

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vesna Kastelic

**Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Evropski uniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vesna Kastelic

Mentorica: doc. dr. Jelena Juvan

**Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Evropski uniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

## ZAHVALA

*Zahvaljujem se mentorici doc. dr. Jeleni Juvan za potrpežljivost, strokovno pomoč in usmeritve pri izdelavi diplomskega.*

*Hvala tudi vsem ostalim, ki ste verjeli vame in me spodbujali pri zaključku študija.*

## **Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Evropski uniji**

Evropska unija je v želji, da bi postala pomemben mednarodno-politični akter na področju zagotavljanja miru in varnosti tekom desetletij izoblikovala kompleksen sistem kriznega upravljanja, ki je pomemben instrument za izvajanje določenih segmentov Skupne obrambne in varnostne politike Evropske unije. S pomočjo različnih organov, teles in agencij Evropska unija v tem trenutku v obliki operacij in misij kriznega upravljanja deluje na 18 kriznih področjih.

Naloga se osredotoča na oris organov in mehanizmov Evropske unije, ki zagotavljajo učinkovito izvajanje kriznega upravljanja in vodenja. Hkrati s pomočjo statistične analize aktivnih in zaključenih operacij kriznega upravljanja prikazuje glavne zakonitosti delovanja Evropske unije na tem področju. Predstavljene so ugotovitve, da delovanje EU na področju kriznega upravljanja v veliki meri temelji na izvajanju civilnih misij, da kljub zapisanim nameram o civilno-vojaškem usklajevanju civilne misije in vojaške operacije praviloma še vedno ostajajo ločene ter da delovanje sistema kriznega upravljanja Evropske unije temelji na jasno določenih nalogah in pristojnostih posameznih delov in organov tega sistema.

**Ključne besede:** kriza, Skupna varnostna in obrambna politika (CSDP), krizno upravljanje, civilne misije, vojaške operacije.

## **Crisis Management in the European Union**

In a desire to become a significant international political player in the field of international security, peace-making and peacekeeping, the European Union has formed a complex system of crisis management, which is an important instrument of exercising certain segments of the Common Security and Defence Policy of the European Union. By means of various bodies and agencies the European Union is currently conducting military operations and civilian missions of crisis management in 18 crisis areas.

The thesis focuses on the description of the bodies and mechanisms of the European Union which ensure the efficient exercising of the crisis management. At the same time, through the statistical analysis of the active and concluded crisis management operations and missions, the thesis outlines the main characteristics of EU efforts in this field. The ascertainments are presented that the operations of the EU in the field of crisis management are in great extent based on the execution of civilian missions. Despite the previously expressed intentions on civil-military coordination, the civilian missions and military operations as a rule still remain separated. The crisis management system of the EU is based on clearly determined tasks and jurisdictions of the individual parts and bodies of the system.

**Keywords:** Crisis, Common Security and Defence Policy (CSDP), Crisis Management, Military Operations, Civilian Missions.

# KAZALO

1 UVOD.....	9
2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR .....	12
2.1 Opredelitev predmeta proučevanja .....	12
2.2 Cilji proučevanja .....	12
2.3 Raziskovalna vprašanja.....	13
2.4 Metode proučevanja .....	13
2.5 Temeljni pojmi.....	13
3 TEORIJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA.....	16
3.1 KAJ JE KRIZA.....	16
3.2 TIPOLOGIJA KRIZ.....	18
3.3 ODLOČANJE V KRIZI .....	22
3.4 KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE .....	24
4 SISTEM KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V EVROPSKI UNIJI .....	29
4.1 RAZVOJ SVOP TER NJENIH MEHANIZMOV KRIZNEGA UPRAVLJANJA .....	30
4.2 ORGANI KRIZNEGA UPRAVLJANJA V OKVIRU EU.....	33
4.2.1 Politični in varnostni odbor (PSC).....	34
4.2.2 Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS) .....	35
4.2.3 Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje (CMPD).....	36
4.2.4 Vojaški odbor Evropske unije (EUMC).....	37
4.2.5 Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (CIVCOM) .....	38
4.2.6 Vojaški štab Evropske unije (EUMS) .....	38
4.2.7 Civilni štab za načrtovanje in izvajanje operacij (CPCC) .....	40
4.2.8 Ostala podporna telesa .....	40
4.2.9 Partnerji EU pri misijah in operacijah kriznega upravljanja.....	42
4.2.10 Zmožljivosti za izvajanje operacij kriznega upravljanja.....	44
4.2.11 Koncept civilno-vojaškega povezovanja.....	47
4.2.12 Proces odločanja v okviru SVOP .....	48
4.3 OPERACIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA EU .....	51
4.3.1 Pregled operacij kriznega upravljanja .....	51
4.3.2 Statistična analiza .....	58
5 ZAKLJUČEK .....	67

6 LITERATURA .....	70
--------------------	----

## **KAZALO GRAFOV**

Graf 4.1: Število in vrste operacij v obdobju od leta 2003 do 2015 .....	59
Graf 4.2: Prikaz deleža vseh operacij glede na območje in vrsto operacij .....	60
Graf 4.3: Trajanje operacij in misij.....	61
Graf 4.4: Trajanje operacij in misij glede na območje delovanja .....	62
Graf 4.5: Število sodelujočih držav EU in partnerskih držav pri aktivnih misijah in operacijah kriznega upravljanja.....	63
Graf 4.6: Primerjava števila osebja in letnega proračuna aktivnih operacij za tekoče leto .....	64

## **KAZALO SLIK**

Slika 3.1: Tipologija kriz .....	20
Slika 3.2: Sosledje dogodkov nesreče v Fukushimi.....	27
Slika 4.1: Organizacijska shema Evropske službe za zunanje delovanje .....	36

## **KAZALO PREGLEDNIC**

Preglednica 4.1: Aktivne operacije kriznega upravljanja EU .....	56
Preglednica 4.2: Zaključene operacije kriznega upravljanja EU .....	57

## SEZNAM KRATIC

APSA	Afriške strukture za mir in varnost <i>The African Peace and Security Architecture</i>
ASEAN	Združenje držav Jugovzhodne Azije <i>Association of Southeast Asian Nations</i>
AU	Afriška unija <i>African Union</i>
BiH	Bosna in Hercegovina <i>Bosnia and Herzegovina</i>
CMC	Koncept kriznega upravljanja <i>Crisis Management Concept</i>
EEAS	Evropska služba za zunanje delovanje <i>European External Action Service</i>
EU	Evropska unija <i>European Union</i>
EUMC	Vojaški odbor Evropske unije <i>European Union Military Committee</i>
EUMS	Vojaški štab Evropske unije <i>European Union Military Staff</i>
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika <i>European Security and Defence Policy</i>
HR/VP	Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko / podpredsednik Evropske komisije <i>High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the European Commission</i>
NCKU	Nacionalni center za krizno upravljanje
NATO	Organizacija severnoatlantskega sporazuma <i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OPLAN	Načrt operacije <i>Operations Plan</i>

OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi <i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>
PSC	Politični in varnostni odbor <i>Political and Security Committee</i>
SVOP	Skupna varnostna in obrambna politika <i>Common Security and Defence Policy</i>
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika <i>Common Foreign and Security Policy</i>
ZDA	Združene države Amerike <i>United States of America</i>
ZN	Združeni narodi <i>United Nations</i>



# 1 UVOD

Sistem kriznega upravljanja Evropske unije je umeščen v okvire Skupne varnostne in obrambne politike, ki mu zagotavlja predvsem politični okvir delovanja. Preko številnih organov in mehanizmov EU, ki bodo tudi podrobneje opisani v diplomskem delu, sistem kriznega upravljanja uspešno deluje in se neprestano razvija.

Evropske države so o skupni obrambni in varnostni politiki začele razmišljati že kmalu po koncu 2. svetovne vojne in v 50. letih prejšnjega stoletja. Svoje želje po skupni obrambi in varnosti so začele uresničevati s podpisom Bruseljske pogodbe, ki je vključevala klavzulo za razvoj skupne obrambne politike.

Od začetnih prizadevanj pa do danes so evropske države skupaj razvile kompleksen sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki je državam v okviru Evropske unije v pomoč pri uresničevanju želja po zagotavljanju varnosti in miru tudi v širšem okolju Evropske unije.

Najpomembnejše orodje Evropske unije na področju zunanjega delovanja je Skupna zunanja in varnostna politika. Preko njenega institucionalnega okvirja in vseh zmogljivosti, ki jih prispevajo države članice, Evropska unija zagotavlja varnost v ožjem ali širšem okolju Evrope.

Večino varnostnih težav v širši okolici Evropske unije trenutno predstavlja obsežno preseljevanje, ki ga zdaj in ga bodo predvidoma tudi v prihodnje povzročali velika socialna nestabilnost ter nedelujoči državni sistemi, predvsem na območjih Bližnjega vzhoda in Severne Afrike. Na območju Severne Afrike so dodatni vzrok za konfliktno situacijo in preseljevanja še dolgotrajne suše in posledično pomanjkanje vode na določenih območjih.

V preteklih letih je Evropska unija pod okriljem Skupne varnostne in obrambne politike za umiritev razmer na kriznih območjih pretežno delovala preko civilnih misij kriznega upravljanja. S preteklim letom pa se je ta trend zaobrnil. Leta 2015 sta se začeli skupno dve operaciji, obe vojaške narave. V začetku leta je svoje naloge začela opravljati vojaška svetovalna misija EUMAM RCA – s 60 pripadniki je to operacija manjšega obsega -, ki nudi pomoč pri profesionalizaciji oboroženih sil Centralnoafriške republike. Sredi leta 2015 pa se je začela trenutno najobsežnejša vojaška izvršilna misija, ki se spopada s trenutno

največjo neposredno grožnjo evropski varnosti v bližnji soseščini, to je z zaježitvijo in poskusom ustavitve tihotapljenja migrantov čez Sredozemsko morje na ozemlje Evropske unije. To je vojaška operacija posredovanja NAVFOR Sophia, ki je - kot je že bilo omenjeno -, z okrog 1.100 pripadniki trenutno največja evropska vojaška misija, skupno gledano pa druga največja aktivna misija nasploh.

Iz zgoraj naštetih razlogov je interes EU po stabilizaciji razmer na Bližnjem vzhodu in v Severni Afriki pričakovan. Ker pa se je že v preteklosti izkazalo, da le vojaška posredovanja, na primer za zaježitev migrantske krize, ne bodo zadostovala, bo morala EU v prihodnje na tem področju uporabiti tudi civilne mehanizme za pomoč kritičnim državam pri vzpostavitvi lastnih zmogljivosti za zagotavljanje pravne države, varnosti in stabilnosti ter jih usposobiti za soočanje z naraščajočo grožnjo terorističnega delovanja.

Če ima varnostna situacija na območju Bližnjega vzhoda in Severne Afrike neposredni vpliv na varnost evropskih državljanov, je z drugega vidika za Evropo pomembno tudi območje Afriškega roga. Tu namreč potekajo plovne trgovske poti, ki zagotavljajo uvoz in v manjši meri tudi izvoz blaga v vzhodne dežele. Na tem območju Evropska unija v tem trenutku deluje za zaščito svojih gospodarskih interesov kar z dvema vojaškima operacijama, in sicer z vojaško operacijo posredovanja EUNAVFOR Atlanta, ki je izvršilne narave, hkrati z njo pa poteka tudi EUTM Somalija, ki je operacija vojaškega usposabljanja oboroženih sil Somalije.

Po letih zatišja se strateško in geopolitično okolje Evropske unije v zadnjem času hitro spreminja. Razmere se zaostrojujejo posebej zaradi begunske krize in terorističnih napadov znotraj in zunaj Evropske unije. Zato bo treba vložiti še veliko truda in sredstev za stabilizacijo spremenjenih razmer.

Evropska unija morda res ni največji niti najbolj izkušeni akter kriznega upravljanja v svetu, vseeno pa pomembno prispeva k stabilizaciji kriznih območij. Za delovanje na področju stabilizacije kriznih območij ni pomembno le izvajanje lastnih misij in operacij kriznega upravljanja, ampak tudi partnersko sodelovanje z ostalimi organizacijami, kot so zveza NATO, Organizacija Združenih narodov, OVSE in druge.

Za lažje razumevanje trenutnega stanja in možnosti nadaljnjega razvoja je treba poznati tudi ozadje in pretekli razvoj. Zato nameravam v svojem diplomskem delu predstaviti teoretična izhodišča kriznega upravljanja, zgodovino razvoja Skupne zunanje in varnostne

politike ter njenih mehanizmov, opisati, kako se ti pristopi povezujejo z operacijami kriznega upravljanja, ter predstaviti institucionalni okvir, v katerem misije in operacije kriznega upravljanja delujejo.

S predstavitvijo vseh aktivnih vojaških in civilnih operacij, ki trenutno prispevajo k umiritvi konfliktov ali pomagajo manj razvitim državam pri izgradnji lastnih demokratičnih in dobro izurjenih varnostnih sil, želim ugotoviti, na katerih geografskih področjih je Evropska unija trenutno najbolj dejavna. Prav tako bom predstavila, kolikšna finančna sredstva se namenjajo posameznim operacijam ter katere vrste operacij so najpogostejše.

## **2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR**

### **2.1 Opredelitev predmeta proučevanja**

Predmet proučevanja diplomskega dela je sistem kriznega upravljanja in vodenja Evropske unije ter misije in operacije kriznega upravljanja, ki se izvajajo v okviru Skupne zunanje in varnostne politike kot najbolj vidni izraz njenega delovanja.

Prikazati želim umeščenost kriznega upravljanja EU v širši kontekst Skupne varnostne in obrambne politike ter predstaviti delovanje, organizacijsko strukturo, naloge in pristojnosti organov Evropske unije, ki zagotavljajo učinkovito izvajanje kriznega upravljanja in vodenja.

Prav tako bom predstavila vse civilne misije in vojaške operacije kriznega upravljanja in vodenja Evropske unije, ki so se ali se še vedno izvajajo pod okriljem Skupne varnostne in obrambne politike (SVOP). Na osnovi analize aktivnih in zaključenih operacij kriznega upravljanja v okviru Skupne varnostne in obrambne politike Evropske unije bom poskušala določiti njihove glavne skupne značilnosti.

### **2.2 Cilji proučevanja**

Cilji diplomskega dela so:

- povzeti teorijo kriznega upravljanja in vodenja;
- predstaviti zgodovinski razvoj Skupne varnostne in obrambne politike Evropske unije (EU);
- predstaviti organe in agencije, ki zagotavljajo implementacijo Skupne varnostne in obrambne politike, predvsem na področju kriznega upravljanja in vodenja kot sestavnega dela SVOP;
- prek statistične analize podatkov podrobneje predstaviti glavne značilnosti operacij kriznega upravljanja in vodenja, ki se izvajajo pod okriljem Skupne varnostne in obrambne politike EU.

