izgradnji institucij (sodni, policijski in kaznilniški sektor), krepitev civilnega nadzora nad varnostnim sektorjem, podporo demobilizacije in reintegracije, dejavnosti s področja človekovih pravic, ukrepe usmerjene na področje protipehotnih min ter lahkega orožja (*COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013* 2004 in Gourlay 2006: 111).

4.4 Izvajanje misij civilnega kriznega upravljanja EU

4.4.1 Proces načrtovanja in vodenja civilnih dejavnosti EVOP

Odločitev o izvajanju operacij s področja EVOP je sprejeta na podlagi konsenza med Veleposlaniki držav članic v PVO Sekretariata Sveta EU. Tovrstna odločitev zavzema obliko skupnega ukrepa in temelji na 14. členu PEU, ki navaja: *Svet EU sprejema skupne ukrepe. Ti se nanašajo na specifične situacije, ki zahtevajo operativno delovanje unije. Skupni ukrepi določajo lastne cilje, obseg, trajanje ter potrebna sredstva za uresničitev le-teh.*

Predlogi so navadno pripravljene v CIVCOM-u (na podlagi pobude držav članic oziroma Predsedstva unije, če za asistenco zaprosi tretja država ali mednarodna organizacija), ki je zadolžen tudi za nadzorovanje upravljanja oz. izvajanja misij. PVO izvaja strateško usmerjanje in politični nadzor, za implementacijo odločitev s področja EVOP pa je zadolžen direktorat IX (Civilno krizno upravljanje in koordinacija) znotraj Generalnega direktorata E v Sekretariatu Sveta EU. Vloga Evropske komisije je v tem delu procesa odločanja skrčena na zastopstvo v PVO ter CIVCOM-u. Kljub temu, da je Evropska komisija na ta način obveščena o dejavnostih pod II. stebrom EU, to žal še ne zagotavlja usklajenega delovanja, omogoča pa relativno hitro sprejemanje odločitev brez dolgotrajnega posvetovanja. Politične odločitve o začetku posamezne misije civilnega kriznega upravljanja so v končni fazi vedno odvisne od politične volje ter operativnih zmogljivosti držav članic (Gourlay 2006: 104).

Načrtovanje misij je v začetnih fazah sledilo smernicam vojaškega načrtovanja. Postopek načrtovanja civilne misije se izvaja znotraj Sekretariata Sveta EU (osebje za civilno načrtovanje in podporo¹⁰⁰ oziroma Policijska enota), kjer so razviti osrednji načrtovalni dokumenti kot npr: policijske/civilne strateške možnosti, koncept kriznega upravljanja¹⁰¹, koncept operacije (CONOPS), operativni načrt (OPLAN) ter pravila delovanja (SOP). Koncept operacije je dokument, ki opredeljuje mandat konkretne operacije civilnega kriznega upravljanja. Na podlagi koncepta je s strani Načrtovalne skupine¹⁰² oblikovan operativni načrt.

Po koncu procesa političnega odločanja o začetku misije je oblikovan splošni načrt oz t.i. Roadmap, ki ni uradni dokument, temveč predstavlja orodje za organiziranje in načrtovanje ter je posredovan vsem državam članicam.

¹⁰⁰ Osebje je sekundirano s strani držav članic, posledično je zmožnost načrtovanja popolnoma odvisna od politične volje držav članic.

¹⁰¹ Koncept razvija poprej omenjena Koordinacijska skupina za odzive na krize.

¹⁰² Ang: EU Planning team.

Naslednjo stopnjo v procesu načrtovanja zavzema Skupni situacijski center, del Enote za načrtovanje politik in zgodnje opozarjanje. Kljub temu, da Situacijski center predstavlja uporabno orodje VP za SZVP pri zgodnjem opozarjanju, v operativnem načrtovanju in vodenju misij nima pomembnejše vloge. Tako je njegova dejavnost skrčena na podajanje ocen ogroženosti za naslednjo stopnjo procesa načrtovanja–misijo ugotavljanja dejstev. V okviru časovnega razporeda, ki ga podaja splošni načrt, je na krizno območje napotena misija ugotavljanja dejstev. Civilni strokovnjaki v okviru misije ugotovijo ali je nadaljnje delovanje možno/priporočljivo ter opredelijo podrobnosti mandata možne misije¹⁰³. Poročilo misije ugotavljanja dejstev je predloženo PVO, ki na podlagi priporočil CIVCOM–a ter Vojaškega odbora EU zaprosi Svet EU za izdelavo poprej omenjenega koncepta kriznega upravljanja in koncepta operacije.

V naslednji stopnji je na območje delovanja napotena Načrtovalna skupina z nalogo izdelave operativnega načrta prihodnje misije ter priprave na prihod osebja. Načrtovalno skupino vodi Vodja misije oziroma Policijski Komisar v primeru policijske misije, ki predhodno sodeluje s Svetom EU pri pripravi koncepta operacije in vodi Načrtovalno skupino ob izdelavi operativnega načrta. Vodja misije je imenovan s strani PVO (po pooblastilu Sveta EU) na predlog VP za SZVP ter opravlja ne le funkcijo vodenja Načrtovalne skupine, ampak tudi operativno vodenje sledeče misije civilnega kriznega upravljanja, o vodenju misije pa poroča tudi Evropski komisiji (*Putting ESDP to the test: The EU's Police Mission to Bosnia and Herzegovina 2002*).

Pri procesu načrtovanja misije zavzema vlogo tudi Civilno–vojaška načrtovalna celica. Glavna vloga Celice v procesu načrtovanja civilnih operacij je izvajanje vnaprejšnjega načrtovanja¹⁰⁴ in podpora kriznemu načrtovanju direktorata za civilno krizno upravljanje in koordinacijo. V primeru združene civilno–vojaške operacije pa lahko služi tudi kot operacijski center, vendar le v primeru, ko tovrstnega centra ne vzpostavi katera od udeleženih držav članic (Hansen 2006: 20–29).

Za usklajevanja delovanja misije civilnega kriznega upravljanja skrbi posebni predstavnik, ki prav tako služi kot vez med Vodjo misije in VP za SZVP ter PVO in s tem Svetom EU. Kljub temu, da je strateško usmerjanje misije formalno pod pristojnostjo PVO, v praksi to vlogo opravlja posebni predstavnik EU, razen v primeru zapletov, kjer bi bila nujna prisotnost PVO. Posebni predstavnik je prav tako zadolžen za usklajevanje civilnih in vojaških elementov

¹⁰³ (Hansen 2006: 26) navaja, da je potrebno v okviru misij ugotavljanja dejstev zagotoviti obsežnejše posvetovanje z akterji na terenu ter po potrebi izvesti ponovne, dodatne misije ugotavljanja dejstev.

¹⁰⁴ Primer tovrstnega načrtovanja je razvoj koncepta reform varnostnega sektorja.

misije. Vloga posebnih predstavnikov je navadno določena za vsako misijo posebej preko mandata (obnovljenega vsakih 6 mesecev), ki ga določa skupni ukrep Sveta EU. Za posredovanje operativnih usmeritev Vodji misije in posebnemu predstavniku je zadolžen VP za SZVP, ki ima tudi nalogo poročanja o razvoju misije PVO ter Svetu EU.

4.4.2 Proces načrtovanja in vodenja civilnih dejavnosti Evropske skupnosti

Glavna karakteristika procesa odločanja na področju kriznega upravljanja v I. stebri EU je razpršenost. Številni instrumenti, čeprav združeni v tri tematske in tri geografske okvirje (nove krovne instrumente), se izvajajo preko številnih Generalnih direktorats Evropske komisije (zunanji odnosi in sosedska politika, razvoj) ter izvršilnih organov (EuropeAid, ECHO)¹⁰⁵. Za zagotavljanje politične odgovornosti so odločitve Evropske skupnosti o financiranju nadzorovane s strani različnih odborov, sestavljenih iz predstavnikov držav članic. Odbori so vključeni v sprejemanje splošnih programov financiranja ter v posamezne odločitve, kjer višina finančne pomoči presega 10 milijonov EUR. Posledica tovrstnega procesa nadzora je počasen postopek sprejemanja odločitev znotraj Evropske skupnosti.

Načrtovanje dolgoročne razvojne pomoči se odvija v obliki izdelave strategij za posamezno državo¹⁰⁶ ter za posamezne regije. Tovrstne strategije so razvite v sodelovanju s ciljno državo znotraj Generalnih direktorats za razvoj ter zunanje odnose in sosedsko politiko. Slabost, ki se pojavlja v praktični izdelavi tovrstnih strategij, je izogibanje občutljivejšim politično-varnostnim vprašanjem in dejavnostim (Nowak 2006: 106–108).

4.4.3 Medinstitucionalno sodelovanje

PEO zavezuje Svet EU in Evropsko komisijo k skupni odgovornosti za usklajene in trajne dejavnosti v zunanji politiki EU. V okviru tega je praktična dejavnost na področju civilnega kriznega upravljanja pokazala, da predstavlja tovrstna usklajenost delovanja velik izziv. Razlog temu je predvsem pomanjkanje enotne linije odločanja, po kateri bi se dejavnosti, ki so osnovane v obeh stebrih (vladavina prava, reforme varnostnega sektorja, grajenje institucij) izvajale v izključni pristojnosti instrumentov SZVP ali Evropske skupnosti. Pred organe I. in

¹⁰⁵ Financiranje humanitarnih delovanja poteka preko Evropskega urada za humanitarno pomoč (ECHO), med tem ko je podpora mirovnim procesom financirana preko Mehanizma hitrega odziva, ki ga upravlja Generalni direktorat Evropske komisije za zunanje odnose in sosedsko politiko.

¹⁰⁶ Ang. Country Strategy Papers.