## 2.3 Raziskovalna vprašanja

Raziskovalna vprašanja, na katera želim v diplomskem delu odgovoriti, so:

1. Ali delovanje organov sistema kriznega upravljanja in vodenja Evropske unije temelji na jasno določenih nalogah in pristojnostih vsakega od njih?
2. Ali razpoložljivi resursi zagotavljajo učinkovito in hitro ukrepanje organov Evropske unije v primeru kriznih situacij?
3. Ali operacije kriznega upravljanja EU v okviru Skupne varnostne in obrambne politike temeljijo predvsem na civilnih misijah ali bolj na vojaških operacijah ter ali so trenutne misije kriznega upravljanja v okviru Skupne varnostne in obrambne politike v primerjavi z njihovimi začetki zdaj bolj civilne ali bolj vojaške narave?
4. Ali je zastavljeni cilj Evropske unije o povezovanju civilnih in vojaških posredovanj dosežen ali operacije še vedno ostajajo ločene?

## 2.4 Metode proučevanja

Diplomsko delo temelji na uporabi in interpretaciji primarnih (formalnopravni akti) in sekundarnih virov (knjige, zborniki, članki, internetni viri).

Pri opisu temeljnih pojmov, koncepta kriznega upravljanja in vodenja ter pri opisu posameznih kriz bom uporabila deskriptivno metodo.

S pomočjo statistične analize podatkov bom analizirala določene segmente operacij kriznega upravljanja, ki se izvajajo pod okriljem Skupne varnostne in obrambne politike Evropske unije.

## 2.5 Temeljni pojmi

**Kriza**, kot jo definira Stern (v Grošelj 2004, 20–21) je »situacija, ki izhaja iz sprememb v zunanjem ali notranjem okolju družbe in jo opredeljujejo tri nujne in zadostne percepcije s strani odgovornega odločevalca:

1. grožnja temeljnim vrednotam,

2. nujnost in
3. negotovost«.

Predstavljena definicija ponuja dokaj široko opredelitev krize, saj je z njo mogoče zajeti vse oblike kriz in se ne omejuje le na njihov določeni vidik ali vrsto.

V naslednjem poglavju bom predstavila še več definicij tudi drugih uglednih mednarodnih in slovenskih strokovnjakov s področja raziskovanja kriz in kriznega upravljanja.

**Krizno upravljanje in vodenje**, kot ga opredeljuje Malešič (Malešič 2013, 7–8), zajema »oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize, in obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje«.

Koncept kriznega upravljanja v okviru Evropske unije pa zajema širok spekter situacij in aktivnosti. V svojem bistvu vključuje posege, ki so zasnovani tako, da zagotovijo končanje oboroženih konfliktov, zaščitijo civilno prebivalstvo ter so v podporo pri obnovi prizadetih območij. V osnovni definiciji so bile prvotno predvidene predvsem vojaške operacije kriznega upravljanja, v zadnjih letih pa je vojaški vidik v večini primerov združen s civilnimi sredstvi kriznega upravljanja (Fundacija Robert Schuman 2006).

Civilno krizno upravljanje je koncept, značilen za Evropsko unijo, in ga v podobni obliki ni moč najti v sorodnih organizacijah za krizno upravljanje in zagotavljanje svetovnega miru, kot so Združeni narodi, Organizacija za varnost in sodelovanje ter zveza NATO.

V enem prvih dokumentov Evropske unije s tega področja je bilo civilno krizno upravljanje definirano kot »posredovanje z nevojaškim osebjem v nasilni ali nenasilni krizni situaciji, z namenom, da se prepreči nadaljnje stopnjevanje krize in omogoči njena razrešitev«. V ožjem pomenu obsega civilne operativne zmogljivosti držav članic Evropske unije. V širšem kontekstu pa se civilno krizno upravljanje nanaša na vse nevojaške instrumente in politike Evropske unije s področja kriznega upravljanja (Nowak 2006, 16).

Glavni cilj kriznega upravljanja Evropske unije je ponovna vzpostavitev državne oblasti na področjih, kjer je trenutno ni oziroma kjer je popolnoma izginila (Fundacija Robert Schuman 2006). Civilno krizno upravljanje ni mehkejša možnost posredovanja v primeru konfliktov, ampak je ključni element pri vzpostavitvi dolgotrajnega miru, predvsem z

zagotavljanjem pomoči državam pri vzpostavitvi struktur in zmogljivosti za zagotavljanje miru in varnosti svojemu prebivalstvu (Kuhn 2009, 253).

Pojem **misij in operacij kriznega upravljanja** označuje mirovna prizadevanja Evropske unije. Kot pravita Garb in Obrova »pojem mirovnih operacij v terminologiji Evropske unije sicer ni uveljavljen, vendar so aktivnosti, ki se izvajajo v operacijah s področja Skupne varnostne in obrambne politike EU, primerljive z operacijami, ki jih izvajajo ZN in za katere kljub njihovim različnim mandatom uporabljamo splošni izraz mirovne operacije« (Garb 2005, 97).

Znotraj terminologije Evropske unije s področja kriznega upravljanja razlikujemo še med operacijami kriznega upravljanja in misijami kriznega upravljanja. Operacije kriznega upravljanja po svoji vsebini vključujejo tudi vojaško komponento kriznega upravljanja, medtem ko so misije kriznega upravljanja civilne narave. Navedena tipa aktivnosti Skupne zunanje in varnostne politike se pogosto združujeta, predvsem v primerih civilno-vojaških operacij kriznega upravljanja (Kuhn 2009, 248).

Naloge operacij kriznega upravljanja so definirane s tako imenovanimi Petersberškimi nalogami Evropske unije, ki jih bom podrobneje opisala v četrtem poglavju diplomskega dela.

## **3 TEORIJA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA**

### **3.1 KAJ JE KRIZA**

Zaradi vse večje kompleksnosti sodobne družbe, kompleksnosti njenih odnosov in vedno hitrejšega tehnološkega napredka postaja sodobna družba vedno bolj dovzetna za različne tehnološke nesreče ter socialne in politične krize.

Da bi lahko učinkovito povzela osnove kriznega upravljanja in vodenja, je treba najprej definirati sam pojem krize, razumeti njeno naravo in odzive vseh akterjev v njej.

Krizo laično pogosto istovetimo z veliko težavo večjih razsežnosti, ki se na videz pojavi nenadoma.

V nadaljevanju predstavljam definicije kriz, predvsem evropskih teoretikov, ki so krizo in krizno upravljanje poglobljeno empirično raziskovali. Krizo so definirali na naslednje načine:

Kot osnovno definicijo, ki so jo različni strokovnjaki nato še nadgradili, izpostavljam Hermannovo definicijo (Rosenthal in Kouzmin 1997, 279), ki pravi, da je »kriza situacija, ki ogroža prednostne cilje odločevalske enote, omejuje razpoložljivi čas za sprejemanje in izvajanje odločitve, s svojim pojavom pa preseneti člane odločevalske enote«.

Da bi bila Hermanova definicija primerna tudi za širši kontekst socialnih, političnih in organizacijskih situacij, je Rosenthal (Rosenthal in Kouzmin 1997, 279) predlagal njene dopolnitve. Opozarja, da niso nujno ogroženi le cilji, in poudarja, da so lahko grožnje tudi bolj prikrita in niso vedno jasno izražene kot direktne grožnje obstoja odločevalske enote, zato bi bilo primerneje element presenečenja razumeti le kot enega od mnogih dejavnikov, ki lahko privedejo do relativno visoke stopnje negotovosti. Prav negotovost je po njegovem mnenju ena od ključnih karakteristik kriznih situacij. Rosenthal tako krizo definira kot resno grožnjo osnovnim strukturam ter temeljnim vrednotam in normam družbenega sistema, ki – pod časovnim pritiskom in v zelo negotovih razmerah – zahteva sprejemanje kritičnih odločitev.

Podobno definicijo ponuja Holsti (v Malešič 2002, 402), ki pravi, da krizo označujeta resno ogrožanje pomembnih vrednot in omejen čas za ukrepanje. Značilno je tudi, da kriza povečuje stres med tistimi, ki se z njo ukvarjajo.



Podobne ugotovitve v svoji definiciji predstavi Erik Stern (v Kranjčec in Polič 2002, 410), ko pravi, da je (odločevalska) kriza »... situacija, izhajajoča iz spremembe v zunanjem ali notranjem okolju skupnosti, ki jo označujejo tri nujne in zadostne zaznave s strani odgovornih odločevalcev: grožnja osnovnim vrednotam, nujnost in negotovost«.

Znanstveniki v okviru mednarodnega združenja Vedenje v krizi (*ang. International Crisis Behavior – ICB*) (v Malešič 2002, 402) so krizo, gledano s perspektive države, definirali s pomočjo treh zaznav: ogrožanje temeljnih vrednot, omejen čas za ukrepanje in velika verjetnost prisotnosti vojaške sovražnosti.

Za Fosterja nevarnosti »označujejo štiri lastnosti, nujna potreba po hitrem odločanju, ki jo spremlja akutno pomanjkanje potrebnega usposobljenega osebja, gradiv in časa za učinkovito izvajanje odločitev« (v Kranjčec in Polič 2002, 410).

Sam Heath ponuja še svojo opredelitev: »Krizna situacija vključuje grožnjo virom in ljudem, izgubo nadzora ter opazne in/ali neopazne učinke na ljudi, vire in organizacije«. Kriza je kriza, pravi, ker je čas za odziv zelo omejen, odločati se je treba hitro, razpoložljiva informacija je nezanesljiva ali je ni, zahteve odziva pa presegajo razpoložljive ljudi in vire (Kranjčec in Polič 2002, 410).

Na podlagi predstavljenih definicij lahko v spodnjih točkah kot generično definicijo povzamem ključne značilnosti kriz:

- ogroženost temeljnih vrednot in struktur družbe (npr. človeških življenj, materialnih dobrin, ozemeljske celovitosti, pravne države, temeljnih človekovih pravic oziroma varnosti ljudi nasploh ...);
- negotovost razmer in presenečenje (kriza s svojim pojavom preseneti organe odločanja oziroma posameznike, ki jih prizadene. Razmere, v katerih je treba sprejemati odločitve, so zaradi sprememb v zunanjem in notranjem okolju skupnosti negotove in se hitro spreminjajo);
- odločevalci oziroma osebe, ki se z reševanjem krize ukvarjajo, so pod stalnim stresom, pritiskom;
- čas za sprejetje in učinkovito izvajanje ključnih odločitev je zaradi zelo hitrega sosledja dogodkov v času krize vedno omejen (organi upravljanja oziroma odločanja se tako znajdejo pod velikim pritiskom, kar odločanje še otežuje);

- razpoložljive informacije, primerne za sprejetje odločitev, so nezanesljive, pomanjkljive ali jih sploh ni;
- zahteve odziva običajno presegajo trenutno razpoložljive vire in ljudi oziroma potrebno usposobljeno osebje.

Vendar nekateri teoretiki (Rosenthal, Boin in 't Hart v Malešič 2004, 13) opozarjajo, da kriza ni dogodek, ki je jasno umeščen v čas in prostor. Nasprotno, kriza je razširjeno obdobje velike ogroženosti, negotovosti in izvajanja politike, ki moti širok spekter socialnih, političnih in organizacijskih procesov. Kriza je dinamičen in kaotičen proces in ne diskreten dogodek, katerega sekvence so linearno razvrščene na časovni lestvici.

### **3.2 TIPOLOGIJA KRIZ**

Veljalo je splošno prepričanje, da se krize pojavijo znotraj omejenega časovnega obdobja, z jasno določenim začetkom in koncem, se pravi, da so jasno umeščene v čas in prostor.

Vendar Rosenthal poudarja, da krize nikakor niso jasni in nedvoumni dogodki oziroma situacije; so veliko bolj dolgotrajni in izčrpavajoči dogodki, pri katerih se sčasoma kumulira stres oziroma pritisk (Rosenthal in Kouzmin 1997, 299). Po drugi strani pa lahko krizo razumemo tudi kot sosledje dogodkov, ki vključujejo pripravo na krizo, odziv oziroma ukrepanje, aktivnosti za njeno ublažitev, okrevanje in obnovo po njej.

Kriza je tako dinamičen proces, ki v svojem razvoju preide več časovno linearno povezanih stopenj. Vsaka od teh stopenj (gledano osnovno so to predkrizno, medkrizno in pokrizno obdobje) zahteva značilno ukrepanje.

Podrobnejšo členitev ponuja Banks (v Kranjčec in Polič 2002, 411), ki je potek krize razčlenil v pet stopenj:

- *Odkrivanje*: ta stopnja se lahko začne z odkrivanjem opozorilnih znakov, če so opazni. Organizacija mora biti pozorna nanje, saj njihovo pravočasno odkrivanje lahko krizo prepreči.

- *Preprečevanje oz. priprava*: v to fazo spadajo dejavnosti, ki potekajo pred izbruhom krize in s katerimi jo poskušamo preprečiti oziroma ljudi, skupnost in/ali organizacijo pripraviti na ustrezno ukrepanje.
- *Obvladovanje*: se nanaša na omejevanje trajanja ali širjenja krize.
- *Okrevanje*: na tej stopnji se skupnost ali organizacija poskušata vrniti v običajni potek dela, pustiti krizo za seboj in čim prej obnoviti normalno stanje.
- *Učenje*: iz krize se lahko z njeno analizo, ugotavljanjem škode in oceno dela organizacije med njo naučimo, kako preprečiti ali ublažiti morebitne podobne krize.

Da bi lahko krize boljše oziroma lažje proučevali, jih razumeli ter se posledično na njih tudi odzivali, jih je nujno razvrstiti v različne kategorije.

Po najbolj splošnih delitvah se krize ločijo na naravne in nenaravne (od človeka povzročene), soglasne in konfliktno, jedrske in nejedrske... (Kranjčec in Polič 2002, 410).

Kljub temu, da naj bi bila ločnica med naravnimi in od človeka povzročenimi nesrečami razmeroma jasna, pa Hewitt (v Rosenthal in Kouzmin 1997, 281) navaja, da so lahko naravne nesreče pogosto posledica zlorabe tehnologij. Plaz, ki se smatra za naravno nesrečo, je lahko vzrok napačne gradnje ceste in je potemtakem nesreča, ki jo je posredno povzročil človeški dejavnik.

Pogosto so naravne nesreče prikazane kot prototip »soglasne« krize, vendar Rosenthal poudarja, da imajo naravne nesreče velik potencial za eskaliranje v konfliktno krizo. Za »soglasne« krize veljajo tiste, pri katerih se večina prizadetih strinja o poteku ukrepanja, pri »konfliktnih« se zgodi nasprotno. Konsenza o potrebnih nadaljnjih ukrepih pri tej vrsti kriz ni. Praviloma velja, da večje, kot je število ljudi, ki se zavedajo škode in predvsem koristi krize in se ukvarjajo z njenim reševanjem, večja bo težnja po definiranju situacije kot konfliktno (Rosenthal in Kouzmin 1997, 283).

Navedene tipologije še ne ponujajo dovolj natančne delitve, saj določenih kriz s pomočjo predstavljene tipologije ne moremo umestiti v primerno kategorijo. Zato je Rosenthal predlagal alternativno razdelitev, ki zajema več kriterijev za umestitev krize.