II. stebra je tako postavljena zahtevna naloga čim bolj usklajenega delovanja ter informiranja strateškega vrha o vseh možnih instrumentih za odziv na dano situacijo.

Tako Evropska komisija kot Svet EU razpolagata s sposobnostmi zgodnjega opozarjanja in analiziranja. Obe instituciji prav tako vzdržujeta sezname regij/držav, kjer so prisotni različni krizni indikatorji. (Gourlay 2006: 113) navaja, da je izmenjava informacij na področju zgodnjega opozarjanja pretežno enosmerna, pri čemer Evropska komisija (Enota za preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje) informira Skupni situacijski center Sveta EU o ocenah potencialnih kriznih žarišč. Z namenom večjega pretoka relevantnih informacij, ki bi omogočile usklajene pristope, obe instituciji preučujeta možnosti večje komplementarnosti dela med Skupnim situacijskim centrom Sveta EU ter Nadzornim in informacijskim centrom Evropske komisije.

Področje (omejenega) sodelovanja predstavljajo tudi misije ugotavljanja dejstev, ki so do nedavnega vključevale tudi finančne strokovnjake Evropske komisije z nalogo asistence v procesu predhodnega načrtovanja sledeče misije. V letu 2005 je vključenost osebja Evropske komisije prerasla zgolj finančne vidike operacije. Tako je v primeru misije ugotavljanja dejstev za misijo vladavine prava EUJUST Lex v Iraku Evropska komisija na območje napotila strokovnjaka s področja vladavine prava. Razširjeno medinstitucionalno sodelovanje naj bi omogočale tudi novo zasnovane Civilne skupine za odzive na krize preko aktivnejšega vključevanja osebja Evropske komisije. Misije bodo služile za zbiranje kritičnih informacij, na podlagi katerih bodo razviti nadaljnji odzivi s področja EVOP ter posledični ukrepi Evropske skupnosti. Vzorednico Civilnim skupinam za odzive na krize predstavljajo Skupine Evropske skupnosti za ocenjevanje in načrtovanje, ki zavzemajo pomemben položaj v načrtovanju krizne ter tudi dolgoročne razvojen pomoči. Kljub izrazitim prednostim, ki bi jih omogočalo združeno delovanje obeh ekip, njuno delovanje v veliki meri ostaja ločeno ter služi informacijskim potrebam matičnih institucij.

Združeno delovanje lahko beležimo tudi v primeru delovanja Civilno–vojaške načrtovalne celice, ki združuje 25 vojaških strokovnjakov ter 5 civilnih strokovnjakov Sekretariata Sveta EU. V želji po usklajenem pristopu Sveta EU in Evropske komisije je slednja v Civilno–vojaško celico imenoval dva predstavnika (uradnika za zveze). Njune pglavitne naloge vključujejo promocijo usklajenosti akcij EVOP in Evropske skupnosti ter iskanje možnosti uporabe vojaških sredstev za podporo civilnim prizadevanjem Evropske skupnosti (Gourlay 2006: 112–116).

Po navedbah Hansenove 2006: 40, lahko med Evropsko komisijo in Svetom EU beležimo določeno stopnjo tekmovalnosti za pristojnosti pri izvajanju misij civilnega kriznega upravljanja. Kljub temu, da lahko Evropska komisija aktivira določene instrumente brez dolgotrajnega procesa odločanja, je razvoj mehanizmov znotraj Sveta EU povzročil, da je vloga Evropske komisije v večini primerov omejena na financiranje in ne oblikovanje politik in postopkov delovanja. V ta namen Evropska komisija večkrat izkoristi svoje pristojnosti na področju financ za pridobitev vodilne vloge v misijah¹⁰⁷. Vprašanje operativnega vodenja je še posebej pereče v primerih politično občutljivih misij, pri katerih Svet EU nerad prepušča vodilno vlogo Evropski komisiji. V želji po večji usklajenosti pri načrtovanju je v primeru krize vzpostavljena (poprej omenjena) Koordinacijska skupina za odzive na krize, vendar je njen potencial v večini primerov zanemarjen, saj do izmenjave informacij med Komisijo in Svetom EU prihaja preko manj formalnih kanalov na ravni delovnih skupin.

4.4.4 Financiranje operacij civilnega kriznega upravljanja

Financiranje civilnih dejavnosti SZVP opredeljuje 28. člen PEO, ki navaja, da se administrativni in operativni izdatki nevojaške narave financirajo iz proračuna Evropske skupnosti (pod posebno postavko za operacije SZVP), razen v primerih, ko Svet EU odloči o drugačnem načinu financiranja. Proračun pokriva **skupne** operativne stroške (npr: transport, administracija, infrastruktura) skupnih ukrepov s področja preprečevanja konfliktov, reševanja konfliktov, kriznega upravljanja, razoroževanja ter podpore posebnim predstavnikom, pri čemer so plače osebja krite s strani držav članic (po načelu sekundiranja). Višina proračunskih sredstev namenjenih financiranju operacij EVOP zavzema 2 % proračuna, namenjenega zunanjim ukrepom/dejavnostim Evropske skupnosti¹⁰⁸.

(Gourlay 2006: 109) navaja, da omejena proračunska sredstva, namenjena civilnim delovanjem v okviru EVOP, povzročajo, da večji del stroškov pokrivajo države članice, kar pa posledično prinaša časovno krajše misije z omejenim številom ustreznega osebja.

¹⁰⁷ Dejstvo, da plače Posebnih predstavnikov in Vodij misij izhajajo iz dela proračuna Evropske komisije (kot administrativni izdatek dela proračuna za SZVP), daje le-tej možnost vpliva na strateške dimenzije in implementacijo misij (Hansen 2006: 31).

¹⁰⁸ V letu 2006 sta bila za operacije EVOP namenjena 102 milijona EUR. Na področju določanja višine proračuna ima ključno vlogo Evropski parlament, ki pa (kljub ambicijam opredeljenim v razvojnem dokumentu Civilian Headline Goal 2008) nima interesa za povišanje razpoložljivih sredstev za operacije EVOP, saj na tem področju nima pristojnosti soodločanja ter lahko izvaja le omejen nadzor.

S proračunskega vidika, torej vidika financiranja, lahko razlikujemo med tremi oblikami operacij kriznega upravljanja:

- operacije pod instrumenti Evropske skupnosti, ki so financirane preko ustreznih denarnih tokov/programov Evropske skupnosti (tovrstne misije lahko vključujejo razminiranje, demobilizacijo, razoroževanje in reintegracijo, humanitarno pomoč, misije človekovih pravic, grajenja institucij, opazovanja volitev in vzpostavljanja vladavine prava);
- operacije II. stebra, nevojaške narave, ki so financirane preko proračuna Evropske skupnosti, pod postavko SZVP;
- operacije EVOP vojaške narave, ki ne spadajo v finančno pristojnost Evropske skupnosti

(Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing of Civilian Crisis Management Operations 2001).

4.4.5 Misije civilnega kriznega upravljanja EU

Evropska unija je z Amsterdamsko pogodbo, deklaracijo iz St. Mala ter Evropskimi sveti v Kölnu, Helsinkih, Feiri, Nici ter Göteborgu oblikovala formalne temelje današnjega (civilnega) kriznega upravljanja. Z letom 2003 je v okviru EVOP začela pretvarjati politično voljo in zmogljivosti držav članic v dejanske operacije kriznega upravljanja EU. Do danes je EU izvajala oziroma še izvaja 17 operacij kriznega upravljanja (s področja EVOP) od katerih je 13 operacij civilne ali združeno civilno–vojaške narave. Ob pregledu operativnega delovanja EU na področju civilnega kriznega upravljanja lahko opazimo močno vlogo, ki jo zavzema civilno delovanje v okviru stebra SZVP (poleg poprej omenjenih ukrepov Evropske skupnosti), trend razvoja kriznega delovanja (v skladu z Evropsko varnostno strategijo) pa ponaša delovanje EU tudi izven njene neposredne soseske. V spodnji preglednici sem oblikoval celosten pregled civilnih ter civilno–vojaških operacij z njihovimi najpomembnejšimi karakteristikami.

Tabela 4.4.5.1: Pregled misij civilnega in civilno–vojaškega kriznega upravljanja EU

Naziv misije	Narava mandata	Začetek in trajanje misije	Višina proračunskih sredstev	Osebj	Cilji in značilnosti misije
Policijska misija v BiH (EUPM I. / EUPM II. ¹⁰⁹)*	Civilna policijska misija	1.1.2003–31.12.2005 1.1.2006–31.12.2007	14 milj. EUR za začetne izdatke ter nadaljnji letni proračun 38 milj. EUR	467 policistov, 67 civilnih strokovnjakov ¹¹⁰ (tudi s področja vladavine prava) / 170 policistov, 28 civilnih strokovnjakov	Mentorstvo in nadzor Bosanske policije za doseg trajne policijske sposobnosti pod bosansko upravo, usklajene z evropskimi praksami in standardi. Največji dosežek misije lahko beležimo z vzpostavitvijo državne agencije za preiskovanje in zaščito (SIPA). / Podpora procesu policijske reforme z osredotočanjem na boj proti organiziranem kriminalu.
Policijska misija v Republiki Makedoniji (EUPOL Proxima)*	Civilna policijska misija	15.12.2003– 4.12.2005	Letni proračun 15 milj. EUR	200 (neoboroženih) policistov	Misija predstavlja nadomestek vojaške operacije Concordia. Naloge so obsegale svetovanje lokalni policiji glede boja proti organiziranem kriminalu, sodelovanje v reformi Ministrstva za notranje zadeve (vključujoč policijo), nadzor nad vzpostavljanjem reda, oblikovanje obmejnih policijskih enot.
Misija vladavine prava v Gruziji (EUJUST Themis)	Civilna misija vladavine prava	16.7.2004–14.7.2005	2.1 milj. EUR	9 strokovnjakov s področja prava	Svetovanje visokim uradnikom Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za zunanje zadeve, Generalnega državnega tožilstva, Vrhovnega sodišča, urada Državnega tožilca pri reformi pravosodnega sistema Gruzije.
Policijska misija v DRK (EUPOL Kinšasa)	Civilna policijska misija	30.4.2005–0.6.2007 ¹¹¹	4.37 milj. EUR	31 (policisti ter civilni strokovnjaki) + okrepitve v obliki policistov afriških držav	Pomoč pri vzpostavitvi Integriranih policijskih enot za krepitev zmožnosti policijskega delovanja, usposabljanje in nadzor policijskih sil (brez izvršilnih pooblastil).
Integrirana misija vladavine prava v Iraku (EUJUST LEX)	Civilna misija vladavine prava	1.7.2005–31.12.2007 ¹¹²	10 milj. EUR + 11.3 milj. EUR (v drugi fazi)	Usposabljanje opravljajo države članice EU (25 strokovnjakov v Bruslju in 5 v Bagdadu)	Usposabljanje 770 višjih ter srednjih uradnikov s področja kriminalnega preiskovanja, pravosodja, višjega policijskega ter kaznilniškega osebja. Usposabljanje se odvija v desetih članicah EU, dejavnost pa je koordinirana z uradom za stike v Bagdadu. Svet EU preučuje možnost izvajanje misije na območju Iraka (odvisno od varnostne situacije).