Slika 3.1: Tipologija kriz

<b>Predmet ogroženosti</b>		<b>"Konfliktne" krize</b>		<b>"Solidarnostne" krize</b>	
<b>Izvor grožnje</b>	<b>Področje ogroženosti</b>	<b>notranje</b>	<b>zunanje</b>	<b>notranje</b>	<b>zunanje</b>
		<b>mednarodne</b>	↑ RAF (Frakcija rdeče armade) ↑ ETA	↑ ↑ teroristična ugrabitev letala	
<b>nacionalne</b>	↑ IRA			↑ poplava v Zeelandu 1953	↑ Sandozeva zastrupitev delte Rena
<b>regionalne</b>	↑ →				
<b>lokalne</b>	↑ izgredi skvoterjev nasilne demonstracije			↑ Bhopal	
<b>organizacijske</b>	↑ zasedba tovarne			↑ požar v tovarni	

Vir: Rosenthal in Kouzmin (1997, 284).

Kot je predstavljeno na sliki 3.1, Rosenthal krize najprej deli glede na predmet ogroženosti. V nekaterih primerih grožnja zadeva osnovne strukture institucij družbenega, gospodarskega in političnega življenja (npr. zasedba vladnega poslopja, uničenje urbane infrastrukture zaradi potresa ...). V drugih primerih so lahko ogrožene določene norme in vrednote, kot so dobro fizično in mentalno počutje prebivalcev, vladavina prava ali blaginja (Rosenthal in Kouzmin 1997, 283–286).

Nadalje je avtor krize razdelil še po treh kriterijih. Prvi kriterij delitve je področje ogroženosti, ki ga lahko definiramo z geografskega vidika. Krize so tako lahko organizacijske (zajemajo določeno organizacijo, podjetje ali stavbo), lokalne, regionalne, nacionalne ali mednarodne. Področje se lahko določi glede na velikost škode, ki jo povzroči dogodek. Zaradi eskaliranja krize je možno, da določen dogodek oziroma kriza prehaja iz ene kategorije v drugo. Podoben dogodek je lahko v različnih družbah razvrščen v različne kategorije, to je seveda odvisno od kulture in družbe, ki jo kriza zajema (Rosenthal in Kouzmin 1997, 283–286).

Drugi kriterij je izvor grožnje. Gledano s stališča prizadetega objekta oz. osebkov so lahko krize notranje ali zunanje. V sodobni družbi se je včasih težko spopasti z zunanjimi grožnjami, saj so države pri svojem ukrepanju omejene s suverenostjo drugih držav. Na

primer zahodnonemška vlada je bila v času černobilske jedrske nesreče nemočna pri preprečevanju in omejevanju posledic nesreče, saj je bila omejena le na delovanje znotraj svojih meja (Rosenthal in Kouzmin 1997, 283–286).

Po tretjem kriteriju krize delimo na »solidarnostne« in »konfliktne«. Kriza je »solidarnostna«, ko se vsi udeleženci nagibajo k enakemu odzivu oziroma se strinjajo z določeno strategijo za rešitev krize. To se običajno zgodi v primeru, ko se celotna skupnost sooča z enotno zunanjo grožnjo (npr. naravne nesreče) (Rosenthal in Kouzmin 1997, 283–286).

Kadar pa med udeleženci pride do konflikta o primernih strategijah in načinu reševanja krize, takšno krizo poimenujemo kot »konfliktno« (Rosenthal in Kouzmin 1997, 283–286).

Leta 2001 so Rosenthal, Boin in Comfort (v Malešič 2002, 402) razvili tipologijo kriz glede na način njihovega pojemanja. Razlikujejo med hitro pojemajočimi, katarzičnimi, počasi pojemajočimi krizami ter krizami s kompleksnimi dolgoročnimi posledicami.

Za hitro pojemajoče krize je značilno, da se končajo enako hitro, kot so se pojavile, torej hitro, ostro in odločno (na primer ugrabitev letala ali talcev, kar rešujemo s hitro in učinkovito vojaško akcijo ali s takojšnjimi pogajanjmi).

Za katarzično krizo je značilno relativno hitro pojemanje, ki je posledica dolgega in postopnega pojavljanja krize. Napetost ali ranljivost (ogroženost) se počasi stopnjujeta, dokler ne dosežeta kritične točke, na kateri izbruhne kriza. Primere te vrste najdemo v konfliktih med oblastmi in različnimi ekstremističnimi skupinami ali med šibkejšimi in močnejšimi državami, ko dolgo razvijajoči se konflikt izbruhne v obliki vojaške intervencije močnejše države (Malešič 2002, 402).

Počasi pojemajoče krize se pojavijo počasi in tako tudi pojemajo. Tipična primera sta vietnamska vojna in vojaška intervencija ZSSR v Afganistanu. Za oba oborožena spopada je značilna visoka stopnja entropije, ki se dogaja na terenu, na fronti. Vojaške operacije se nadaljujejo ne glede na negativne povratne informacije, ki se nanašajo na rezultat take politike, vse dokler glavni akterji ne ugotovijo, da so se ujeli v past in se ne soočijo s političnim porazom. Umiritev tovrstnih kriz zahteva precej časa. Podobno velja tudi za okoljske krize, saj se tudi v tem primeru kriza »nabira« daljše obdobje, dokler na določeni točki ne izbruhne, potem pa zopet zelo počasi pojema (Malešič 2002, 402).

Kriza s kompleksnimi, dolgoročnimi posledicami se pojavi nenadoma in izpostavi kritična vprašanja, ki imajo širši obseg in pomen. Te krize običajno presegajo zmožnosti reakcije političnih in uradniških struktur, pokažejo, da je stopnja pripravljenosti za soočanje s krizo prenizka in odgovor nanjo prešibak, tako da to dejstvo prispeva k še večji nevarnosti (Malešič 2002, 402).

### **3.3 ODLOČANJE V KRIZI**

Po Holstijevem mnenju (v Malešič 2002, 403) je glede referenčne točke krize smiselno razlikovati štiri ravni, in sicer državo, birokratsko organizacijo, skupino in posameznika, saj med njimi, kar zadeva krizno odločanje, obstajajo pomembne razlike.

V času krize naj bi bilo praviloma odločanje večjih enot odločanja, kot sta nacionalna država in birokratska organizacija, bolj kakovostno in manj pod vplivom dejavnikov krize (stres, pomanjkanje informacij, nujnost hitrega odločanja ...) kot odločanje v manjših enotah odločanja, ki jih predstavljata skupina in posameznik (Malešič 2002, 403).

Od oblasti običajno pričakujemo, da bo ukrepala učinkovito in usklajeno ter da bodo vladni uradniki in javni uradi v primeru krize pustili ob strani svoje omejene interese ter delovali složno (Malešič 2004, 17).

Iz navedenih ugotovitev izhaja, da kriza zagotavlja ugoden kontekst za vsiljevanje centralizacije odločanja, koncentracije moči in oblasti.

Prav zaradi ključnih značilnosti krize, kot so velika ogroženost, negotovost in časovni pritisk, so krize velik izziv za običajen, rutinski vzorec delovanja uradništva. Krizno odločanje zahteva prilagajanje uradniške strukture in kulture. Eno od teh prilagajanj je bolj centralizirano odločanje, ki se nanaša na tri med seboj povezane fenomene:

- koncentracijo moči v rokah manjšega števila izvršnih uradnikov;
- koncentracijo odločevalske moči v osrednji vladi na račun federalnih enot, regij ali lokalnih skupnosti;
- v kritičnih okoliščinah lahko centralizirano odločanje povzroči težnjo po močnem vodstvu oziroma takšni ali drugačni obliki »krizne vlade« (Malešič 2004, 17).

Tudi teoretiki Hermann, Paige, Holsti (v Malešič 2004, 17) so v svojih delih poročali o centraliziranem odločanju kot najbolj očitni strukturni značilnosti uradniškega prilagajanja krizi. Vsi, ki so proučevali mednarodne krize, so poročali o tem, da je kritične odločitve sprejelo manjše število glavnih izvršnih uradnikov in njihovih najbližjih sodelavcev. Torej naj bi bila pri odločanju ključna manjša skupina ljudi, proces odločanja pa naj bi bil skrajno neformalen.

Ker krize ne glede na svoje razloge običajno zahtevajo močno vodstvo in odločnost, lahko privedejo do ustavne diktature, saj javnost zahteva odpravo kompleksnosti v procesu odločanja, fragmentiranosti vlade in instituta »*ang. checks and balances*« (to so omejitve, ki jih imajo vse veje oblasti s tem, ko je vsaki od njih dana pravica, da popravijo tiste akte drugih vej oblasti, ki spadajo v njihovo pristojnost, ali se jim izognejo) (Malešič 2004, 18).

*»Ena od značilnosti resnih kriznih razmer je tudi ta, da predstavniška in sodna telesa oblasti bolj izrazito (nemara tudi nekritično) podpirajo izvršno oblast, kar lahko ogrozi bistvo znane Montesquieujeve tripartitnosti oblasti – delitev na zakonodajno, sodno in izvršno oblast. Tudi organizacije, ki se vključujejo v krizno upravljanje in vodenje – policija, vojska, civilna zaščita, gasilci in zdravstvena služba –, v takih primerih delujejo še bolj centralizirano kot sicer. Vzpostavi se piramidna poveljniška struktura z enotnim poveljevanjem kot vodilnim načelom« (Malešič 2002, 404).*

Vendar nekateri teoretiki (Rosenthal, 't Hart in Kouzmin v Malešič 2004, 18–20) v nasprotju s teorijami o centraliziranem odločanju v krizah poudarjajo, da obstajajo pravne, organizacijske in dejanske razmere, v katerih centralizirano odločanje v krizi ne pride do izraza (pri tem ločijo strateško in operativno raven odločanja). Navajajo nekaj primerov:

- *neformalna decentralizacija*: kadar pride do preobremenjenosti osrednje oblasti ali pa so zaradi časovnega pritiska odločitve sprejete že na operativni ravni;
- *formalna decentralizacija*: ker so lahko centralizirani sistemi bolj ranljivi od decentraliziranih (motenje enega dela sistema ima lahko negativen kumulativni učinek na celoten sistem - učinek domin), obstajajo tudi primeri že vnaprej načrtovane decentralizacije kriznih operacij;
- obstajajo tudi primeri *decentralizacije in prevzemanja pristojnosti drugih zaradi tekmovalnosti* med različnimi institucijami, ki sodelujejo v kriznem upravljanju in

vodenju. Za civilno zaščito, policijo, vojsko, zdravstveno in socialno službo je vsaka kriza test njihovih temeljev, legitimnosti in nadaljnjega obstoja ali vsaj razvoja;

- *paraliza*: lahko se zgodi, da so politiki in drugi akterji kriznega upravljanja in vodenja v kriznih razmerah včasih pod takim časovnim pritiskom, da niso sposobni ukrepati, zato dogodki uidejo izpod nadzora. Velik stres lahko naredi ljudi pasivne, medtem ko jih lahko zmeren stres celo dodatno aktivira in motivira;
- *prevlada položaja*: v nekaterih primerih se določeni akterji kriznega upravljanja in vodenja, soočeni z izjemno akutnimi razmerami, čutijo dolžne zaobiti formalne postopke posvetovanja in poveljevanja ter preprosto improvizirajo in ukrepajo na lastno pest;
- *strateško izogibanje*: stanje, ko določena institucija trdi, da za reševanje kriznih razmer ni pristojna in odgovorna ter se sklicuje na drugo institucijo.

### **3.4 KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE**

Krizno vodenje in upravljanje, v Sloveniji vse pogosteje imenovano tudi krizni management, bi lahko laično definirali kot obliko odzivanja na krizne razmere z namenom vzpostaviti nadzor nad tokom kriznih dogodkov ter vzpostaviti stanje, ki je enako obdobju pred krizo. Vendar je s strokovnega vidika krizno vodenje in upravljanje več kot to.

Malešič opredeljuje krizno upravljanje kot oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize. Obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje (Malešič 2013, 7–8).

Ena od ključnih nalog kriznega upravljanja je odločanje, ki vključuje sprejemanje kompromisov o ključnih vrednotah ter različna politična tveganja. Glavna značilnost kriznega odločanja je medresorska, medvladna in notranjeorganizacijska koordinacija, ki naj bi preprečevala nesporazume, prekrivanje področij delovanja ter vrednotne ali organizacijske spore med državnimi, zasebnimi in/ali nevladnimi (včasih hkrati med nacionalnimi in mednarodnimi) akterji kriznega upravljanja (Malešič 2013, 7–8).

Zanimiva je še Greenova ugotovitev, da je značilnost kriznega upravljanja, da »začnemo iz položaja, v katerem je bil nadzor nad dogodkom izgubljen«, ko pa smo že v krizi, »je omejevanje škode osnovna skrb in čas je kritičen«. Naloga kriznega upravljanja naj bi tako



bila preprečevanje izgube nadzora, kjer in kadar je to možno, omejevanje škode in obnavljanje nadzora, kadar je izgubljen (Kranjčec in Polič 2002, 410).

Cilj kriznega upravljanja je vzpostavitev razmer, ki s stališča prizadetih niso krizne, ter ponovna osvojitve nadzora nad dogodki, kar pomeni odpraviti predvsem vir ogrožanja vrednot.

Iz zgornjih definicij lahko povzamemo, da sta kriza ter krizno vodenje in upravljanje tesno povezana pojava.

Kriza, tako Malešič (2004, 20–21), predstavlja kritično obdobje za vsako organizacijo, sektor ali družbo. Kriza je obdobje, v katerem so vnaprej vzpostavljene strukture ogrožene ali ne uživajo zaupanja in se morajo oblikovati nove. V kriznih razmerah, ki prinašajo nevarnost in negotovost, ljudje od oblasti pričakujejo, da bo »nekaj naredila«. Ko je kriza relativno hitro mimo in so posledice odpravljene, se v družbi vzpostavi novo ravnotežje, ki spodbudi občutek, da so nas v času krize vodili pravi voditelji. Uspešno upravljanje in vodenje v kriznih razmerah, ki pomenijo kolektivni stres, voditelje spremeni v državnike. Če pa se kriza ne konča in ni moč vzpostaviti normalnega stanja, se isti voditelji zelo hitro spremenijo v »grešne kozle«.

Kot glavne dejavnosti kriznega upravljanja bi lahko navedli:

- preprečevanje pojavljanja kriznih razmer in čim bolj učinkovito zmanjšanje kriznih vplivov;
- pred pojavljanjem kriznih razmer upravljalci krize načrtujejo odzivne in reševalne dejavnosti ter usposablajo člane organizacij v teh dejavnostih, tako da so organizacije in skupnosti pripravljene na ukvarjanje z bodočimi krizami in njihovimi vplivi;
- ob pojavu kriznih razmer se upravljaec krize ukvarja z izbruhom krize v razpoložljivem času;
- ko krizne grožnje začnejo vplivati na razmere, se upravljaec krize ukvarja z vsakim kriznim vplivom, kar lahko pomeni uporabo drugih virov, osebja ali upravljalških pristopov, kot jih je uporabljal med nastopom krize;
- po krizi je upravljaec krize vpleten v upravljanje obnovitvenih programov, kar lahko znova pomeni uporabo drugih virov, osebja in pristopov (Kranjčec in Polič 2002, 411).

Na podlagi navedenih glavnih dejavnosti kriznega vodenja in upravljanja je pomembno izpostaviti, da je krizno upravljanje sestavljeno iz več faz. Začne se s fazo zbiranja podatkov in kriznega opozarjanja, sledi faza kriznega načrtovanja ter nato neposredno krizno odločanje in vodenje kriznih operacij. Kot zadnja, zaključna, vendar prav tako pomembna faza tega procesa sledi faza pokriznega učenja.