* V misiji je (bila) udeležena Republika Slovenija.

¹⁰⁹ Misija EUPM je bila (na poziv bosanske vlade) obnovljena s skupnim ukrepom Sveta EU z dne 24.11.2005 ter njen mandat prenovljen in podaljšan do 31.12.2007.

¹¹⁰ Za potrebe lažje opredelitve so v preglednici kot »civilisti« obravnavani vsi strokovnjaki, ki ne izhajajo iz policijskih ali vojaških vrst.

¹¹¹ 8. decembra 2006 je bil mandat misije podaljšan do 30.6.2007.

Misija reforme varnostnega sektorja v DRK (EUSEC DR KONGO)	Vojaško – civilna misija reforme varnostnega sektorja	8.6.2005–8.6.2006	1.6 milj. EUR	8 strokovnjakov (vojaki, pripadniki držav članic, člani evropskih institucij)	Svetovanje in pomoč v procesu reforme varnostnega sektorja (s cilji doseganja spoštovanja vladavine prava in človekovih pravic) v DRK ter pomoč pri demobilizaciji, razoroževanju in reintegraciji vojske. Osebe je locirano v uradu Ministra za obrambo, pri kopenskih silah, v vojaškem štabu ter pri nacionalni komisiji za razorožitev in demobilizacijo.
Nadzorna misija v indonezijski provinci Aceh (AMM) ¹¹³	Civilna nadzorna misija ¹¹⁴	15.8.2005–15.12.2006	9.3 milj. EUR	80 nadzornikov (začetna faza), skupno 226 nadzornikov	Nadzor nad izvajanjem in spoštovanjem sporazuma med vlado Indonezije in oboroženim gibanjem (GAM), preiskovanje domnevnih kršitev sporazuma, vzpostavitev in vzdrževanje dobrih odnosov z obema stranema, nadzor nad razorožitvijo gibanja, nadzor nad selitvijo neavtohtonih vojaških in policijskih sil.
Civilno–vojaška misija v podporo Afriški uniji v Darfurju (AMIS EU Supporting Action)	Civilno – vojaška misija	18.7.2005–(datum zaključka še ni določen)	2.1 milj. EUR za 6 mesecev (civilni izdatki) / 1.9 milj. EUR za 6 mesecev (vojaški izdatki) ¹¹⁵	Skupno 53 (31 policistov, 16 vojaških strokovnjakov, 2 vojaška opazovalca + 1 politični svetovalec, 3 vojaški strokovnjaki, 1 policist kot podpora posebnemu predstavniku v Adis Abebi)	Splošne naloge zavzemajo podporo misiji AU AMIS II pri vojaških in policijskih naporih za pomiritev krize v Darfurju. Policijska dejavnost vključuje pomoč visokih policijskih svetovalcev poveljstvu policije v Sudanu, usposabljanje policistov, podpora pri razvoju policijske enote v Sekretariatu Afriške unije. Naloge vojaške komponente vključujejo logistično pomoč ter pomoč pri načrtovanju, opazovanje, usposabljanje sil AU ter strateški transport (v podporo prizadevanjem NATO).
Policijska misija na ozemlju Palestine (EUPOL–COPPS)	Civilna policijska misija	1.1.2006–31.12.2008	Letni proračun 6.1 milj. EUR	33 neoboroženih policistov (brez izvršilnih pooblastil)	Pomoč palestinski policiji pri implementaciji njihovega razvojnega programa (mentorstvo visokih policijskih uradnikov, nadzor), svetovanje glede pravno – kazenskih vprašanj. Misija se odvija v okviru širšega delovanja EU na področju grajenja institucij.

¹¹² V osnovi je bila misija EUJUST LEX predvidena za dobo 12 mesecev, po preteku mandata pa je bila s skupnim ukrepom Sveta EU z dne 12.6.2006 podaljšanja do konca leta 2007.

¹¹³ Misija predstavlja del širšega navora Evropske komisije s področja demokratizacije in grajenja institucij (Hansen 2006: 56).

¹¹⁴ Nadzorna misija v provinci Aceh je kljub njeni izvorno civilni naravi lahko pojmovana kot civilno – vojaška misija, saj se opazovalci pri nadzoru procesa razoroževanja ter umika policijskih in vojaških enot opirajo na vojaška sredstva in znanja.

¹¹⁵ Velik del proračunskih sredstev Evropske skupnosti je bil namenjen v podporo mirovnim delovanjem v Sudanu, in sicer 242 milijonov EUR preko instrumenta African Peace Facility v okviru Evropskega razvojnega sklada. Nadaljnjih 160 milijonov EUR je bilo namenjenih na bilateralni osnovi s strani držav članic.

Misija obmejne asistencije na prehodu Rafah (EU BAM Rafah)	Civilna misija	30.11.2005–24.5.2007 ¹¹⁶	Cca. 11.5 milj. EUR	70 pripadnikov policije ter carinskih strokovnjakov	Splošni namen je vzpostavitev prisotnosti (na podlagi sporazuma o prehodih in dostopu, podpisanem med izraelsko in palestinsko oblastjo) na prehodu Rafah (Gaza), kot dopolnitev naporov Evropske skupnosti na področju grajenja institucij. Konkretna naloga vključuje svetovanje in ocenjevanje dela palestinskih obmejnih policistov, mentorstvo policijskim enotam s področja upravljanja prehoda ter prispevanje k posredovanju med palestinskimi, egiptovskimi in izraelskimi oblastmi v zvezi s prehodom Rafah.
Misija policijskih svetovalcev v Republiki Makedoniji (EUPAT)*	Civilna policijska misija	15.12.2005–14.6.2006	1.5 milj. EUR	30 policijskih svetovalcev	Misija je osredotočena na srednje in višje policijske uradnike makedonske policije. Policijski svetovalci držav EU so izvajali nadzor in svetovanje lokalni policiji na področjih obmejne policijske dejavnosti, javnega reda in miru, boja proti korupciji ter organiziranem kriminalu. Misija je namenjena spodbujanju procesa reforme makedonske policije v skladu z mednarodnimi standardi.
Misija obmejne asistencije v Moldaviji in Ukrajini (EU BAM Moldova / Ukraine)	Civilna misija	1.12.2005–1.12.2007	Cca. 8 milj. EUR	69 pripadnikov policije in carinskih strokovnjakov + 50 članska lokalna podporna skupina	Naloga misije je usposabljanje in svetovanje ukrajinskim ter moldavijskim uradnikom z namenom omogočanja učinkovitega upravljanja (policijska ter carinska dejavnost) z mejo med omenjenima državama. Namen tovrstnega delovanja je omejiti tihotapljenje ter carinske prevare na mejnih prehodih med Moldavijo in Ukrajino.
Misija načrtovalne skupine, kot predhodnica misije vladavine prava na Kosovu (EUPT Kosovo) ¹¹⁷	Misija načrtovalne skupine	1.9.2006–maj 2007	3 milj. EUR	25 članska ekipa (policijska, pravosodna in administrativna komponenta)	Načrtovanje ter omogočanje nemotenega prenosa določenih nalog med misijo OZN UNMIK ter možno misijo EU na področju vladavine prava (ter možnih drugih dejavnosti v zvezi s prihodnjim statusom Kosova). Načrtovanje vključuje ugotavljanje stališča lokalnih oblasti ter ostalih vpletenih akterjev glede možne misije EU, izdelava ocen in načrtov nabave opreme za bodočo misijo, izdelava ocen ogroženosti.

VIRI: prirejeno po Hansen 2006 in Nowak 2006 z dodatnimi spletnimi viri (navedeni med literaturo).

¹¹⁶ Mandat misije je bil 13. novembra 2006 s prvotne omejitve 12 mesecev podaljšan za 6 mesecev (do 24.5.2007).

¹¹⁷ Poleg načrtovalne skupine deluje na Kosovu tudi t.i. Pripravljalna skupina Posebnega predstavnika z nalogo vzpostavitve Mednarodnega civilnega urada v Prištini, kjer bo služboval Posebni predstavnik EU za Kosovo ter spremljajoče osebje. V RS poteka trenutno javni razpis (na podlagi ugotovitev Načrtovalne skupine o potrebnih kadrih) za identificiranje potencialnih kandidatov za napotitev v bodočo misijo EVOP na Kosovu.

4.5 Civilno–vojaško usklajevanje

Kompleksna narava sodobnih kriz lahko zahteva tako vojaško kot civilno delovanje. Kot je navedeno tekom diplomskega dela je EU v okviru EVOP razvila širok razpon instrumentov, ki najučinkoviteje dosežejo zadane naloge, ko delujejo usklajeno. Potrebo po tovrstnem delovanju lahko zasledimo v evropski varnostni strategiji, ki navaja, da se nobena izmed identificiranih groženj EU ne pojavlja samostojno ter kot taka ne more biti soočena le z vojaškimi sredstvi, pomen usklajenega odziva pa poudarja tudi razvojni dokument Civilian Headline Goal 2008.

V okviru civilnega in vojaškega delovanja EU je potrebno najprej razlikovati med pojmom civilno–vojaško sodelovanje in civilno–vojaško usklajevanje. Civilno–vojaško sodelovanje izvira iz vojaškega vidika izvajanja misije ter predvsem koncepta zaščite sil in potrebe po sodelovanju z lokalnim prebivalstvom, oblastni in drugimi mednarodnimi akterji za doseganje ciljev misije. Svet EU je preko Vojaškega odbora EU leta 2002 sprejel koncept in definicijo civilno – vojaškega sodelovanja, ki le–to opredeljuje kot: *»Usklajevanje in sodelovanje, v podporo misiji, med vojaškimi komponentami operacij pod vodstvom EU in civilnimi (zunanji) akterji, vključujoč prebivalstvo, lokalne oblasti, mednarodne, nacionalne in nevladne organizacije ter agencije«* (Civil–Military Co–operation (CIMIC) Concept for EU – Led Crisis Management Operations 2002). Kot nam nakazuje opredelitev, je koncept CIMIC izrazito navzven usmerjena podporna funkcija operacij kriznega upravljanja.

Ker pa je EU pokazala, da v dejavnosti kriznega upravljanja vključuje tako vojaške kot civilne komponente, je morala poleg civilno–vojaškega sodelovanja razviti tudi mehanizme, ki bodo usmerjeni navznoter in bodo omogočali usklajevanje pristopa EU, torej koncept civilno–vojaškega usklajevanja. Svet EU je opredelil civilno–vojaško usklajevanje kot: *»Dejavnost namenjena učinkovitemu usklajevanju prizadevanj vseh akterjev EU vključenih v proces načrtovanja in implementacije odzivov EU na krize«*. Za razliko od civilno–vojaškega sodelovanja se civilno–vojaško usklajevanje usmerja tudi na strateško–politično raven z namenom usklajenega načrtovanja ter posledičnega izvajanja misij. Tovrstno usklajevanje naj bi bilo usmerjeno tako v usklajevanje delovanja posameznih stebrov EU kot tudi v usklajevanje delovanja med stebri EU.

Delovanje za usklajen pristop (civilno–vojaški ali pa med Svetom EU in Evropsko komisijo) se mora začeti na nivoju delovnih skupin ter predvsem preko izmenjave informacij med relevantnimi akterji. Prvi korak k večji usklajenosti je predstavljalo situiranje vojaškega osebja Direktorata VIII ter Vojaškega štaba EU ob civilno osebje Direktorata IX ter CIVCOM–a znotraj Generalnega direktorata E Sveta EU. (Khol 2006) zatrjuje, da je kljub tovrstnim

naporom razkol med civilno in vojaško komponento velik, kaže pa se predvsem v pomanjkanju civilnega osebja ter postopkih in okvirjih za izvajanje misij civilnega kriznega upravljanja, ki so bili razviti pod vojaškimi organi s kasnejšim, manjšim civilnim vplivom.

Na operativnem področju se dejavnosti usklajevanja srečajo z novo težavo. Med tem, ko imajo posebni predstavniki vodilno politično vlogo na terenu, ne razpolagajo z zadostno avtoriteto nad delom Poveljnikov sil, ki so odgovorni Vojaškemu odboru EU in prejemajo politične usmeritve neposredno s strani PVO. Tovrstna razporeditev pooblastil ugaja vojaški komponenti, ki ne želi pretiranega vpliva s civilne strani.

Civilno–vojaško usklajevanje na prvi stopnji izvaja PVO, ki preko strokovnih nasvetov CIVCOM–a in Vojaškega odbora EU odloča o izvedbi posamezne misije, predstavlja pa tudi stičišče poročanja za akterje na terenu. Drugo stopnjo predstavlja oziroma naj bi predstavljala Koordinacijska skupina za odzive na krize, ki naj bi zagotovila skladnost med vojaškimi, policijskimi ter drugimi strateškimi opcijami, vendar kot sem v diplomski nalogi predhodno omenil, je njena dejanska vloga v procesu načrtovanja operacij omejena. Vlogo Koordinacijske skupine na terenu v praksi prevzemajo posebni predstavniki, ki poskušajo usklajevati dejavnosti Poveljnika sil, Policijskega načelnika ter Vodje misije drugih civilnih dejavnosti.

Stičišče civilno–vojaškega načrtovanja predstavlja Civilno–vojaška načrtovalna celica znotraj Vojaškega štaba EU, ki zavzema tudi osrednjo vlogo v konceptu civilno–vojaškega usklajevanja. Znotraj njene t.i. strateške načrtovalne veje združuje 7 vojaških ter 7 civilnih strokovnjakov (z dvema predstavnikoma Evropske komisije s področja humanitarne pomoči ter pomoči pri rekonstrukciji). Poglavitni nalogi Celice še vedno predstavljata zgolj načrtovanje možnih scenarijev ob vključevanju civilnega in vojaškega elementa ter podpora in svetovanje politično–vojaškem načrtovanju v primerih kriz. Področje, kjer bi Civilno–vojaška celica v prihodnje lahko dosegla največji učinek, je izdelovanje strateških načrtov za misije, kjer je civilno–vojaško sodelovanje neizogibno, kot na primer v misijah razoroževanja in demobilizacije ali pa na področju reform varnostnega sektorja. Največja prednost Celice je njena izključenost iz upravljanja s finančnimi sredstvi in vodenja operacij, saj se s tem lahko osredotoča na neposredno usklajevanje možnih odgovorov na krize.

K celostnemu pristopu h krizam naj bi pripomoglo tudi skupno usposabljanje vojaškega, policijskega in drugega civilnega osebja, ki se na ravni EU izvaja v okviru dveh programov–program Evropske komisije (od leta 2001) ter program Sveta EU (od leta 2004), EU pa izvaja tudi združene civilno–vojaške vaje kriznega upravljanja.

4.6 Normativna ureditev napotitev ter udeležba slovenskih strokovnjakov v misijah civilnega kriznega upravljanja EU

RS se je ob vstopu v EU zavezala k izpolnjevanju mednarodnih obveznosti ter udeležbi v mednarodnih aktivnostih. Dodatno politično voljo za aktivno udeležbo je pokazala z zakonsko ureditvijo področja napotitev ter razvojem programov usposabljanja (v okviru MNZ in MORS¹¹⁸). Napotitve v mednarodne civilne misije ter postopek za selekcijo kandidatov ureja Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije (v nadaljevanju zakon o napotitvi), sprejet 1. februarja 2006¹¹⁹.

Za oblikovanje in izvajanje politike napotitev v skladu z zmožnostmi in zunanjepolitičnimi interesi Slovenije je zadolžena enajstčlanska medresorska komisija, imenovana s strani Vlade RS na predlog Ministra za zunanje zadeve. Predsednik medresorske komisije imenuje izmed članov le–te izbirno komisijo, ki zavzema ključno vlogo v nadaljnjem procesu izvajanja natečajev za civilne misije EU. Razpisi za udeležbo kandidatov v mednarodnih misijah so posredovani od pristojne institucije EU (Generalni sekretariat Sveta EU, Evropska komisija) do nacionalnih kontaktnih oseb. V RS to funkcijo zavzema javni uslužbenec/ka Sektorja za mednarodne organizacije in človekovo varnost pri Ministrstvu za zunanje zadeve, kontaktne osebe pa so imenovane tudi v okviru drugih resornih področij. Nacionalna kontaktna oseba prejme razpis institucije EU ter o glavnih točkah¹²⁰ le–tega informira člane izbirne komisije, ki odločijo o načinu objave natečaja (javni, interni natečaj v organih državne uprave ali notranja objava v ustreznem resornem organu). Na podlagi odločitve izbirne komisije nacionalna kontaktna oseba izdelava in objavi natečaj ali pa razpis posreduje do ustreznega resornega organa s predlogom o izvedbi interne objave (za napotitve policistov je tako pristojno Ministrstvo za notranje zadeve preko Oddelka za mirovne misije na Upravi uniformirane policije v okviru Generalne policijske uprave, področje pravosodja pa načeloma pokriva Ministrstvo za pravosodje). Po prejemu in obravnavi prijav, izbirna komisija na podlagi kvalitativnih kriterijev odloči o izbiri ustreznega kandidata/tke ter po ustrezni obvestitvi, le–tega predlaga v izbor izbirni komisiji na ravni institucije EU. O končni izbiri posameznega kandidata institucija EU, ki je razpis izdala, obvesti izbirno komisijo na ravni Republike Slovenije. V primeru

¹¹⁸ Tovrstno usposabljanje v okviru MORS je predvsem namenjeno razvijanju civilnih kadrov za naloge civilno–vojaškega sodelovanja v okviru vojaških misij. Trenutno s slovenskim bataljonom na Kosovu v okviru NATO misije KFOR služijo trije tovrstni civilni funkcionalni strokovnjaki (Jarm 2007: 7).

¹¹⁹ Iz področja urejanja tega zakona je izvzeta napotitev civilnih strokovnjakov v misije zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah ter misije vojaške narave pod pristojnostjo MORS.