V fazi zbiranja podatkov in kriznega opozarjanja je najprej treba pridobiti vse podatke v zvezi z nastajajočimi kriznimi razmerami (krizni kazalci, povzročitelji, vzroki, obseg in podobno), nato oceniti razmere ter v nadaljevanju opozoriti odgovorne krizne akterje in splošno javnost o bližajoči se krizi. V fazi kriznega načrtovanja je treba oblikovati načrt za reševanje specifičnih vrst kriz, kar poleg oblikovanja samih dokumentov vključuje tudi oblikovanje materialnih, kadrovskih, finančnih, komunikacijskih in drugih zmogljivosti kriznega upravljanja. V tej fazi je treba izvajati tudi vaje in simulacije kriznega upravljanja. V fazi neposrednega kriznega odločanja in vodenja kriznih operacij je treba predvsem sprejemati kakovostne odločitve v realnem času ter pridobiti in ohraniti nadzor nad kriznimi razmerami. V zadnji fazi pokriznega učenja pa je treba oceniti pretekle predkrizne in krizne dejavnosti, odkriti šibke člene in napake ter pripraviti izhodišča za njihovo odpravljanje (Prezelj 2005, 190).

Z operativnega vidika mora krizno upravljanje povezovati celoten spekter različnih, a hkrati med seboj povezanih kriznih dejavnosti, kot so obrambno-vojaška, zaščitno-reševalna, obveščevalna, policijsko-kriminalistična, protiteroristična, varnostna, gospodarska, okoljevarstvena, epidemiološka in zdravstvena dejavnost (Kastelic 2011, 2).

Krizno upravljanje in vodenje se običajno odvija v organizacijskem kaosu, pod pritiskom množičnih občil, v stresnih razmerah in ob pomanjkanju natančnih informacij, če naštejemo le nekatere ključne značilnosti. Spremembe narave in konteksta sodobnih kriz krizno upravljanje in vodenje še otežujejo, saj so sodobne krize izjemno kompleksne, učinkujejo prek različnih »meja«, se povezujejo z drugimi pomembnimi problemi in so praviloma dolgotrajne (Malešič 2004, 14).

Prvi primer takih kriznih dogodkov je izbruh vulkana Eyjafjallajökull na Islandiji leta 2010, ko je oblak pepela za več dni ohromil zračni promet po vsej Evropi in povzročil milijonsko gospodarsko škodo. Drugi primer, ki ponazarja obseg novodobnih kriz, je potres Tohoku na vzhodu Japonske, zaradi katerega se je razvil cunami, ki je povzročil nesrečo v jedrski elektrarni Daiichi v Fukushimi. Sledil je nadaljnji domino učinek (predstavljeno na sliki 3.2).

Slika 3.2: Sosledje dogodkov nesreče v Fukushimi



Vir: Baubion (2013, 6).

Iz zgornjih primerov lahko povzamemo, da se sodobne krize v več pogledih razlikujejo od kriznih dogodkov, kot smo jih poznali v preteklosti:

- krize se pojavijo v nepričakovano velikem obsegu;
- so »nove«, brez primerjave z dogodki iz preteklosti (vsaj v spominu ljudi in/ali akterjev kriznega upravljanja), ali pa se pojavijo v neobičajnih kombinacijah;
- učinkujejo onstran geografskih in/ali političnih meja (krize lahko obsegajo področje večjega števila lokalnih skupnosti in držav ter zadevajo delovanje različnih organov državnih uprav, javno zasebnih organizacij ...) (Baubion 2013, 6).

Takšne krize prinašajo globoko negotovost in velik izziv vladnim strukturam ter povečujejo napetosti med številnimi interesnimi skupinami v javnem in zasebnem sektorju.

Priprave na krizo so običajno zajemale razvoj kapacitet in orodij za pripravo na krize, ki so se zgodile v preteklosti. Z vsakim pokriznim učenjem se je sistem nadgradil za vse, kar smo se iz pretekle krize naučili. Priprave na novo vrsto sodobnih kriz pa bodo zahtevale prilagoditev pristopov, ki bodo omogočali tudi pripravo za odzive na neznane krizne dogodke in posledice.

V večini držav so zmogljivosti za ukrepanje v kriznih razmerah razpršene med velikim številom služb in organov, tako na lokalni kot tudi na državni ravni (Baubion 2013, 13).

V obdobju »novih«, kompleksnejših in obsežnejših kriz lahko k odgovoru na nastale krizne razmere ter s tem k reševanju nastale situacije svoj del zmogljivosti in znanj prispevajo naslednje službe oz. organi: organi kriznega upravljanja, civilna zaščita, zdravstvene ustanove, gasilske brigade in društva, policija, vojska, upravljalci transportne mreže (cest, železniškega omrežja ...) ter električnega in komunikacijskega omrežja - vse v okviru njihove notranje organiziranosti in pristojnosti.

Za uspešno reševanje novodobnih kriz je zato pomembno usklajevanje in usmerjanje aktivnosti različnih služb. Pomembni so učinkovito posredovanje in kroženje informacij med različnimi službami ter jasna opredelitev ciljev delovanja tako celotnega sistema kriznega upravljanja kot tudi posamezne službe oziroma njenega dela.

## **4 SISTEM KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V EVROPSKI UNIJI**

Evropska unija v mednarodnem okolju nastopa in ukrepa enotno, s pomočjo Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), ki temelji na diplomaciji in je namenjena spodbujanju mednarodnih dogovorov in reševanju sporov. Za doseg ciljev Skupne zunanje in varnostne politike se Evropska unija opira na različne politike, kot so trgovinska politika, humanitarna pomoč ter varnostna in obrambna politika. Državam, ki so v politični krizi preko instrumentov za stabilnost namenja podporo, tudi v obliki znatnih finančnih sredstev.

Skupna varnostna in obrambna politika kot del Skupne zunanje in varnostne politike zagotavlja politični okvir za usklajeno delovanje različnih političnih, civilnih in vojaških struktur kriznega upravljanja. Tako zagotavlja delovanje na vseh stopnjah kriznega upravljanja, od preprečevanja konfliktov in posredovanja v konfliktnih situacijah do vzpostavitve miru med sprtima stranema ter obnove in stabilizacije po koncu krize.

EU svoje zastavljene cilje v okviru Skupne varnostne in obrambne politike zagotavlja tudi z izvajanjem civilnih misij in vojaških operacij kriznega upravljanja.

Ker so civilne misije in vojaške operacije pomemben instrument EU v okviru Skupne varnostne in obrambne politike pri njenem prizadevanju za ustvarjanje varne in stabilne sosesčine Evropske unije, se v nadaljevanju diplomskega dela osredotočam na predstavitev in analizo operacij in misij kriznega upravljanja. Na začetku naslednjega poglavja podrobneje predstavljam politične okoliščine, ki so pripeljale do snovanja Skupne varnostne in obrambne politike, ter - po njeni ustanovitvi - nadaljnji razvoj mehanizmov in instrumentov SVOP s področja kriznega upravljanja in vodenja.

V drugem delu poglavja bom predstavila vse organe Evropske unije, ki sodelujejo oziroma so potrebni za uspešno izvajanje kriznega upravljanja v primeru izbruha kriznih razmer na mednarodnem varnostnem področju (predvsem v bližnji ali daljni sosesčini Evropske unije). Opisala bom predvsem njihove naloge, pristojnosti ter povezave med njimi.

Sledi poglavje, v katerem opisujem vse operacije in misije kriznega upravljanja pod okriljem SVOP, ki so še vedno aktivne.

## **4.1 RAZVOJ SVOP TER NJENIH MEHANIZMOV KRIZNEGA UPRAVLJANJA**

Začetki varnostne in obrambne politike Evrope segajo že v čas po drugi svetovni vojni, ko so se začele pobude za okrepitev sodelovanja med državami po vsej Evropi.

17. marca 1948 so Velika Britanija, Francija in Beneluks podpisale Bruseljsko pogodbo, ki je bila temelj pozneje ustanovljene Zahodnoevropske unije (ZEU). Hkrati s postavitvijo temeljev za ZEU je Bruseljska pogodba vključevala tudi klavzulo za razvoj skupne obrambne politike. ZEU je do leta 1990 ostala glavni forum za posvetovanje in dialog na področju varnosti in obrambe v Evropi. K razvoju temeljev evropske varnosti je leta 1951 s podpisom Pariške pogodbe pripomogla ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo, ki je združila strateške vire pod okrilje nadsocialnega organa (European External Action Service 2016e).

Maja 1952 je med Belgijo, Francijo, Italijo, Luksemburgom, Zvezno republiko Nemčijo in Nizozemsko sledil podpis pogodbe o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti, ki pa je že kmalu za tem, avgusta 1954, zaradi zavrnitve pogodbe s strani francoske narodne skupščine propadla. Oktobra istega leta je bila na podlagi spremenjene Bruseljske pogodbe ustanovljena ZEU (European Union 2016).

V poznih 60. letih je Evropska skupnost začela raziskovati možnosti za poenotenje zunanje politike pridruženih članic. Na vrhovnem srečanju v Haagu decembra 1969 so evropski voditelji naložili svojim zunanjim ministrom, naj proučijo možnost tesnejšega povezovanja držav na političnem področju. Januarja 1970 je Svet evropske skupnosti imenoval strokovni odbor pod vodstvom belgijskega politika Etienna Davignona, ki je bil zadolžen za pripravo predlogov o političnem sodelovanju. V tako imenovanem Davignonovem poročilu, sprejetem oktobra 1970 s strani Sveta evropske skupnosti, je bila predstavljena ideja o Evropskem političnem sodelovanju (*ang. European Political Cooperation - EPC*) (European Union 2016). V poročilu so bila opredeljena načela (usklajevanje stališč, posvetovanje in, kadar bi bilo to primerno, tudi skupno ukrepanje) ter postopki (polletni sestanki ministrov za zunanje zadeve in kvartalna srečanja političnih voditeljev držav) izvajanja regionalne politike Evropske skupnosti (Rehrl in Weisserth 2010, 12). Z odobritvijo Davignonovega poročila o političnem sodelovanju je Evropa dobila mehanizem za poenotenje stališč o najpomembnejših mednarodnih vprašanjih.

Evropsko politično sodelovanje (EPC) je v prihodnosti postalo temelj za razvoj Skupne zunanje in varnostne politike – SZVP (ang. Common Foreign and Security Policy - CFSP), ki je bila kot drugi steber tripartitne zasnove Evropske unije (EU) uvedena z Maastrichtsko pogodbo o ustanovitvi Evropske unije. Podpisana je bila leta 1992 in veljavna od 1. novembra 1993. Pomemben napredek v Skupni zunanji in varnostni politiki je lahko viden tudi v členu J.4, ki pravi, da SZVP vključuje »vsa vprašanja, povezana z varnostjo EU, vključno z morebitnim oblikovanjem skupne obrambne politike, kar bi sčasoma lahko vodilo k skupni obrambi« (Rehrl in Weisserth 2010, 12).

S koncem hladne vojne in z razvojem oboroženih konfliktov na Balkanu je postalo jasno, da mora EU prevzeti svoj del odgovornosti pri zagotavljanju miru, preprečevanju in upravljanju konfliktov, za to pa potrebuje konkretne instrumente in okvire.

Leta 1992 so bile tako še v okviru ZEU sprejete Petersberške naloge, ki določajo namene, zaradi katerih so vojaške enote lahko razposlane na območje konflikta:

- opravljanje humanitarnih in reševalnih nalog,
- opravljanje nalog ohranjanja miru »ang. *peacekeeping*«,
- bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z ukrepi za vzpostavljanje miru (European External Action Service 2016e).

Petersberške naloge so bile nato vključene v Amsterdamsko pogodbo, veljavno od leta 1999. Njena namena sta bila določitev obsega vojaških nalog, ki bi jih EU smela izvajati, ter vzpostavitev nove strukture in nalog SZVP. S pogodbo je bil vzpostavljen tudi položaj Visokega predstavnika za SZVP (ang. *High Representative for Common Foreign and Security Policy – HR for CFSP*), da bi lahko EU na področju zunanje-političnih zadev delovala enotno – govorila z »enim glasom in enim obrazom« (European External Action Service 2016e).

Na srečanju Evropskega sveta v Kölnu junija 1999 so bili kot del SZVP postavljeni osnovni temelji za Evropsko varnostno in obrambno politiko – EVOP (ang. *European Security and Defence Policy – ESDP*). Države članice so na zasedanju ponovno potrdile svojo pripravljenost za razvoj zmogljivosti za izvajanje avtonomnih akcij ob podpori zanesljivih vojaških sil, kar je vodilo v ustanovitev Evropskega vojaškega odbora (ang. *EU Military Committee - EUMC*) in Evropskega vojaškega štaba (ang. *EU Military Staff - EUMS*) (European External Action Service 2016e).

S srečanjem Evropskega sveta v Kölnu in z Amsterdamsko pogodbo so bili definirani cilji EVOP ter formalno potrjena njena vloga.

Sledil je še en ključni mejnik v razvoju EVOP. Leta 2003 so »Berlin plus« sporazumi EU omogočili izmenjavo zaupnih informacij, dostop do zmogljivosti zveze NATO in njihovo uporabo za operacije kriznega upravljanja, ki se izvajajo pod vodstvom EU.

Istega leta je pod okriljem EVOP začela delovati prva vojaška misija v zgodovini EU na območju nekdanje Jugoslovanske republike Makedonije, imenovana operacija Concordia. Kmalu za tem je v začetku leta 2004 na območju Bosne in Hercegovine sledila še druga mirovna misija, imenovana EUFOR Althea (European External Action Service 2016e).

Poleg vojaške komponente kriznega upravljanja je leta 2000 Evropska unija začela razvijati še civilno komponento. Na zasedanju Sveta Evrope v Santa Maria de Feira so določili štiri prioriteta področja delovanja civilnega kriznega upravljanja. To so aktivnosti na področju policije, pravosodja, javne administracije in civilne zaščite. Misije na teh štirih področjih bi se lahko vodile kot avtonomno vodene misije s strani EU ali pa v sodelovanju z vodilnimi varnostnimi organizacijami, kot so Združeni narodi (ZN) ali Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Leta 2008 sta bili sprejeti še dve dodatni področji delovanja, to sta izvajanje opazovalnih misij ter zagotavljanje podpore posebnim odposlancem EU (European External Action Service 2016e).

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe decembra 2009 se je zgodil novi mejnik v razvoju EVOP. Evropska varnostna in obrambna politika se je preimenovala v Skupno varnostno in obrambno politiko - SVOP (*ang. Common Security and Defence Policy - CSDP*). Ustanovljeno je bilo mesto Visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (HR), ki je hkrati tudi podpredsednik Evropske komisije (VP) in komisar za zunanje zadeve. Cilj združitve dveh različnih funkcij v enem položaju je, da bi HR/VP lahko povezal vsa potrebna sredstva EU in jih uporabil v celovitem pristopu izvajanja kriznega upravljanja EU (Rehrl in Weisserth 2010, 13).

Kot glavne novitete, ki jih Lizbonska pogodba doprinesla k SZVP in SVOP, lahko omenim (Rehrl in Weisserth 2010, 26–29):

- ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje (*ang. European External Action Service - EEAS*), ki deluje pod okriljem HR/VP in mu zagotavlja podporo;



- ustanovitev Sveta za zunanje zadeve (*ang. Foreign Affairs Council*), ki oblikuje politiko mednarodnih aktivnosti EU glede na strateške smernice, postavljene s strani Sveta Evrope;
- razširitev nabora nalog SVOP, ki zdaj poleg Petersberških nalog (opravljanje humanitarnih in reševalnih nalog, nalog ohranjanja miru in izvajanja bojnih operacij kriznega upravljanja, vključno z ukrepi za vzpostavljanje miru) vključujejo še »skupne operacije razoroževanja, naloge vojaškega svetovanja in podpore, preprečevanje konfliktov in ohranjanje miru kot tudi naloge stabiliziranja po konfliktu« (Rehrl in Weisserth 2010, 27);
- sprejetje klavzule o medsebojni pomoči, ki državam članicam EU zagotavlja civilno, vojaško ali diplomatsko pomoč v primeru oboroženega napada na ozemlju katerekoli države članice;
- sprejetje solidarnostne klavzule, ki se nanaša na preprečevanje terorističnih groženj, na obvladovanje posledic terorističnega napada, kakor tudi na naravne ali druge nesreče. V vseh navedenih primerih bodo EU in njene članice uporabile vsa razpoložljiva sredstva, vključno z vojaškimi sredstvi, za pomoč prizadetim članicam.

Z Lizbonsko pogodbo je SVOP dobila institucionalni okvir, kot ga poznamo danes, kljub temu pa EU nenehno izboljšuje svoje zmogljivosti na področju kriznega upravljanja.

Od prve mirovne misije pod okriljem EU leta 2003 je bilo začelih že 38 civilnih in vojaških misij in operacij.

## **4.2 ORGANI KRIZNEGA UPRAVLJANJA V OKVIRU EU**

Da bi Evropska unija lahko v celoti in učinkovito vodila operacije nadzora in kriznega upravljanja, so bile vzpostavljene številne stalne politične in vojaške strukture, ki se za dosego svojih ciljev povezujejo z različnimi delovnimi telesi Evropske unije. V nadaljevanju predstavljam glavna telesa, ki izvajajo in soustvarjajo sistem kriznega upravljanja v okviru Evropske unije.

Za razvoj in implementacijo SZVP in SVOP sta v EU zadolžena Evropski svet in Svet Evropske unije, natančneje Svet za zunanje zadeve.

Evropski svet, ki ga skupaj s predsednikom Evropskega sveta in predsednikom Evropske komisije sestavljajo voditelji držav in vlad članic, zagotavlja splošno politično usmeritev in opredelitev strateških interesov EU tudi na področju SZVP (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 2).

Svet Evropske unije združuje ministre držav članic in je skupaj z Evropskim parlamentom zakonodajno telo EU. Sestavljajo ga ministri držav članic, sestaja pa se v različnih sestavah, odvisno od politične teme, ki jo obravnava. Za področje SZVP in SVOP je pristojen Svet za zunanje zadeve (*ang. Foreign Affairs Council - FAC*), ki mu predseduje Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko, hkrati tudi podpredsednik Evropske komisije. Trenutno je HR/VP Federica Mogherini. Vse odločitve v zvezi z misijami in operacijami kriznega upravljanja pod okriljem SVOP so v pristojnosti Sveta za zunanje zadeve. Hkrati je ta odgovoren za zagotavljanje skladnosti med agencijami in instrumenti zunanjega delovanja EU (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 3). Na področju varnosti in obrambe mu je v podporo in pomoč Odbor za politiko in varnost (*ang. Political and Security Committee – PSC*).

#### **4.2.1 Politični in varnostni odbor (PSC)**

Politični in varnostni odbor (*ang. Political and Security Committee - PSC*) je stalno pripravljalo telo za Svet EU. Sestavljajo ga stalni predstavniki držav članic EU. PSC je le pripravljalo telo, dejanske odločitve v zvezi s SVOP sprejema Svet za zunanje zadeve.

Glavne naloge odbora so spremljanje mednarodnih razmer in pomoč pri definiranju posameznih politik v okviru Skupne zunanje in varnostne politike, vključno s Skupno varnostno in obrambno politiko. Odbor pripravi predlog za usklajen odziv EU na krizo, zagotavlja strateške usmeritve za izvajanje operacij kriznega upravljanja ter izvaja politični nadzor nad njihovim izvajanjem (Rehrl 2014, 37).

Na zahtevo HR/VP ali Sveta Evropske unije odbor oblikuje in poda mnenja o konkretnem vprašanju ali situaciji s področja SVOP, pri tem sta mu v pomoč Vojaški odbor EU (EUMC) in Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (CIVCOM), ki vsak za svoje področje pripravljata poročila za PSC (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 4).

Kot podpora PSC deluje tudi Politično-vojaška skupina (*ang. Politico-Military Group - PGM*), ki pripravlja dokumente za PCS in nudi podporo. Pokriva politične vidike evropskih vojaških in civilno-vojaških vprašanj. Predseduje ji predstavnik Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS) (Rehrl in Glume 2015, 23).

#### **4.2.2 Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS)**

Evropska služba za zunanje zadeve (*ang. European External Action Service - EEAS*) je diplomatska služba Evropske unije, ki v svojih okvirih združuje strokovno znanje evropskih in nacionalnih diplomatskih služb. Visokemu predstavniku za zunanje zadeve in varnostno politiko (HR/VP) pomaga uresničevati evropsko Skupno zunanjo in varnostno politiko, v njenem okviru tudi Skupno varnostno in obrambno politiko. Ustanovljena je bila leta 2011 na podlagi Lizbonske pogodbe (European External Action Service 2016e).

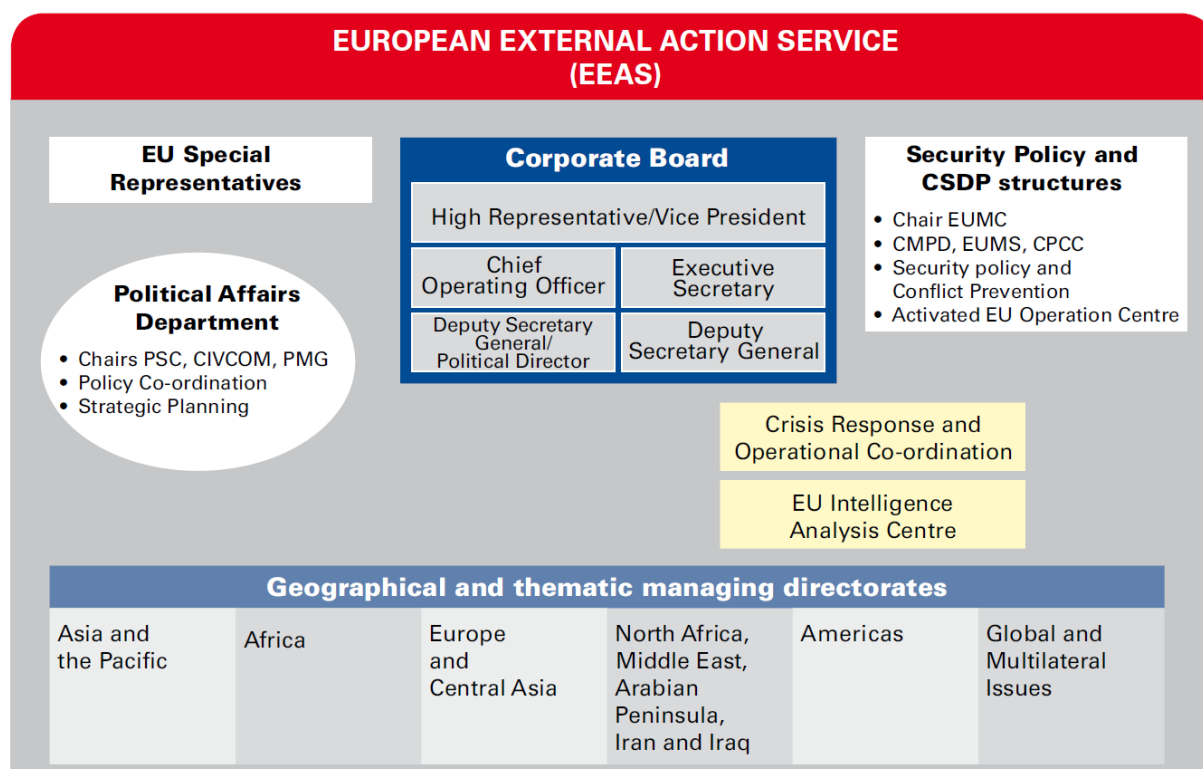
Med njene glavne naloge sodijo:

- zagotavljanje trdnega sodelovanja med EU in državami članicami EU na področju zunanjih zadev in zunanje politike,
- priprava predlogov in prizadevanje za njihovo uresničevanje po odobritvi s strani Sveta za zunanje zadeve,
- zagotavljanje varnega, stabilnega in uspešnega bližnjega okolja EU,
- vzdrževanje tesnega sodelovanja s strateškimi partnerji,
- promoviranje celovitega spoštovanja človekovih pravic,
- širjenje demokracije in načel pravne države,
- razvijanje politike trajnostnega razvoja ter
- delovanje na področju kriznega upravljanja in preprečevanja konfliktov (Rehrl in Weisserth 2013, 40).

Da bi podprli delovanje HR/VP, olajšali izvajanje SVOP in s tem pospešili uporabo civilnih in vojaških instrumentov kriznega upravljanja, so Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje (CMPD), Civilni štab za načrtovanje in izvajanje operacij (CPCC), Obveščevalno-analitični center EU (*ang. EU Intelligence Analysis Centre - INTCEN*) ter Vojaški štab EU (EUMS) postali sestavni del EEAS. Poleg struktur SVOP, kot je prikazano na sliki 4.1, EEAS sestavljajo še območni in tematski upravni direktorati, vključno z

Direktoratom, odgovornim za odziv na krizne razmere (Rehrl in Weisserth 2013, 41–46). Direktorat je zadolžen za aktiviranje sistema kriznega odziva in s tem igra osrednjo vlogo pri zagotavljanju hitre in učinkovite mobilizacije instrumentov kriznega upravljanja EU (Rehrl in Glume 2015, 38).

Slika 4.1: Organizacijska shema Evropske službe za zunanje delovanje



Vir: Rehrl in Weisserth (2013, 41–46).

#### 4.2.3 Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje (CMPD)

Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje (*ang. Crisis Management Planning Directorate -CMPD*) je bil ustanovljen leta 2009 na podlagi sklepov Evropskega sveta o ustanovitvi novega enotnega civilno-vojaškega telesa, ki bi bil zadolžen za politično-strateško planiranje mirovnih in humanitarnih operacij in misij EU (European External Action Service 2016e).

CMPD je sestavni del Evropske službe za zunanje delovanje, njegovo delovanje pa sodi pod politični nadzor in strateško vodstvo Političnega in varnostnega odbora (PSC). Direktorat zagotavlja pomoč in svetovanje Visokemu predstavniku EU za zunanje zadeve in varnostno

politiko (HR/VP) ter določenim delovnim telesom Svet Evrope unije (European External Action Service 2016e).

Njegove naloge so:

- strateško planiranje civilnih misij in vojaških operacij Skupne varnostne in obrambne politike, ki zajema pripravo različnih možnosti za ukrepanje EU v določeni krizni situaciji, oceno situacije in analizo konflikta. Vključuje tako civilne kot vojaške načrtovalce znotraj ali zunaj Evropske službe za zunanje delovanje. Tako pripravljen koncept kriznega upravljanja je osnova za odločitve Sveta Evropske unije o načinu ukrepanja, hkrati pa je tudi osnova za operativno načrtovanje in vodenje misije ali operacije;
- strateško ocenjevanje obstoječih misij in operacij Skupne varnostne in obrambne politike, v okviru katerega se prouči poslanstvo, cilje, obseg in trajnost misij in operacij v kontekstu spreminjajočih se strateških, lokalnih in mednarodnih političnih razmer. Ugotovljene izsledke se nato uporabi tudi pri načrtovanju naslednjih misij in operacij;
- krepitev in razvoj partnerstev pri uresničevanju Skupne varnostne in obrambne politike – CMPD ima mandat za delo z partnerji pri zagotavljanju kriznega upravljanja. To so lahko različne mednarodne organizacije (ZN, NATO, Afriška unija, OVSE) ali pa posamezne države t.i. »tretje države«, kot so Norveška, Rusija, Turčija, ZDA, Kitajska in Južna Koreja;
- koordiniranje razvoja civilnih in vojaških zmogljivosti;
- razvoj politik in konceptov Skupne varnostne in obrambne politike;
- izvajanje vaj Skupne varnostne in obrambne politike ter razvoj usposabljanj (European External Action Service 2016e).

#### **4.2.4 Vojaški odbor Evropske unije (EUMC)**

Vojaški odbor Evropske unije (*ang. European Union Military Committee - EUMC*) je najvišji vojaški organ, ustanovljen v okviru Evropskega sveta. Sestavljajo ga načelniki generalnih štabov držav članic, ki jih na rednih zasedanjih predstavljajo njihovi stalni vojaški predstavniki. Naloga EUMC je zagotavljanje nasvetov in priporočil o vseh vojaških zadevah v okviru EU za Politični in varnostni odbor. Hkrati pa EUCM zagotavlja smernice za delovanje

Vojaškega štaba EU (*ang. EU Military staff - EUMS*) (European External Action Service 2016, 10. julij). Vojaškemu odboru predseduje predstavnik Evropske službe za zunanje delovanje (Rehrl in Glume 2015, 23).

EUCM na pobudo Političnega in varnostnega odbora v situacijah kriznega upravljanja izda direktivo generalnemu direktorju Vojaškega štaba EU (EUMS), da pripravi in predstavi strateške vojaške možnosti. Vojaški odbor nato pretehta strateške vojaške možnosti, posredovane s strani Vojaškega štaba, in jih skupaj z lastno oceno in vojaškim nasvetom posreduje Političnemu in varnostnemu odboru. Posredovani dokument vsebuje nasvete in priporočila glede Koncepta operacij (*ang. Conops*) in osnutek Načrta operacije (*ang. OPLAN*). Razvije in pripravi ju poveljnik operacije. V času trajanja operacije Vojaški odbor nato nadzira pravilno izvedbo vojaških operacij pod pristojnostjo poveljnika operacije (European External Action Service 2016e).

#### ***4.2.5 Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (CIVCOM)***

Tako kot je Vojaški odbor zadolžen za svetovanje PSC na vojaškem področju, je za civilne vidike kriznega upravljanja zadolžen Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (*ang. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management - CIVCOM*). Odbor zagotavlja informacije, pripravlja priporočila ter Političnemu in varnostnemu odboru podaja svoje mnenje o civilnih vidikih kriznega upravljanja (European External Action Service 2016e).

#### ***4.2.6 Vojaški štab Evropske unije (EUMS)***

Vojaški štab Evropske unije (*ang. EU Military staff – EUMS*) je od leta 2011 del Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS). Sodi pod direktno pristojnost Visokega predstavnika EU (HR/VP), ki vodi EEAS in predseduje Svetu za zunanje zadeve. Z operativnega vidika delo Vojaškega štaba usmerja in vodi Vojaški odbor EU (EUMC) (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 7).