¹²⁰ Kontaktna oseba navede tri glavne informacije, in sicer katera institucija izvaja razpis, kakšno delovno mesto je predmet razpisa, torej katere kadre potrebuje določena misija in (predvsem) kdo plača napotitev strokovnjakov (mednarodna organizacija – pogodbeno delovno mesto ali pristojni resorni organ – sekundirano delovno mesto).

izbora slovenskega kandidata izbirna komisija pri odgovornem resornem organu, ki je razpisal natečaj, sproži postopek napotitve kandidata v mednarodno misijo (skladno s podrobnostmi posamezne misije).

V primeru javnega natečaja zakon o napotitvi **kljub javni objavi razpisov na spletnih straneh EU** v 10. členu predpostavlja objavo natečaja v Uradnem listu RS in pri Zavodu za zaposlovanje RS. Institucije EU naj bi sicer izdajale pozive ter razpise v roku, ki omogoča nemoteno izvedbo natečaja v posameznih državah, kar pa je v primerih, ko je potrebno določena delovna mesta v mednarodnih misijah zapolniti čim prej de facto nemogoče, saj že sama objava v Uradnem listu RS zahteva predhodno najavo, kar pa domala onemogoča delo pristojnih uradnikov za izvedbo natečajev.

Do nadaljnje težave pri doslednem izvajanju napotitev v resornih organih RS prihaja v primeru sekundiranih delovnih mest, kjer stroške napotitve vključujoč honorar kandidata krije pristojni resorni organ. Celotna problematika ni izrazita v primerih, ko so kandidati že obstoječi uslužbenci resornega organa, težave pa se lahko pojavijo v primerih, ko se na javne razpise prijavijo »zunanji« kandidati. V primeru končnega izbora tovrstnega kandidata, naj bi pristojni resorni organ sklenil s kandidatom pogodbo o delovnem razmerju za čas trajanja napotitve. Zaradi trenutne relativno restriktivne politike zaposlovanja v državni upravi pa se proračunska sredstva v večji meri namenjajo zaposlitvam strokovnih sodelavcev (pripravnikov), ki bodo v resornem organu tudi službovali, s čimer so zapolnjeni kadrovske načrti, ki tako ne omogočajo novih zaposlitev. S tem se zunanjim strokovnjakom dejansko zmanjšuje (če ne onemogoča) možnost udeležbe v mednarodnih civilnih misijah. Problematika napotitev je prisotna tudi v primeru kratkoročnih misij, kjer je potrebno skleniti pogodbo o zaposlitvi, ki **ne sme biti daljša od 30 dni**. V primeru misije, ki presega to omejitev, pa bi moral pristojni resorni organ s kandidatom skleniti pogodbo za celoten čas trajanja misije, kar pa je ponovno omejeno z restrikcijo zaposlovanja v državni upravi. To težavo (in s tem neustreznost zakonskega določila o trajanju kratkoročnih misij) izpostavlja tudi poslansko vprašanje Zmaga Jelinčiča z dne 14.8.2006, ki nadalje navaja, da je število napotitev kandidatov iz RS v opazovalne misije mednarodnih organizacij pod evropskim povprečjem, prav tako pa v napotitvah prevladujejo notranji sodelavci resornih organov (Zmago Jelinčič Plemeniti Poslanec SNS, *PISNA POSLANSKA POBUDA MINISTRU ZA ZUNANJE ZADEVE REPUBLIKE SLOVENIJE* 2006).

Za razrešitev omenjene problematike zaposlitev kot posledice napotitev civilnih strokovnjakov v mednarodne misije je bil s strani medresorske komisije podan predlog, da vsak resorni organ poleg letnega kadrovskega načrta, ločeno od ostalih kadrov, namensko načrtuje tudi delovna

mesta za napotene osebe zunaj državne uprave, v obravnavi pa je tudi predlog podaljšanja opredeljenega obdobja za kratkoročne (opazovalne) misije.

Evidenco o napotitvah ter napoteni osebah v skladu s 37. členom zakona o napotitvi vodi Ministrstvo za zunanje zadeve, drugi pristojni resorni organi pa vodijo delne evidence. Žal tovrstna evidenca v skladu z zakonom o varovanju osebnih podatkov ni javno dostopna, udeležbo slovenskih civilnih strokovnjakov v mednarodnih misijah pa lahko obravnavamo preko delnih evidenc ter analize, opravljene za potrebe oblikovanja zakona o napotitvi. Tako lahko povzamem, da je bilo do konca leta 2006 na misije opazovanja volitev pod okriljem EU napoteni 28 kratkoročnih opazovalcev ter 1 dolgoročna opazovalka. Izmed civilnih misij EU predstavlja kratkoročno opazovanje volitev (poleg policijskih misij) področje, kjer se RS najmočneje udejanja. Poleg policijskega delovanja v mednarodnih misijah so slovenski strokovnjaki leta 2004 sodelovali tudi v Načrtovalni skupini, predhodnici vojaške misije EUFOR Althea v Bosni in Hercegovini, v letu 2006 pa sta dva civilna strokovnjaka sodelovala v drugih oblikah civilnih misij EU¹²¹ (*Predlog Zakona o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije* 2005).

Policijsko delovanje predstavlja področje civilnega udejstvovanja, na katerem je prisotnost Slovenske policije zabeležena vse od leta 1997 dalje z napotitvijo petih slovenskih policistov v misijo ZEU MAPE v Albanijo. Zakonsko podlago za napotitve slovenskih policistov v mednarodne misije predstavlja 19. člen Zakona o policiji, ki določa: »*Policija lahko na prošnjo mednarodnih organizacij ali na podlagi meddržavnih sporazumov, katerih članica ali podpisnica je Republika Slovenija, sodeluje v tujini pri opravljanju policijskih ali drugih nevojaških nalog. O uporabi policije za naloge iz prejšnjega odstavka odloča Vlada na predlog ministra*«. Za podeljevanje legalnosti posameznim misijam pa so pomembne tudi resolucije VS OZN, odločitve Evropskega sveta, skupni ukrepi Sveta EU ter memorandummi in drugi sporazumi med RS in mednarodno organizacijo, ki vodi policijsko misijo.

Mandat policista v policijskih misijah EU praviloma traja 12 mesecev¹²², svoje naloge pa opravlja kot sekundiran uslužbenec, kar pomeni, da stroške njegove napotitve (plača, zavarovanja, stroški prevoza na območje delovanja, nadomestila stroškov) v celoti krije RS oziroma Ministrstvo za notranje zadeve. Za novo napotitev lahko policist kandidira po preteku

¹²¹ Ministrstvo za zunanje zadeve kot resorni organ pristojen za večino napotitev v mednarodne civilne misije (tako EU kot drugih organizacij) predvideva za leto 2007 skupne stroške napotitev v višini cca. 710.000 EUR, prav tako za leto 2008.

¹²² Do leta 2003 je mandat policista trajal 18 mesecev.

dveh let od vrnitve s predhodne misije (*Sodelovanje slovenske policije v mirovnih in drugih mednarodnih misijah 2007*).

Leta 2003 je bil sprejet Pravilnik o sodelovanju pri opravljanju policijskih in drugih nevojaških nalog, ki ureja izbor, usposabljanje, priprave in napotitev delavcev policije za opravljanje policijskih in drugih nevojaških nalog v tujini, njihove pravice in dolžnosti, dolžnosti ob zaključku dela v tujini ter vrnitev v matične enote. Pravilnik določa, da se za izbiro kandidatov izvede interni natečaj, primerne kandidata izbere poprej omenjena izbirna komisija, ki z letem opravi tudi razgovor. Kandidati pred začetkom misije opravijo tritedensko osnovno usposabljanje ter zaključek priprave. Dodatno usposabljanje policistov za civilne misije EU se izvaja v okviru Evropske policijske fakultete (CEPOL), ki združuje višje policijske uradnike ter nacionalne policijske šole držav članic EU, z namenom promocije sodelovanja in izboljšanja standardov delovanja. Policijska fakulteta je bila vzpostavljena leta 2005 kot agencija EU. Preko letnega proračuna 7.5 milj. EUR, CEPOL letno organizira 80–100 tečajev, usposabljanj in konferenc, ki se odvijajo v policijskih šolskih ustanovah držav članic.

Za čas opravljanja misije so policisti začasno razporejeni v pristojno Generalno policijsko upravo, ki je zadolžena za vzdrževanje stikov s policisti na terenu. Po vrnitvi z misije nadaljujejo policisti z enomesečnim delom pri pristojni Generalni policijski upravi, preden so razporejeni na prejšnje ali drugo ustrezno delovno mesto. V tem času se udeležijo t.i. reintegracijskega programa, ki je namenjen preverjanju psihofizičnega stanja policistov, izmenjavi izkušenj in analizi težav pri izvajanju misije (Garb 2005: 194–195).

Slovenski policisti so do dne 15.04.2007 sodelovali v treh policijskih misijah EU in sicer 25 policistov v misijah EUPM I. / EUPM II. v Bosni in Hercegovini (4 policisti sodelujejo v misiji EUPM II. tudi v letu 2007), 13 policistov v misiji PROXIMA v Republiki Makedoniji in 1 pripadnik policije v misiji EUPAT prav tako v Republiki Makedoniji (*Sodelovanje slovenske policije v mirovnih in drugih mednarodnih misijah 2007*).

5. ZAKLJUČEK

V letošnjem letu je minila petdesetletnica podpisa Rimske pogodbe, normativnega temelja takratne Evropske gospodarske skupnosti, ki predstavlja enega izmed temeljev sodobne Evropske unije. Gospodarsko in politično sodelovanje, ki je bilo kasneje podkrepjeno s sodelovanjem na varnostnem področju, je doseglo vrh s podpisom Maastrichtskega sporazuma ter oblikovanjem stebra SZVP. Potreba po aktivnejši udeležbi pri zagotavljanju varnosti v evropskem prostoru ter izkušnje neuspešnega delovanja v balkanski krizi so spodbudile proces institucionalnih reform za doseganje usklajenih in predvsem učinkovitih zunanjih ukrepov, kar je privedlo do oblikovanja EVOP. Proces reform zunanjega delovanja je spremljala transformacija dojemanja varnosti ter predvsem novih groženj, ki pretijo EU. S širitvijo unije in odpiranjem vrat novim država članicam se EU teritorialno približuje regijam, ki jih označujejo politične, humanitarne in gospodarske krize ter zamrznjeni ali celo aktivni konflikti, ob tovrstnih procesih pa se je širilo zavedanje o pomenu nevojaških aktivnosti za vzpostavljanje in vzdrževanje miru ter stabilnosti.

Proces razvoja civilnih zmogljivosti se je pričel na prelomu tisočletja in Evropskim svetom v Santa Marii de Feiri z definiranjem prednostnih področij delovanja, kot so policijska dejavnost, misije vladavine prava, misije civilne uprave in civilne zaščite, ki so jim bile kasneje dodane še nadzorne misije ter delovanja v podporo posebnim predstavnikom unije. Države članice so v prvih letih razvoja koncepta civilnega kriznega upravljanja EU pokazale pozitivno politično voljo, pri čemer so do leta 2004 s prostovoljnimi prispevki preko 12.000 civilnih strokovnjakov izpolnile ter celo presegle začetne zadane cilje. Ob tem je Evropska unija naredila prvi aktivni korak na področju civilnega kriznega upravljanja z začetkom prve misije v okviru EVOP, policijske misije EUPM v Bosni in Hercegovini. Kljub pozitivnim namenom držav članic, pa so se pojavili dvomi o dejanskih sposobnostih razmestitve civilnih strokovnjakov, zmožnostih njihovega vzdrževanja na območju delovanja, prav tako pa je bila izpostavljena potreba po oblikovanju hitro razmestljivih civilnih zmogljivosti, ki bodo prilagojene dejanskim kriznim potrebam, kar bo omogočalo najučinkovitejše delovanje. Tovrstna vprašanja naslavlja že Akcijski načrt civilnih vidikov kriznega upravljanja ter predvsem razvojni dokument Civilian Headline Goal 2008 iz leta 2004. Slednji v skladu z Evropsko varnostno strategijo poudarja pomen preventivnega in predvsem usklajenega delovanja ne le med vojaškimi in civilnimi elementi temveč tudi med stebroma SZVP ter Evropske skupnosti. Za zagotavljanje hitrega odziva, ki bo oteževal nadaljnje stopnjevanje kriz, je bil v skladu z omenjenimi dokumenti začet proces oblikovanja Civilnih skupin za

odzive na krize. Tovrstne skupine bodo pripomogle k učinkovitem ugotavljanju dejstev o posamezni krizi ter k procesu učinkovitega načrtovanja, omogočale pa bodo tudi lažjo podporo civilnim misijam.

V okviru povedanega lahko potrdim prvo zastavljeno hipotezo: »Civilne misije EU predstavljajo aktivno komponento EVOP pri soočanju s kompleksnimi nalogami civilnega kriznega upravljanja. Kot take pripomorejo k mednarodni stabilnosti in varnosti ter vzpostavljanju demokratičnih institucij in procesov. Vključitev civilne komponente pa deluje tudi kot dodaten dejavnik legitimiranja in sprejetosti misije same«. Ob tem je potrebno omeniti, da je proces razvoja civilnih zmogljivosti še vedno aktualen in zahteva nadaljnja prizadevanja, predvsem pri zagotavljanju kadrov s področja pravosodja ter kaznilniškega sistema. Ne glede na to, pa o dejansko visoki vlogi civilnih aktivnosti EU na področju kriznega upravljanja priča dejstvo, da je bilo izmed sedemnajstih misij kriznega upravljanja, izvedenih v okviru EVOP, kar trinajst misij civilne oziroma združeno civilno–vojaške narave, vloga civilnega delovanja pa se z okvirji postavljenimi v Evropski varnostni strategiji širi tudi na področje preventivnega posredovanja. V skladu s tem lahko celo povzamem, da civilno delovanje Evropske unije ne zavzema sekundarne ali zgolj podporne vloge vojaškemu delovanju (kot na primer v misijah zveze NATO), ampak je prav vojaško delovanje postavljeno v vlogo podpore civilnim aktivnostim. Dejstvo, da Evropska unija vodi več misij civilnega kriznega upravljanja hkrati, pa dokazuje njeno sposobnost za delovanje na področjih »mehke varnosti«. Nadalje, naloge civilnih strokovnjakov, ki posegajo na področja policijskih dejavnosti (mentorskih ali izvršilnih), vzpostavljanja vladavine prava in civilne uprave lahko odločno pripomorejo k širjenju demokratičnih procesov ter dolgoročni izgradnji miru na nestabilnih območjih. Ob izvajanju raziskave izvedenih in tekočih misij civilnega kriznega upravljanja sem prišel do spoznanja, da legalnost in legitimnost civilnih misij nista vprašljivi, saj se misije izvajajo v skladu z mandati VS OZN ter na podlagi Skupnih ukrepov držav članic zastopanih v Svetu EU, o legitimnosti misij pa priča dejstvo, da so bile vse civilne misije Evropske unije oblikovane na pobudo ali s privolitvijo ciljnih držav. Potrebno je tudi omeniti, da so za trajno izboljšanje kriznih situacij potrebni dolgoročni ukrepi, saj so vprašanja vzpostavljanja demokracije, vladavine prava in spoštovanja človekovih pravic procesi, ki jih ne moremo doseči tako rekoč »čez noč«. V okviru tega je potrebno civilne misije EVOP (večinoma kratkotrajne) nujno pojmovati kot del širšega zunanjepolitičnega delovanja unije, pri katerem pomembno vlogo zavzemajo finančni instrumenti in razvojni programi Evropske skupnosti. Ta je v želji večje učinkovitosti vzpostavila preoblikovane finančne mehanizme za obdobje 2007–2013, kljub temu pa lahko beležimo kritike na račun pravočasnosti pomoči ter

predvsem dodeljevanja razvojne pomoči regijam, ki služijo neposrednim političnim interesom unije in ne območjem, kjer je pomoč najpotrebnejša. Prav tako kljub vzpostavitvi novih instrumentov (kot na primer »Stability Instrument« za hiter odziv na krize) še vedno ni jasno opredeljeno, kako bodo tovrstni mehanizmi usklajeni z delovanjem SZVP oziroma EVOP.

Kot sem predhodno omenil, razvojni dokumenti s področja kriznega upravljanja ter predvsem Evropska varnostna strategija predpostavljajo celosten pristop k izvajanju misij kriznega upravljanja. Skladnost (civilnih in vojaških) ukrepov ter predvsem medinstitucionalna koordinacija je pomembna v vseh fazah misije, tako pri zbiranju informacij, načrtovanju, oblikovanju strateško-političnih konceptov kot tudi pri neposredni implementaciji načrtov. Struktura EU bi tako morala odražati politične ambicije učinkovitega zunanjepolitičnega ukrepanja, na podlagi raziskave ob izdelavi diplomskega dela pa lahko povzamem, da obstoječa struktura stebrov EU ni najprimernejša za usklajen odziv na krize. V primeru posredovanj na le-te vplivajo številna področja politik (vojaške, ekonomske, humanitarne itd), ki spadajo pod bodisi prvi, bodisi drugi steber unije in so v izključnih pristojnostih Sveta EU ali pa Evropske skupnosti. Na stopnjo usklajenosti delovanja nadalje vpliva tudi dejstvo, da tako Svetu EU kot Evropski komisiji pripadajo pristojnost na področjih izgradnje miru, kot so civilna zaščita, vladavina prava in reforme varnostnega sektorja. Tovrstna razdvojenost delovanja otežuje usklajene pristope, nadalje pa problematiko stopnjuje določena stopnja tekmovalnosti med omenjenima institucijama. Tako Evropska komisija izpostavlja svojo sposobnost hitrejšega odločanja in izkušnje na področju načrtovanja, izvajanja dolgoročnih ukrepov ter opazovalnih misij, Svet EU pa nasprotuje s trditvijo, da mora vodenje (usklajenih in učinkovitih) misij izvirati iz Sveta EU, pod nadzorom ter z vključenostjo držav članic, s čimer bi se ohranjal medvladni nadzor nad zunanjimi ukrepi z varnostnimi implikacijami. Tovrstna nejasna delitev pristojnosti je najbolj izpostavljena v procesih načrtovanja misij, kar neizogibno vpliva na posledično implementacijo. Možno rešitev problema sinergije zunanjega delovanja unije predlaga Ustavna pogodba EU, ki ob eventualni ratifikaciji in začetku veljave predvideva, da bodo vsi vidiki kriznega upravljanja združeni pod institut zunanjih ukrepov unije (External Actions), pod vodstvom Ministra za zunanje zadeve EU, ob podpori Evropske službe za zunanje ukrepe.