Vloga Vojaškega štaba je zagotavljanje zgodnjega opozarjanja, ocena razmer, izvajanje strateškega načrtovanja operacij, upravljanje komunikacijskih in informacijskih sistemov,

razvoj koncepta, usposabljanje in izobraževanje ter podpora partnerjem v obliki vojaško-vojaških odnosov (Rehrl 2014, 38).

Kljub ustanovitvi Centra operacij (*ang. EU Operations Centre – EU OPCEN*) je EUMS še vedno dolžan ohranjati sposobnost vzpostavitve kompetentnega poveljstva za izvajanje poveljevanja in nadzora nad vojaško operacijo (Rehrl 2014, 38).

V svoji sestavi vključuje tudi enote, ki se povezujejo z Združenimi narodi (ZN) in zvezo NATO, ter celico v Vrhovnem poveljstvu zavezniških sil v Evropi (SHAPE) za operacije EU, ki črpajo zmogljivosti zveze NATO na podlagi »Berlin plus« sporazumov (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 7).

Vojaške enote se lahko uporabi v celotnem spektru preprečevanja, ukrepanja in upravljanja kriznih dogodkov. Njihove naloge segajo od podpore za izvajanje humanitarne pomoči, civilne zaščite, reforme varnostnega sektorja, evakuacije državljanov, do bolj zapletenih vojaških operacij, kot so operacije ohranjanja miru in operacije za uveljavljanje miru (European External Action Service 2016e). »V sodelovanju z Vojaškim odborom in partnerji EEAS ustvarjajo okoliščine, v katerih lahko vojaške enote skupaj s civilnimi partnerji opravljajo svoje operacije in misije« (European External Action Service 2016e).

Ker stalna poveljniška struktura v EU ne obstaja (niti znotraj Vojaškega štaba), ima v primeru izključno vojaških kriznih operacij EU na voljo tri možnosti:

- na podlagi »Berlin plus« sporazumov lahko črpa zmogljivosti zveze NATO; v tem primeru se pri SHAPE ustanovi glavni štab operacije EU;
- kadar se za izvajanje operacij v večji meri črpajo zmogljivosti ene države članice, se glavni štab operacije zagotovi s strani te države. Države z zadostnimi zmogljivostmi za zagotovitev glavnega štaba so Francija, Nemčija, Grčija, Italija in Velika Britanija;
- EU lahko aktivira Operativni center znotraj Vojaškega štaba, ki nato načrtuje in vodi avtonomno operacijo EU. Tak postopek se običajno uporabi, ko se ustanovi kombinirano civilno-vojaško misijo (Rehrl in Weisserth 2013, 60).

#### ***4.2.7 Civilni štab za načrtovanje in izvajanje operacij (CPCC)***

Civilne misije SVOP zajemajo širok spekter nalog in vključujejo usposabljanje, svetovanje, nadziranje in mentorstvo na področjih policije, pravne države in upravljanja meja ter reforme na področju varnostnega sektorja (Rehrl 2014, 40).

Civilni štab za načrtovanje in izvajanje operacij (*ang. Civilian Planning and Conduct Capability - CPCC*) je kot sestavni del EEAS stalno poveljstvo za operativno načrtovanje in avtonomno vodenje civilnih misij SVOP. Štab nudi podporo Poveljniku civilnih operacij (CivOpsCdr) pri njegovih nalogah nadziranja in podpore trenutno enajstim misijam pod okriljem SVOP (Rehrl 2014, 40).

Tako kot Vojaški štab EU tudi Civilni štab skupaj s Poveljnikom civilnih operacij strateško usmerja in politično nadzira Politični in varnostni odbor. Kljub temu sodi pod direktno pristojnost HR/VP (Rehrl in Glume 2015, 26).

Naloga CPCC je prispevati k razvoju konceptov (Koncept kriznega upravljanja, kamor prispeva svoj civilni vidik), načrtov in postopkov s področja civilnih misij. Koordinira, svetuje in nudi podporo civilnemu osebju, ki deluje na terenu, ter hkrati zagotavlja pravilno izvajanje vseh nalog, povezanih z misijami (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 7).

#### ***4.2.8 Ostala podporni telesa***

Kot podpora pri izvajanju operacij kriznega upravljanja pod okriljem Skupne varnostne in obrambne politike so v okviru EU poleg že opisanih struktur ustanovljene še tri dodatne agencije, ki ne sodijo v nobeno izmed predhodno naštetih glavnih struktur ali teles. Seveda z večino od njih sodelujejo.

**Satelitski center EU** (*ang. EU Satellite Centre – EUSC*) s pomočjo podatkov, pridobljenih s sateliti za opazovanje Zemlje, zagotavlja geoprostorske obveščevalne storitve in s tem podporo pri procesu odločanja v okviru SZVP in SVOP (European External Action Service 2016e). Deluje pod nadzorstvom PSC, operativno pa ga usmerja Visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (HR/VP). Center s svojim delovanjem podpira prizadevanja EEAS, držav članic EU, Evropske komisije, tretjih držav in mednarodnih organizacij (ZN, NATO) na področju kriznega upravljanja in ostalih dejavnosti SVOP. Kljub



temu imajo prednost pri uporabi storitev centra telesa EEAS ter misije in operacije SVOP (European External Action Service 2016e).

**Evropski inštitut za varnostne vede** (*ang. EU Institute for Security Studies – EU ISS*) je zadolžen za pripravo analiz s področja zunanje, varnostne in obrambne politike ter igra pomembno vlogo pri razvoju konceptov Skupne zunanje in varnostne politike, tudi tako, da spodbuja širše javne razprave na predhodno omenjenih področjih. Deluje pod političnim nadzorom PSC, sicer pa je akademsko popolnoma avtonomna agencija (Rehrl in Weisserth 2013, 51–52).

**Evropska obrambna agencija** (*European Defence Agency – EDA*) je podpora državam članicam EU in Evropskemu svetu pri njihovih prizadevanjih za izboljšanje obrambnih zmognosti na področju kriznega upravljanja (Rehrl in Glume 2015, 26). Državam članicam EU omogoča boljše sodelovanje na obrambnem področju.

Kot agencija Evropske unije sodi pod pristojnost Evropskega sveta, bolj natančno pod pristojnost Visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (HR/VP), ki hkrati tudi vodi agencijo. Evropski svet splošno usmerja delovanje agencije, agencija pa zanj pripravlja poročila, ki se navezujejo na obrambno področje (Rehrl in Weisserth 2013, 47–48).

Njene glavne štiri naloge so razvoj obrambnih zmognosti, spodbujanje raziskav z obrambnega področja ter razvoja obrambne tehnologije, spodbujanje oboroževalnega sodelovanja, vzpostavitev konkurenčnega evropskega trga z obrambno opremo in krepitev evropskih obrambno-tehnoloških in industrijskih temeljev (Rehrl in Weisserth 2013, 47–48).

**Evropska akademija za varnost in obrambo** (*ang. European Security and Defence College – ESDC*) sicer ni ena od agencij EU, a je vseeno pomembna, saj državam članicam EU in institucijam EU zagotavlja izobraževanje zaposlenih na področju zadev Skupne varnostne in obrambne politike (European External Action Service 2016e).

#### **4.2.9 Partnerji EU pri misijah in operacijah kriznega upravljanja**

Že v Pogodbi o Evropski uniji in Evropski varnostni strategiji je, ko govorimo o kriznem upravljanju, omenjena evropska želja po povezovanju z drugimi partnerji. Jasno je, da za dosego varnosti v bližnji ali daljni okolici EU kljub trudu ne bodo dovolj le prizadevanja Evrope in njenih omejenih zmogljivosti in mehanizmov, temveč bo treba gledati širše. Na varnost Evrope vpliva varnostna situacija v svetu, zato je sodelovanje pri doseganju varnostnih ciljev nujno, še posebej sodelovanje s partnerji z daljšo tradicijo zagotavljanja varnosti in miru na svetovni ravni.

Enaindvajseti člen Pogodbe o Evropski uniji pravi: »Unija si prizadeva razvijati odnose in graditi partnerstvo s tretjimi državami in regionalnimi ali svetovnimi mednarodnimi organizacijami ... // Zavzema se za večstranske rešitve skupnih problemov, zlasti v okviru Združenih narodov« (Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji 2012).

Evropska varnostna strategija navaja: *»Le malo je vprašanj, ki jih lahko rešimo sami, če sploh je kaj takih. Zgoraj opisane grožnje so skupne grožnje in z njimi se soočamo skupaj z našimi najbližjimi partnerji. Mednarodno sodelovanje je nujnost. Zastavljene cilje moramo uresničevati s pomočjo večstranskega sodelovanja v mednarodnih organizacijah in prek partnerstev s ključnimi akterji«* (Evropska varnostna strategija 2003, 13).

EU se s pomočjo različnih mehanizmov danes uspešno povezuje z večjim številom strateških partnerjev, od različnih mednarodnih organizacij (ZU, NATO, OVSE, AU, ASEAN) do posameznih držav, ki si želijo v določeni regiji izboljšati varnostno situacijo.

Povezovanje z državami poteka predvsem na *ad hoc* ravni, saj formalno ni opredeljeno, kdo je lahko strateški partner, niti kakšne naj bi bile vsebinske podrobnosti partnerstva. Ko se v določeni regiji pojavi krizna situacija, se EU poveže z državami, ki bi želele pomagati pri kriznem upravljanju nastale situacije.

V zadnjem času EU raziskuje inovativne načine sodelovanja, ki ne bi zahtevali pravno zavezujočih sporazumov. Takšen primer je podpora Kitajske pri spremstvu plovil Svetovnega programa za hrano v bližini somalske obale, s čimer z EU deli breme pomorske operacije Atlanta. Drugi primer je finančna podpora Japonske pri določenih projektih v Nigru (Rehrl in Glume 2015, 66).

Kljub naštetim dejstvom ima EU s kar 16 državami podpisane pravno zavezujoče sporazume za sodelovanje na področju kriznega upravljanja. Te države so Albanija, Kanada, Čile, Kolumbija, Nekdanja Jugoslovanska republika Makedonija, Gruzija, Islandija, Črna Gora, Moldavija, Nova Zelandija, Norveška, Koreja, Srbija, Turčija, Ukrajina in ZDA.

Zgolj v letu 2014 je kar 15 držav sodelovalo z EU pri operacijah in misijah kriznega upravljanja, kar je skupaj zneslo kar 8 % celotnega, v misije in operacije napotenega osebja. Sodelovale so Avstralija, Albanija, Kanada, Čile, Nekdanja Jugoslovanska republika Makedonija, Gruzija, Črna Gora, Nova Zelandija, Norveška, Moldavija, Srbija, Švica, Turčija, Ukrajina in ZDA (Rehrl in Glume 2015, 65).

Do zdaj je skupno 25 držav zagotovilo svoje zmogljivosti za 16 misij in operacij kriznega upravljanja pod okriljem SVOP (European External Action Service 2016e).

Eden od strateških partnerjev EU so Združeni narodi. Organizaciji na področju kriznega upravljanja sodelujeta že od leta 2003, leta 2007 pa sta sprejeli skupno izjavo o vzajemni obvezi za sodelovanje na področju kriznega upravljanja. Evropska unija je v času njenega dolgoletnega sodelovanja prispevala k mirovnim operacijam ZN tako s politično kot finančno podporo ter s svojim osebjem in drugimi zmogljivostmi (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 11). Z operativnega vidika vključuje sodelovanje na kriznih območjih »premostitvene« operacije ali vzporedne dopolnilne operacije, ki so lahko podpora aktivnostim druge organizacije. Operativno sodelovanje spremlja redni dialog na višji ravni, v ta namen je bil ustanovljen Usmerjevalni odbor za krizno upravljanje, ki se sestane dvakrat letno. Redno se izvajajo še obiski ambasadorjev PSC EU na sedežu ZN (Rehrl in Glume 2015, 63).

Sodelovanje EU z zvezo NATO poteka predvsem na osnovi »Berlin plus« sporazumov, ki zagotavljajo EU možnost črpanja vojaških zmogljivosti zveze NATO za izvajanje lastnih misij in operacij (European Peacebuilding Liaison Office 2012, 12). V zadnjih letih se je sodelovanje med tema organizacijama še okrepilo, saj organizaciji soglašata, da krize v vzhodni in južni »soseščini« občutno spreminjajo varnostno realnost Evrope in širše čezatlantske skupnosti. Poleg že trajajočih skupnih operacij se odpira še dodatna možnost operativnega sodelovanja na področju pomorske varnosti, krepitve obrambnih in varnostnih zmogljivosti ter na področju spletne varnosti (Rehrl in Glume 2015, 64). Dialog med organizacijama je vzpostavljen na več ravneh, še posebej pomembno pa je sodelovanje med

Političnim in varnostnim odborom EU (PSC) in Severnoatlantskim svetom ter med Vojaškima odboroma obeh organizacij (Rehrl in Weisserth 2010, 81).

Poleg sodelovanja z ZN in zvezo NATO je EU razvila tesno sodelovanje na področju kriznega upravljanja tudi z Afriško unijo (AU) in Afriško strukturo za mir in varnost (APSA).

Preko partnerstva z Afriško unijo Evropska unija krepi politični dialog z njo, pomaga pri operacionalizaciji Afriške strukture za mir in varnost ter zagotavlja stalna sredstva za mirovne operacije Afriške unije (Rehrl in Weisserth 2010, 81). Afriški strukturi za mir in varnost pa Evropska unija nudi podporo na področjih logistike, načrtovanja in operativnega usposabljanja (Rehrl in Glume 2015, 64).

Evropska unija poleg vseh naštetih organizacij na področju kriznega upravljanja sodeluje še z Organizacijo za varnost in sodelovanje Evrope (OVSE) in z Združenjem držav Jugovzhodne Azije (ASEAN) (European External Action Service 2016e).

#### ***4.2.10 Zmožljivosti za izvajanje operacij kriznega upravljanja***

Evropa je svoje namere o izgradnji vojaških in civilnih zmožljivosti za izvajanje operacij in misij kriznega upravljanja zapisala v »Glavne cilje« (ang. »*Headline Goal*« in »*Civilian headline Goal*«).

Že decembra 1999 so bili na zasedanju Evropskega sveta v Helsinkih prvi zapisani vojaški cilji, poimenovani »Glavni cilji 2003«, ki naj bi zagotovili izgradnjo zadostnih vojaških zmožljivosti za izvajanje vseh nalog, zapisanih v Petersberških nalogah.

Do leta 2003 naj bi države članice, vsaka prostovoljno in v okviru svojih zmožnosti, zagotovile sile za hitro posredovanje ter bi nato ustrezno podpirale njihovo delovanje tudi na dolgoročnih misijah, dolgih do eno leto. Skupno naj bi vojaške zmožljivosti obsegale do 15 brigad (50.000 do 60.000 oseb) in bi do ravni korpusa delovale tudi v najzahtevnejših operacijah.

Takšne sile naj bi bile operativno popolno samostojne, z vso potrebno poveljniško strukturo, obveščevalnim zmožljivostmi, logistično službo in ostalimi službami za bojno podporo (po potrebi bi jih podprli tudi z letalskimi in pomorskimi rodovi). Sile v takšnem obsegu bi morale biti na razpolago za aktiviranje v roku 60 dni, poleg tega naj bi države članice

zagotovile tudi manjše enote visoke pripravljenosti, ki bi jih bilo možno aktivirati v zelo kratkem času (European External Action Service 2016e).

Po reviziji glavnih ciljev 2003, kjer so ugotovili, da se je glede na spremenjeno varnostno okolje treba bolj posvetiti kvaliteti kot kvantiteti sil, so leta 2004 zapisali glavne cilje 2010. Države članice bi morale do leta 2010 zagotoviti zmožnosti za hitro in popolnoma usklajeno aktivnost za celotni spekter operacij kriznega upravljanja. Pomembno pa ni zgolj razviti sile in pogoje za hitro posredovanje, temveč hkrati tudi na različnih ravneh in v ustrezni meri podpirati operacije, ki so že v teku. Sile za hitro posredovanje naj bi pomagale uresničiti željo Evropske unije, da bi bila sposobna reagirati, še preden se kriza popolnoma razvije, in preprečiti poslabšanje situacije (European External Action Service 2016e).

Pomemben del »Glavnih ciljev 2010« je bila uvedba Koncepta bojne skupine, ki predstavlja visoko usposobljene enote v stalni pripravljenosti v velikosti 1.500 oseb. Enote morajo biti pripravljene za namestitve na krizno žarišče v desetih dneh po odločitvi EU o začetku operacije, in sicer za obdobje najmanj 30 dni, če je potrebno, tudi do 120 dni, seveda z možnostjo zamenjave prvotno nameščenih sil (European External Action Service 2016e).

Države članice so se na Konferenci o vojaških zmogljivostih leta 2004 zavezale, da bodo oblikovale trinajst bojnih skupin EU, z dodatno zavezo za stalno pripravljenost dveh od skupin.

Do leta 2007 je Koncept bojnih skupin dosegel polno operativno spodobnost, vendar do danes enote še niso bile uporabljene (European External Action Service 2016e).

Začetek razvoja civilnih zmogljivosti EU označuje zasedanje Sveta Evrope v Feiri leta 2000. Na zasedanju so bili sprejeti prvi »Glavni civilni cilji 2003«. Skladno s štirimi prednostnimi nalogami EU na področju civilnega kriznega upravljanja (policijske naloge, pravosodje, javna uprava in civilna zaščita) so bili v dokumentu določeni tudi bolj konkretni cilji, izraženi v številkah. Na področju policijskih nalog so se države članice dogovorile, da skupno zagotovijo do 5.000 policistov za posredovanje v operacijah kriznega upravljanja, od tega jih je 1.000 v stalni visoki pripravljenosti z možnostjo namestitve v tridesetih dneh (European External Action Service 2016e). Določeni so bili še konkretni cilji razvoja zmogljivosti tudi za preostale tri naloge civilnega kriznega upravljanja.

Za potrebe pravosodja naj bi države članice do leta 2003 zagotovile 200 sodnikov in tožilcev, ki bi bili pripravljene prevzeti delo na kriznem žarišču v roku 30 dni. Na področju javne uprave naj bi se oblikovala skupina strokovnjakov z administrativnih, socialnih in infrastrukturnih področij. Ustanovilo naj bi se tudi ekipe civilne zaščite, kar bi skupaj obsegalo do 2.000 ljudi, vsi pa bi morali biti pripravljene za namestitev v zelo kratkem času. V okviru teh enot naj bi se formirale še 2 do 3 koordinacijske skupine, ki bi obsegale 10 strokovnjakov. Namenjene bi bile ocenjevanju razmer in koordinaciji ostalih skupin, za namestitev pa bi morale biti pripravljene v treh do sedmih urah (European External Action Service 2016e).

Po ugotovitvi, da so »Glavni civilni cilji 2003« doseženi in še preseženi, so bili leta 2004 dogovorjeni novi »Glavni civilni cilji 2008«. Tokrat je bila pozornost usmerjena na nujnost hkratnega vodenja več kriznih operacij. Obenem sta bili določeni nalogi civilnega kriznega upravljanja, to sta reforma varnostnega sektorja ter razoroževanje, demobilizacija in reintegracija (European External Action Service 2016e).

Da bi se uskladili z vojaškimi »Glavnimi cilji 2010« ter da bi nadaljevali začetni razvoj civilnih zmogljivosti kriznega upravljanja, so države članice EU določile še dodatne cilje – »Glavne civilne cilje 2010«.

Predvsem na podlagi bogatih izkušenj na osnovi množice izvedenih civilnih misij kriznega upravljanja so se zastavljeni cilji do leta 2010 usmerili bolj na področje civilno-vojaškega sodelovanja. Poleg tega so prepoznali potrebo po razvoju zmogljivosti tudi na področju tranzicijskega prava, dialoga in analize konfliktov, za to je bilo predvidenih dodatnih 285 strokovnjakov (European External Action Service 2016e).

Tako kot so se pri vojaških ciljih osredotočili na sile za hitro posredovanje, so se tudi znotraj »Glavnih civilnih ciljev« odločili ustanoviti Civilne skupine za hitro posredovanje (*ang. Civilian response Teams - CRT*), za katere so predvideli 100 strokovnjakov, pripravljenih na hitro napotitev (European External Action Service 2016e).

Ker so konflikti v današnjem svetu čedalje bolj kompleksni, se posledično slabše odzivajo na poskuse reševanja krizne situacije izključno le z vojaškim posredovanjem. Operacije kriznega upravljanja vedno bolj posegajo na več področij hkrati in ne pomenijo več le ločevanje dveh strani v konfliktu. Pogosto je treba poleg vojaškega posredovanja delovati tudi na civilnem

področju, okrepiti javno upravo, pravno državo in podobno. Hkrati so vojaške enote lahko uporabljene tudi kot podpora za izvajanje misij, ki so v osnovi civilne, kot so, na primer, humanitarne misije ali reševalne operacije.

Odločitev EU, da pozornost usmerja v razvoj civilno-vojaškega sodelovanja, je korak v pravo smer, saj se tako spodbuja učinkovitost izvajanja misij in operacij kriznega upravljanja pod okriljem SVOP.

#### ***4.2.11 Koncept civilno-vojaškega povezovanja***

Kot sem že predhodno poudarila, je, izhajajoč iz kompleksnosti sodobnega sveta in posledično tudi vedno bolj kompleksnih kriz, ki za svojo razrešitev potrebujejo večplastno krizno upravljanje, celostni pristop k reševanju kriz nujen, sodelovanje civilnih in vojaških elementov v procesu kriznega upravljanja pa čedalje bolj pomembno.

Hkrati je treba poudariti, da je v okviru celostnega pristopa pomembno razlikovati med dvema konceptoma civilno-vojaškega povezovanja, med civilno-vojaškim sodelovanjem (*ang. Civil-Military Cooperation - CIMIC*) in civilno-vojaškim usklajevanjem (*ang. Civil-Military Coordination - CMCO*).

Civilno-vojaško sodelovanje se nanaša na sodelovanje med različnimi akterji kriznega upravljanja na operativnem in taktičnem nivoju. Civilno-vojaško usklajevanje pa je Evropska unija (v okviru dokumenta Vojaškega štaba EU iz leta 2003) opredelila z naslednjo definicijo: »Civilno-vojaško usklajevanje v kontekstu SZVP/SVOP obravnava potrebo po učinkovitem usklajevanju delovanja vseh akterjev EU, ki sodelujejo pri načrtovanju in izvajanju kriznega upravljanja« (Wendling 2016, 28). Iz tega izhaja, da se v nasprotju s CIMIC civilno-vojaško usklajevanje izvaja na politično-strateškem nivoju.

Pomen koncepta civilno-vojaškega usklajevanja je poudarjen v več dokumentih Evropske unije. V Evropski varnostni strategiji je navedeno, da »ni nobena od novodobnih groženj zgolj vojaška, prav tako se ne more nobena izmed groženj reševati zgolj z vojaškimi sredstvi. Vsaka zahteva uporabo mešanih instrumentov«. Podobno je zapisano tudi v Glavnih civilnih ciljih 2008, ki predvidevajo »tesno sodelovanje in usklajevanje z vojaškimi prizadevanji skozi vse faze operacije. Kadar je potrebno, morajo imeti civilne misije kriznega upravljanja

možnost uporabe vojaških zmogljivosti v podporo izvajanja civilnih misij kriznega upravljanja« (Kohl 2016, 121).

Po prvem poizkusu ustanovitve civilno-vojaškega organa za načrtovanje in izvajanje misij in operacij v letu 2003, ko je bila znotraj Vojaškega štaba ustanovljena civilno-vojaška celica, ter po vseh nadaljnjih vmesnih poizkusih je bila leta 2009 sprejeta odločitev za ustanovitev Direktorata za krizno upravljanje in načrtovanje. Direktorat predstavlja enoten civilno-vojaški organ, ki je zadolžen za politično strateško načrtovanje misij in operacij kriznega upravljanja.

Kljub vsem ustanovljenim organom civilno-vojaškega povezovanja in vsem zapisanim nameram za izboljšanje civilno-vojaškega usklajevanja na strateški ravni pa še vedno niso v zadostni meri razvite strukture na operativno-taktičnem nivoju. Vojaške operacije se izvajajo ali pod pokroviteljstvom štabov katere izmed držav članic ali pod vodstvom Vojaškega štaba EU, za vodenje civilnih misij pa je pristojen Civilni štab za načrtovanje in izvajanje operacij.

Izkušnje preteklih in aktivnih misij in operacij kažejo, da so misije in operacije kriznega upravljanja EU skoraj izključno bodisi vojaške bodisi civilne narave. Iz predstavitve operacij v naslednjem poglavju bo razvidno, da so bile do zdaj le tri operacije civilno-vojaške narave in še vse te le kratkotrajne.

Že v letu 2009 je nekdanji predsednik Vojaškega odbora EU general Henri Bentegeat poudaril pomen ustanovitve civilno-vojaškega štaba za izvajanje civilno-vojaških misij kriznega upravljanja v okviru SVOP EU (Rehrl in Weisserth 2013, 68), vendar do zdaj taka struktura še ni bila ustanovljena niti ni predvidena.

#### ***4.2.12 Proces odločanja v okviru SVOP***

Evropska unija je preko institucionalnega okvira in mehanizmov Skupne varnostne in obrambne politike zgradila sistem, ki se kriznega upravljanja loteva celostno. V zadnjih letih se čedalje bolj poudarja pomen civilno-vojaškega sodelovanja, kar bi zagotovilo celostno obravnavo kriznih situacij.

Da bi EU lahko učinkovito uporabila vse zmogljivosti, ki jih ima na voljo, so že leta 2003 pripravili Postopke kriznega upravljanja (*ang. Crisis Management Procedures - CMP*). Treba je poudariti, da ti postopki niso popolnoma obvezujoči in se jih ni treba držati brez odstopanj.



Bolj služijo kot smernice za strukturiranje procesa odločanja, ki se jih lahko po potrebi prilagaja. Krizno upravljanje je namreč živ sistem, ki že po svoji naravi deluje v kaotičnih kriznih razmerah, kjer je čas za ukrepanje omejen. Tako so lahko določene faze CMP v procesu priprave same operacije izpuščene. Tak primer je operacija ARTEMIS, kjer sta bila pripravljena le Koncept kriznega upravljanja in Operativni plan. Nasprotno je operacija ALTHEA prešla vse faze in predvidene postopke kriznega upravljanja.

Postopki kriznega upravljanja so zasnovani tako, da se v celotnem procesu temeljito pretehta, kaj je politično zaželeno in kaj je nazadnje dejansko tudi operativno izvedljivo. Med pripravo koncepta operacije osnutki različnih dokumentov stalno prehajajo med operativno-izvedbeno in politično-odločevalsko ravni.

Celoten proces se začne z odločitvijo držav članic Evropske unije, da bi bilo ukrepanje v določeni krizni situaciji potrebno. Ko se v PSC (ob podpori Vojaškega odbora in Odbora za civilne vidike kriznega upravljanja) na podlagi spremljanja mednarodnih razmer doseže soglasje o potrebnem posredovanju v določeni krizni situaciji, Svet EU to odločitev potrди. Šele po potrditvi Sveta EU se načrtovanje operacije ali misije kriznega upravljanja lahko začne (Rehrl in Weisserth 2013, 57–59).

Naslednji korak je priprava Koncepta kriznega upravljanja (*ang. Crisis Management Concept - CMC*), v katerem so zapisani dogovorjeni politični interesi EU v zvezi s konfliktom ter namen in cilji, ki jih s posredovanjem želijo doseči. Pripravi ga Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje, ki ga nato posreduje v obravnavo Političnemu in varnostnemu odboru. Ko države članice znotraj PSC soglasno potrdijo Koncept kriznega upravljanja, se ga lahko posreduje v potrditev še Svetu Evrope. S tem se zaključi politična faza planiranja in preide se na strateško fazo (Rehrl in Weisserth 2013, 57–59).

V tretji fazi se pripravijo različne strateške možnosti ter na koncu sprejme odločitev Sveta Evrope o začetku posredovanja. Glede na predlagane splošne usmeritve v Konceptu kriznega upravljanja lahko PSC pozove Vojaški štab ali Civilni štab za načrtovanje in izvajanje operacij, da pripravi različne vojaške, civilne ali policijske strateške možnosti. Ti dokumenti predlagajo več različnih variant za doseg želenega cilja. PSC se nato odloči za eno od variant in jo predloži v potrditev Svetu Evrope. Na podlagi potrditve Sveta Evrope se pripravi pravni akt, ki uradno ustanovi operacijo, imenuje vodjo misije in določi za delitev stroškov, nastalih z operacijo. S tem strateška faza preide v operativno fazo načrtovanja (Rehrl in Weisserth 2013, 57–59).

V četrti fazi se pripravijo dokumenti za še podrobnejše planiranje misij ali operacij. Vojaški in civilni vodje operacij Političnemu in varnostnemu odboru predstavijo Koncept operacije (*ang. Concept of Operations - CONOPS*), v katerem se opredeli, na kakšen način se bo doseglo zastavljene cilje operacije, ter se določi smernice za uporabo sile. Prav tako so v njem navedeni tako materialni kot človeški resursi, potrebni za izvedbo operacije ali misije. Vojaški štab za vojaške operacije pripravi še Uvodno vojaško direktivo (*ang. Initiating Military Directive - IMD*). Ko Svet Evrope potrdi Operativni koncept, se na njegovi osnovi pripravi še Načrt operacije (*ang. Operations Plan – OPLAN*). Načrt zajema podroben opis celotne operacije s povsem praktičnih vidikov. Tudi OPLAN mora potrditi Svet Evrope (Rehrl in Weisserth 2013, 57–59). V primeru vojaške operacije države članice EU in partnerske države ali organizacije na tem mestu začnejo z zagotavljanjem potrebnih zmogljivosti, določenih v Konceptu operacije. V primeru civilne misije se potrebne sile zagotavlja prek pozivov za prispevanje zmogljivosti (Rehrl in Glume 2015, 29).