Republika Slovenija vse od leta 1997 aktivno sodeluje v operacijah civilnega kriznega upravljanja. Prva napotitev slovenskih policistov v misijo ZEU v Albaniji je odprla vrata nadaljnjemu sodelovanju, tudi na področjih izven policijske dejavnosti. Tako so slovenski

civilni strokovnjaki najbolj aktivni na področjih udeležbe v opazovalnih misijah ter misijah asistencije volilnim procesom. Znanja slovenskih civilnih strokovnjakov so posebej relevantna v primerih misij v državah bivše Jugoslavije, saj nas s to regijo povezuje skupna politična preteklost ter razumevanje jezika in kulture. Tovrstne lastnosti posebej izpostavljam, saj tudi Evropska varnostna strategija opredeljuje območje Balkana kot eno izmed prednostnih področji delovanja, kar (v teoriji) odpira nove možnosti za civilno delovanje slovenskih strokovnjakov, žal pa praksa napotitev, ki temelji na Zakonu o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije ne omogoča širše udeležbe slovenskih strokovnjakov v misijah Evropske unije.

K proučevanju področja slovenske udeležbe v misijah civilnega kriznega upravljanja Evropske unije sem pristopil s hipotezo: *»Slovenska zakonodaja, ki ureja področje napotitve civilnih strokovnjakov v misije EU, ponazarja pripravljenost Republike Slovenije za sodelovanje v misijah civilnega kriznega upravljanja, vendar obenem postavlja omejitve kadrovanju ter samem postopku napotitve civilnih strokovnjakov«.*

Tudi to hipotezo lahko potrdim, saj obstoječi zakon predstavlja omejujoči dejavnik predvsem pri izvajanju natečajev samih ter udeležbi strokovnjakov širše civilne družbe. Tovrstna izključenost civilne družbe in izključenost strokovnjakov nevladnih organizacij pa predstavlja neposredno nasprotovanje sklepu, podanem v okviru ministrske deklaracije, izdane na konferenci za izboljšanje civilnih zmogljivosti decembra 2006, ki kliče po širjenju baze udeležencev ter udeležbi omenjenih strokovnjakov. Z novim zakonom, ki na eni strani predvideva zaposlitev napotenih strokovnjakov, je bila sicer sprejeta lepa gesta, ki pa je žal v nasprotju z realnostjo, saj na drugi strani pričamo omejitvam pri zaposlovanju v državni upravi. Tako lahko v primeru napotitev v civilne misije Evropske unije beležimo trend udeležbe uslužbencev državne uprave, kar sicer zagotavlja določeno strokovnost osebja, vendar izključuje udeležbo širše baze (potencialno bolj usposobljenih) strokovnjakov.

6. LITERATURA

Monografske publikacije

1. Grizold, Anton (1999): *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Smith, Michael E. (2004): *Europe's Foreign and Security Policy: The institutionalization of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Schirch, Lisa (2006): *Civilian Peacekeeping: Preventing Violence and Making Space for Democracy*. Uppsala: Life & Peace Institute. Dostopno na http://www.life-peace.org/sajt/filer/pdf/other_research_reports/Civilian%20Peacekeeping.pdf (25. april 2007).

Zborniki in poglavja iz zbornikov

4. Eliassen, Kjell A. ur. (1998): Introduction: The New European Foreign and Security Policy Agenda. V Kjell A. Eliassen (ur.): *Foreign and Security Policy in the European Union*, 1–8. London itn.: Sage Publications.
5. Ferfila, Bogomil (2007): Evropska unija, Vodnik po institucijah EU. V Bogomil Ferfila (ur.): *Zbornik o Evropski uniji*, 63–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Garb, Maja in Kristina Ober (2005): Mirovne operacije Zahodnoevropske in Evropske unije. V Ljubica Jelušič (ur.): *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, 97–109. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Garb, Maja (2005): Slovenska policija v mirovnih operacijah. V Ljubica Jelušič (ur.): *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, 187–199. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Garb, Maja (2006): Postkonfliktna družbena obnova–koncept, vrste in ključne težave. V Bojan Pipenbaher (ur.): *Civilne razsežnosti operacij v podporo miru*, 7–24. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, Direktorat za obrambne zadeve, Sektor za civilno obrambo.
9. Gourlay, Catriona in Eric Remacle (1998): The 1996 IGC: The Actors and their Interaction. V Kjell A. Eliassen (ur.): *Foreign and Security Policy in the European Union*, 59. London itn.: Sage Publications.
10. Gourlay, Catriona (2006): Community instruments for civilian crisis management. V Agnieszka Nowak (ur.): *Civilian crisis management: The EU way*, 49–67. Paris: European Union Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai90.pdf> (1. marec 2007).

11. Gourlay, Catriona (2006): Civil–Civil Co–ordination in EU crisis management. V Agnieszka Nowak (ur.): *Civilian crisis management: The EU way*, 103–119. Paris: European Union Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai90.pdf> (1. marec 2007).
12. Grizold, Anton (2007): Oblikovanje skupne evropske obrambe. V Bogomil Ferfila (ur.): *Zbornik o Evropski uniji*, 737–778. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Jelušič, Ljubica (2005): Mirovne operacije: opredelitve, problemi, prihodnost. V Ljubica Jelušič (ur.): *Mirovne operacije in Vloga Slovenije*, 11–32. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Khol, Radek (2006): Civil–Military Co–ordination in EU crisis management. V Agnieszka Nowak (ur.): *Civilian crisis management: The EU way*, 123–136. Paris: European Union Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai90.pdf> (1. marec 2007).
15. Novak, Maja (2007): Odločanje v institucijah Evropske unije pred in po širitvi 2004. V Bogomil Ferfila (ur.): *Zbornik o Evropski uniji*, 107–113. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Nowak, Agnieszka (2006): Civilian crisis management within ESDP. V Agnieszka Nowak (ur.): *Civilian crisis management: The EU way*, 15–36. Paris: European Union Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai90.pdf> (1. marec 2007).
17. Sjøvaag, Marit (1998): The Single European Act. V Kjell A. Eliassen (ur.): *Foreign and Security Policy in the European Union*, 22–41. London itn.: Sage Publications.
18. Smith, Michael (2004): CFSP and ESDP: From Idea to Institution to Policy? V Martin Holland (ur.): *CFSP: The first ten years*, 78–88. London–New York: Continuum.
19. Spence, Arnhild and David (1998): The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam. V Kjell A. Eliassen (ur.): *Foreign and Security Policy in the European Union*, 43–58. London itn.: Sage Publications.
20. Tank, G. Pinar (1998): The CFSP and the Nation–State. V Kjell A. Eliassen (ur.): *Foreign and Security Policy in the European Union*, 9–21. London itn.: Sage Publications.
21. (2006) *NATO Handbook: The Strategic Partnership Between NATO and the European Union*, 243–251. Brussels, Belgium: Public Diplomacy Division, NATO.

Članki v znanstvenih in strokovnih revijah

22. Jazbec, Milan (2004): Evropska varnostna strategija. *Revija obramba* 36, 6–7.
23. Š. Jarm, Valerija (2007): Uspešno delo civilnih strokovnjakov za CIMIC na Kosovu. *Slovenska vojska* XV/8, 7–9.

Dokumenti

24. *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, sprejet s strani Evropskega sveta 17–18. junija 2004. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf> (1. maj 2007).
25. *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, odobrena s strani Evropskega sveta, 12. decembra 2003. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (10. april 2007).
26. *Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration*, sprejeta s strani Sveta EU, 22. novembra 2004. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf> (2. maj 2007).
27. *Civilian Capabilities Improvement Conference 2005, Ministerial Declaration*, sprejeta s strani Sveta EU, 21. novembra 2005.
28. *Civilian Capabilities Improvement Conference 2006, Ministerial Declaration*, sprejeta s strani Sveta EU, 13. novembra 2006. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/civilian_crisis_management_2011.pdf (3. maj 2007).
29. *Civilian Headline Goal 2008*, sprejet s strani Evropskega sveta, 17. decembra 2004. Dostopno na <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf> (2. maj 2007).
30. Državni zbor RS (2006): *Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije 2006*. Ljubljana: Uradni list RS 20. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200620&stevilka=748> (23. maj 2007).
31. Državni zbor RS (2006): *Zmago Jelinčič Plemeniti, poslanec SNS: Pisna poslanska pobuda Ministru za zunanje zadeve Republike Slovenije*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=94&q=misije&author=57&unid=VPP|54E9F3C10A0B3872C12571E100355AEB&showdoc=1> (23. maj 2007).

32. *EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration*, odobren s strani Evropske komisije 14. decembra 2006 in Sveta EU 11. decembra 2006. Dostopno na http://www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf (8. maj 2007).
33. Evropska unija (1997): *Consolidated version of the Treaty on European union*. Official journal of the European Union, C 310. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/treaties_founding.htm (3. april 2007).
34. Evropska unija (2004): *Treaty establishing a Constitution for Europe*. Official journal of the European Union, C 310/47. Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML> (2. april 2007).
35. *General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format - CIVILIAN RESPONSE TEAMS*, sprejet s strani Sveta EU, 23. junija 2005. Dostopno na [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crtheadlinegoal2008/\\$file/crtheadlinegoal2008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crtheadlinegoal2008/$file/crtheadlinegoal2008.pdf) (3. maj 2007).
36. Komisija Evropskih skupnosti (2000): *Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, 11. april. Dostopno na http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0191en01.pdf (12. maj 2007).
37. Komisija Evropskih skupnosti (2001): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing of Civilian Crisis Management Operations*, 28. november. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/doc/com01_647.pdf (16. maj 2007).
38. Komisija Evropskih skupnosti (2001): *Summary of the Treaty on Nice—Memorandum to the members of the Commission*, 18. januar. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/nice_treaty/summary_en.pdf (10. april 2007).
39. Komisija Evropskih skupnosti (2004): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013*, 29. september. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/reform/document/com04_626_en.pdf (11. maj 2007).
40. *Modified Brussels Treaty*, sprejet s strani predsednikov vlad držav ZEU, 23. oktobra 1954. Dostopno na <http://www.weu.int/Treaty.htm> (13. marec 2007).

41. *Odločitev Sveta EU o ustanovitvi Političnega in varnostnega odbora*, sprejeta s strani Sveta EU, 22. januarja 2001. Dostopno na <http://www.legaltext.ee/text/en/T70936.htm> (20. april 2007).
42. *Odločitev Sveta EU o ustanovitvi Vojaškega odbora EU*, sprejeta s strani Sveta EU, 22. januarja 2001. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/l_02720010130en00040006.pdf (20. april 2007).
43. *Odločitev Sveta EU z dne 10. maja 2005, ki dopolnjuje odločitev Sveta EU o ustanovitvi Vojaškega štaba EU*, sprejeta s strani Sveta EU, 10. maja 2005. Dostopno na http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_132/l_13220050526en00170024.pdf (21. april 2007).
44. *Petersberg Declaration*, sprejeta s strani Sveta ministrov ZEU, 19. junija 1992. Dostopno na <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (7. april 2007).
45. Rutten, Maartje (2001): *From St-Malo to Nice, European defence core documents*, Chaillot paper 47. Paris: Institute for Security Studies, Western European Union. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai47e.pdf> (8. april 2007).
46. Rutten, Maartje (2002): *From Nice to Laeken, European defence core documents*, Chaillot paper 51, II. Paris: Institute for Security Studies, European Union. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai51e.pdf> (20. april 2007).
47. Vlada RS (2005): *Predlog Zakona o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije*, 28. oktober. Dostopno na http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/0/5668bc296e686fab12570c0002d59e4?OpenDocument (24. maj 2007).

Gradiva z medmrežja

48. Belgian Federal Public Service (2007): *Civilian Crisis Management*. Dostopno na <http://www.diplomatie.be/EN/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=1662> (26. april 2007).
49. Evropska komisija (2002): *CFSP – Overview*. Dostopno na http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/intro/index.htm (5. april 2007).
50. Evropska komisija (2003): *Civilian instruments for EU crisis management*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf (8. maj 2007).

51. Evropska komisija (2004): *Reform of the Management of External Assistance*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/reform/intro/ip04_1151.htm (11. maj 2007).
52. Evropska komisija (2005): *Rapid Reaction Mechanism*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/index.htm (10. maj 2007).
53. Evropska komisija (2007): *EU Election Assistance & Observation*. Dostopno na http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_as_observ/index.htm, (12. maj 2007).
54. Evropska komisija (2007): *The Community mechanism for civil protection*. Dostopno na <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm> (7. maj 2007).
55. Evropska medparlamentarna varnostna in obrambna skupščina (2007): *Assembly of WEU*. Dostopno na <http://www.assembly-weu.org/en/index.php> (18. marec 2007).
56. Evropska obrambna agencija (2007): *European Defence Agency*. Dostopno na <http://www.eda.europa.eu/> (7. april 2007).
57. Evropska unija (2007): *EVROPA–Ustava*. Dostopno na http://europa.eu/constitution/sl/allinone_sl.htm (21. april 2007).
58. Evropska unija (2007): *European political cooperation*. Dostopno na http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_en.htm (14. marec 2007).
59. Evropska žandarmerija (2007): *European Gendarmerie Force*. Dostopno na <http://www.eurogendfor.eu/> (5. maj 2007).
60. Finsko Ministrstvo za notranje zadeve (2007): *Civilian Crisis Management*. Dostopno na <http://www.intermin.fi/siviilikriisinhallinta/pages/indexeng> (30. marec 2007).
61. International security information service, europe (2002): *Putting ESDP to the test: The EU's Police Mission to Bosnia and Herzegovina*. Dostopno na <http://www.isis-europe.org/ftp/download/eu%20police%20mission%20to%20b-h%20-%20esr%2011.pdf> (13. maj 2007).
62. International security information service, europe (2006): *Developing an EU Strategy for Security Sector Reform*. Dostopno na www.isis-europe.org/ftp/download/article%203%20-%20ssr.pdf (7. maj 2007).
63. International security information service, europe (2006): *Security Sector Reform: From Concept to Practice*. Dostopno na http://www.isis-europe.org/ftp/Download/SSR_implementation.pdf (7. maj 2007).

64. Ministrstvo za notranje zadeve RS (2007): *Sodelovanje slovenske policije v mirovni in drugih mednarodnih misijah*. Dostopno na <http://www.policija.si/portal/organiziranost/uup/mirovne/MirovneMisije.php?submenuid=007> (24. maj 2007).
65. Svet EU (2007): *EU Military Staff*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/cms_fo/showPage.asp?id=1039&lang=SL&mode=g (20. april 2007).
66. Svet EU (2007): *EU Operations Centre*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1211&lang=S&mode=g (22. april 2007).
67. Svet EU (2007): *EU Special Representatives, EU Council Sekretariat Factsheet*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUSRs-REV_Jan07.pdf (6. april 2007).
68. Zahodnoevropska unija (2002): *Western European Union*. Dostopno na <http://www.weu.int/> (13. marec 2007).

Dodatni dokumenti ter gradiva z medmrežja tabele 4.4.5.1 str: 74

69. Aceh monitoring mission (2006): *Aceh Monitoring Mission (AMM)*. Dostopno na http://www.aceh-mm.org/english/amm_menu/about.htm (20. maj 2007).
70. Svet EU (2005): *Council establishes mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Press_Release-2.5.05.pdf, (20. maj 2007).
71. Svet EU (2005): *COUNCIL JOINT ACTION on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan*, 20. julij. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_188/l_18820050720en00460051.pdf (20. maj 2007).
72. Svet EU (2005): *COUNCIL JOINT ACTION on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM)*, 25. november. Dostopno na http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_307/l_30720051125en00610064.pdf (21. maj 2007).

73. Svet EU (2005): *COUNCIL JOINT ACTION on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah)*, 12. december. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_327/l_32720051214en00280032.pdf (21. maj 2007).
74. Svet EU (2005): *EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/051220-Factsheet_BM_Moldova_Ukraine.pdf (21. maj 2007).
75. Svet EU (2005): *European Union Police Mission P R O X I M A*. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ProximaBrochure.pdf> (19. maj 2007).
76. Svet EU (2006): *EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_060312.pdf (19. maj 2007).
77. Svet EU (2007): *EUPOL-KINSHASA: The first European Police mission in Africa*. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DocumentPresentationEUPOLOctobre2006EN.pdf> (19. maj 2007).
78. Svet EU (2007): *EU Rule-of-law Mission for Iraq*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Iraq_Rule_of_law-REV2.pdf (20. maj 2007).
79. Svet EU (2007): *European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL-COPPS)*. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/051222-EUPOL-COPPS.pdf> (21. maj 2007).
80. Svet EU (2007): *EU support to the African Union Mission in Darfur – AMIS*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070507-factsheet6-AMIS_II.pdf (21. maj 2007).
81. Svet EU (2007): *Facts on EUJUST THEMIS*. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet%20THEMIS%20041026.pdf> (19. maj 2007).
82. Svet EU (2007): *Preparing for a future international and EU presence in Kosovo*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_Background-May_2007.pdf (21. maj 2007).

Raziskovalna poročila, gradiva s konferenc ter ostala gradiva

83. Dolan, Andrew (1997): *The EU's CFSP*, Briefing Paper 14. Paris: International security information service, europe. Dostopno na <http://www.isis-europe.org/ftp/download/bp-14.pdf> (6. april 2007).
84. Evropski parlament (2007): *Remarks to the European Parliament Sub-Committee on Security and Defence By Brigadier General Heinrich Brauss, Director Civ/Mil Cell Roland Zinzius, Deputy Director CivMil Cell*. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070227BriefingCCMBrausstoEP.pdf> (21. april 2007).
85. Hansen, Annika S. (2006): *Against all Odds—The Evolution of Planning for ESDP Operations: Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. Berlin: ZIF Center for International Peace Operations. Dostopno na http://www.zif-berlin.org/Downloads/Evolution_of_Planning_for_ESDP_Operations.pdf (1. april 2007).
86. Heine, Jean-Yves (2002): *ESDP: an Overview*. Paris: EU Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/esdp/01-jyh.pdf> (8. april 2007).
87. House of Commons Library (2006): *European Security and Defence Policy: Developments since 2003*, Research paper 06/32. Dostopno na <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2006/rp06-032.pdf> (10. april 2007).
88. International Crisis Group (2005): *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report 160, 17 Januar 2005. Dostopno na <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3220&l=1> (1. marec 2007).
89. International security information service, europe (2006): *EU Civilian Crisis Management : preparing for flexible and rapid response*. Dostopno na <http://www.isis-europe.org/ftp/Download/ESR25-CCM%20final.pdf> (6. maj 2007).
90. Lindstrom, Gustav in drugi (2007): *ESDP: from Cologne to Berlin and beyond: Operations – Institutions – Capabilities*. Paris: EU Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/activ/content/berlin09.pdf> (14. april 2007).
91. Lindstrom, Gustav (2007): *The Headline Goal*. Paris: EU Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf> (3. maj 2007).
92. Missiroli, Antonio (2006): *Background of ESDP*. Paris: EU Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/esdp/02-am.pdf> (8. april 2007).

93. Missiroli, Antonio (2006): *EU Constitutional Treaty*. Paris: European Union Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/esdp/13-am.pdf> (12. april 2007).
94. Needs network (2007): EU Election Observation Missions, Needs Seminar. Dostopno na http://www.needs-network.org/pdfs/stadt2Seminar/Needs%20Seminar%20Stadt_feb%202007_relex.pdf (12. maj 2007).
95. Schmitt, Burkard (2005): *European Capability Action Plan (ECAP)*. Paris: EU Institute for Security Studies. Dostopno na <http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf> (9. april 2007).
96. (1999) *Dictionary of Military Terms*. London, Pennsylvania: Joint Chiefs of Staff, US Department of Defense, Greenhill Books, Stackpole Books.