Z zaključkom tega procesa sledi napotitev civilnih in/ali vojaških zmogljivosti na krizno območje, kar označuje začetek misije ali operacije kriznega upravljanja pod okriljem SVOP.

Kadar je nujno misijo ali operacijo začeti v zelo kratkem času, se lahko celoten proces skrajša. V takem primeru so nujno potrebne le politična potrditev Koncepta kriznega upravljanja (v primeru vojaške operacije še Uvodna vojaška direktiva - IMD), odločitev Sveta Evrope o ustanovitvi misije in potrditev Načrta operacije (Rehrl 2014, 47).

V celotnem procesu države članice EU ohranjajo politični nadzor in izvajajo stalni pregled nad operacijami kriznega upravljanja. To je državam omogočeno z delovanjem v Političnem in varnostnem odboru (s stalnimi predstavniki v odboru), ki zagotavlja strateške usmeritve za vse misije in operacije kriznega upravljanja pod okriljem Skupne varnostne in obrambne politike (Rehrl in Weisserth 2013, 57–59).

## 4.3 OPERACIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA EU

### 4.3.1 Pregled operacij kriznega upravljanja

V tem poglavju nameravam predstaviti vse operacije kriznega upravljanja, ki v tem trenutku pod okriljem SVOP še vedno delujejo. Hkrati prilagam še strnjen pregled tekočih operacij, ki bo kasneje služil za statistično analizo operacij in misij. Moj namen je prikazati, kako širok spekter nalog kriznega upravljanja v tem trenutku še vedno opravlja osebje na terenu.

Na kratko povzemam glavne podatke o še trajajočih misijah in operacijah kriznega upravljanja, zaključene operacije pa so strnjeno prikazane v preglednici 4.2.

Pri razvrstitvi misij sem povzela klasifikacijo, ki jo je uporabil ISIS pri pripravi zemljevida operacij SVOP. Klasifikacija deli misije na vojaške in civilne. Vojaške misije zajemajo vojaško posredovanje – »ang. *Military Operation*« in vojaško usposabljanje – »ang. *Military training Mission*«, civilne misije pa se delijo na podporne, nadzorne, policijske, obmejne in misije za krepitev pravne države (CSDP Map 2014).

V času pisanja diplomske naloge je bilo aktivnih 18 misij in operacij, od tega 12 civilnih in 6 vojaških. V nadaljevanju so opisane in naraščajoče razvrščene po datumu začetka.

**EUSEC DR Kongo (od junija 2005)** - civilna podporno-svetovalna misija, ki zagotavlja podporo in svetovanje pri izvedbi reforme varnostnega sektorja DR Kongo. V začetni fazi je misija zagotavljala podporo pri izvajanju plačil pripadnikov vojske Konga, pripravi statuta in administrativnih pravil oboroženih sil ter tehnično in logistično podporo za registracijo pripadnikov oboroženih sil. Po prehodu v drugo fazo, ko se je število osebja sodelujočih držav EU drastično zmanjšalo, misija nadaljuje svoje delo kot »mikro« misija, ki zagotavlja strateško svetovanje in podporo vojaškim šolam oboroženih sil Konga (European Security and Defence Policy 2009, 6; ISIS Europe 2014a, 6).

**EUBAM Moldavija in Ukrajina (od novembra 2005)** je civilna »obmejna« misija, ustanovljena na skupno prošnjo predsednikov Ukrajine in Moldavije, kot odgovor na tihotapljenje in ostale ilegalne aktivnosti vzdolž 1.222 km dolge ukrajinsko-moldavske meje. To je svetovalna misija, katere mandat je izboljšanje zmogljivosti obeh držav za upravljanje z

mejo. Njeni cilji so zagotoviti tehnično podporo in svetovanje za izboljšanje varnosti in carinskih postopkov vzdolž meje (ISIS Europe 2014a, 6; Rehl in Glume 2015, 107).

**EUBAM Rafah (od novembra 2005)** – civilna »obmejna« misija, katere namen je prisotnost tretje strani ter izvajanje nadzora nad palestinskimi oblastmi na terminalu mejnega prehoda Rafah med Gazo in Egiptom. Misija je s polno zmogljivostjo delovala med novembrom 2005 in junijem 2007, ko je Hamas zasedel omenjeno območje Gaze. V času pisanja naloge misija ostaja v pripravljenosti, trenutno je prisotnih le nekaj članov misije, ki začasno nudijo pomoč palestinskim oblastem pri zagotavljanju kapacitet za upravljanje meje. EUBAM Rafah je ohranila zmogljivosti v stalni pripravljenosti in jih lahko po umiritvi razmer hitro reaktivira (Rehl in Glume 2015, 110; Consilium Europa 2012).

**EUPOL COPPS / palestinsko območje (od januarja 2006)** – civilna policijska misija z namenom izboljšati zmogljivosti organov pregona (tako palestinske civilne policije kot tudi organov pravnega pregona) pod palestinsko oblastjo, in sicer po vseh veljavnih mednarodnih standardih (Rehl in Glume 2015, 110; EUPOL COOPS 2016).

**EUPOL Afganistan (od junija 2007)** je civilna policijska misija, katere naloga je svetovanje in pomoč pri profesionalizaciji in izboljšanju učinkovitosti afganistanske nacionalne policije, ki bi delovala znotraj izboljšanega sistema pravne države in v okviru spoštovanja človekovih pravic. Zadane naloge želijo doseči s spodbujanjem in pomočjo pri institucionalni reformi notranjega ministrstva ter z razvijanjem lokalnih institucij in kapacitet za usposabljanje pripadnikov policije (EUPOL Afghanistan 2016).

**EULEX Kosovo (od februarja 2008)**, do sedaj največja civilna misija za krepitev pravne države EU, ki nudi »pomoč kosovskemu sodstvu in službam za izvajanje zakona pri zagotavljanju samostojnosti in odgovornosti teh sistemov. Hkrati pa si tudi prizadeva za razvoj in krepitev neodvisnega večetničnega pravnega sistema in večetnične policije in carine« (EULEX Kosovo 2016; European External Action Service 2014).

**EUMM Gruzija (od septembra 2008)** – neoborožena civilna nadzorna misija EU, ki je bila ustanovljena po koncu konflikta med Gruzijo in Rusijo. Na začetku je skrbela za nadzor umika ruskih oboroženih sil z območij, ki mejijo na Južno Osetijo in Abhazijo. Po umiku ruskih sil pa izvaja nadzor nad spoštovanjem sporazuma o premirju med državama ter tako prispeva k normalizaciji in stabilnosti v regiji (EUMM Gruzija 2016).

**EUCAP Nestor (od julija 2012)** je civilna svetovalna misija, podprta z vojaškimi strokovnjaki. Njen namen je izboljšati pomorske zmogljivosti držav okoli Afriškega roga (trenutno v Somaliji, Džibutiju, Keniji, Tanzaniji in na Sejšelih) za uspešen boj proti piratstvu. Njena druga naloga je krepitev pravne države v Somaliji. Na področju boja proti piratstvu misija sodeluje z EUNAVFOR Atlanta (ISIS Europe 2014a, 2).

**EUCAP Sahel Niger (od julija 2012)** je civilna svetovalna misija. Njen cilj je izboljšanje zmogljivosti nigerijskih varnostnih sil za učinkovit in usklajen boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, širši cilj pa politična, upravna in varnostna stabilizacija območja (ISIS Europe 2014a, 3).

**EUBAM Libija (od maja 2013)** je civilna »obmejna« misija, katere mandat obsega svetovanje, usposabljanje in podporo libijskim oblastem pri razvoju in izboljšanju zmogljivosti za upravljanje z mejami, kakor tudi svetovanje pri pripravi nacionalne strategije celostnega upravljanja z mejami (European External Action Service 2016b). Misija je zaradi politične in varnostne situacije od julija 2014 prestavljena v Tunizijo (European External Action Service 2016e).

**EUCAP Sahel Mali (od aprila 2014)** – civilna svetovalna misija, ki zagotavlja strateško svetovanje in usposabljanje za rekonstrukcijo malijskih notranjih varnostnih sil (policije, žandarmerije in nacionalne garde) na podlagi reforme varnostnega sektorja nove vlade. Sodeluje z EUTM Mali, ki svetuje oboroženim silam (European External Action Service 2016c).

**EUAM Ukrajina (od julija 2014)** - je novejša civilna svetovalna misija, katere namen je pomoč Ukrajini pri razvoju strategije reforme civilnega varnostnega sektorja, ki vključuje reformo policije, pravosodja, javne uprave, politike človekovih pravic, kakor tudi boj proti korupciji ter vzpostavitev struktur za nadziranje izvajanja reform (ISIS Europe 2014a, 1).

**EUFOR Althea / Bosna in Hercegovina (BiH) (december 2004)** – vojaška operacija posredovanja, ki jo je EU po zaključku SFOR-a prevzela od zveze NATO na podlagi »Berlin plus« sporazumov. Mandat operacije je razdeljen na dva dela. Izvršilni mandat predvideva podporo oblastem Bosne in Hercegovine pri vzdrževanju varnega okolja za prebivalstvo. Drugi, neizvršilni del mandata pa predvideva svetovanje pri ustvarjanju zmogljivosti in usposabljanju oboroženih sil BiH. Po prevzemu mandata od zveze NATO je EUFOR ohranil

enako število vojaškega osebja (nekaj manj kot 7.000), po rekonstrukciji leta 2012, ko se izvaja večinoma le še neizvršilni del mandata, pa se je število vojaškega osebja zmanjšalo na okoli 600 (EUFOR BiH 2016).

**EUNAVFOR Somalija / ATLANTA (od december 2008)** - vojaška operacija posredovanja, namenjena odvratanju, preprečevanju in zatiranju piratstva in oboroženih ropov ob obali Somalije. Poleg tega so njene naloge še varovanje plovil Svetovnega programa za hrano, plovil misije Afriške unije in ostalih ranljivih plovil, nadziranje ribolova ob obali Somalije ter podpora ostalim organizacijam in misijam v regiji. Skupaj z EUTM Somalija (usposabljanje oboroženih sil Somalije) in EUCAP NESTOR (izboljšanje pomorskih zmogljivosti držav okoli Afriškega roga) tvorijo celostni pristop v okviru SVOP k reševanju konkretnega problema (EU NAVFOR 2016).

**EUTM Somalija (april 2010)** je misija vojaškega usposabljanja, katere namen je krepitev položaja somalijske vlade, tako da zagotavlja usposabljanje oboroženih sil Somalije. Poleg usposabljanja misija zagotavlja še svetovanje na strateški ravni (ISIS Europe 2014a, 3).

**EUTM Mali (februar 2013)** je misija vojaškega usposabljanja na jugu Malija, njene sile ne sodelujejo v bojnih operacijah. Njeni nalogi sta svetovanje obrambnemu ministrstvu Malija in izvajanje usposabljanja oboroženih sil Malija, ki zajema urjenje bojnih enot v vadbenem centru in strokovno svetovanje v zvezi z logistično podporo, človeškimi viri, pripravo operacij in operativnim poveljevanjem. Namen misije je usposobiti oborožene sile Malija za zmanjševanje terorističnih aktivnosti in ohranjanje ozemeljske celovitosti (European External Action Service 2016f).

**EUMAM RCA (marec 2015)** je vojaška svetovalna misija v podporo oblastem Centralnoafriške republike pri pripravi reforme varnostnega sektorja. Misija izvaja naloge svetovanja vojaškemu vodstvu o potrebnih reformah za profesionalizacijo vojske ter njeno etnično zastopanost (European External Action Service 2016č).

**EUNAVFOR MED / Sophia (junij 2015)** je vojaška operacija posredovanja, katere naloga je identificirati, zajeti in uničiti vsa plovila in ostala sredstva, ki jih uporabljajo tihotapci migrantov za prevoz ljudi. Tako bi pripomogli k prizadevanjem EU za prekinitev tihotapljenja ljudi ali trgovine z ljudmi v južnem Sredozemskem morju. Junija 2016 je Svet Evrope podaljšal mandat operacije do leta 2017 in ji dodal še dve nalogi: urjenje libijske obalne straže

in mornarice ter sodelovanje pri izvajanju embarga Združenih narodov na orožje na odprtem morju ob obali Libije (European External Action Service 2016d).

Preglednica 4.1: Aktivne operacije kriznega upravljanja EU

Misija	pričetek misije	mandat do	območje	vrsta misije	področje delovanja misije	število osebja	Povprečni letni stroški (mil €)	sodelujoče države EU	sodelujoče partnerske države EU
EUSEC DR Kongo	junij 2005	junij 2016	Afrika	civilna	podporno-svetovalna misija	26	2,7	7	4 (Švica, Turčija, ZDA, Angola)
EUBAM Moldavija in Ukrajina	november 2005	november 2017	Kavkaz / V Evropa	civilna	obmejna misija	196	10	13	-
EUBAM Rafah	november 2005	junij 2017	Bližnji vzhod	civilna	obmejna misija	8	0,98	3	-
EUPOL COPPS/palestinska območja	januar 2006	junij 2016	Bližnji vzhod	civilna	policijska misija	92	10,32	21	3 (Kanada, Norveška, Turčija)
EUPOL Afganistan	junij 2007	december 2016	Bližnji vzhod	civilna	policijska misija	323	43,7	24	3 (Kanada, Nova Zelandija, Norveška)
EULEX Kosovo	februar 2008	junij 2016	JV Evropa	civilna	krepitev pravne države	1470	90	28	5 (Kanada, Norveška, Švica, Turčija in ZDA)
EUMM Gruzija	september 2008	december 2016	Kavkaz / V Evropa	civilna	nadzorna misija	340	17,64	24	-
EUCAP Nestor	julij 2012	december 2016	Afrika	civilna	podporno-svetovalna misija	77	17,9	17	2 (Gruzija, Norveška)
EUCAP Sahel Niger	julij 2012	julij 2016	Afrika	civilna	podporno-svetovalna misija	75	18,4	11	-
EUBAM Libija	maj 2013	avgust 2016	Afrika	civilna	obmejna misija	5	26	3	1 (Gruzija)
EUCAP Sahel Mali	april 2014	januar 2017	Afrika	civilna	podporno-svetovalna misija	101	15,25	13	-
EUAM Ukrajina	julij 2014	december 2016	Kavkaz / V Evropa	civilna	podporno-svetovalna misija	129	** 2,68	20	-
EUFOR Althea/BiH	december 2004	november 2016	JV Evropa	vojaška	vojaško posredovanje	600	* 10,2	17	5 (Albanija, Čile, Makedonija, Švica, Turčija)
EUNAVFOR Somalija / ATLANTA	december 2008	december 2016	Afrika	vojaška	vojaško posredovanje	1200	* 14,9	20	6 (Norveška, Črna Gora, Srbija, Ukrajina, Nova Zelandija, Kolumbija)
EUTM Somalija	april 2010	december 2016	Afrika	vojaška	vojaško usposabljanje	125	* 0,05	11	1 (Srbija)
EUTM Mali	februar 2013	maj 2016	Afrika	vojaška	vojaško usposabljanje	578	* 27,7	23	4 (Gruzija, Črna Gora, Srbija, Albanija)
EUMAM RCA	marec 2015	*** marec 2016	Afrika	vojaška	vojaško usposabljanje	60	* 7,9	7	3 (Moldavija, Gruzija, Srbija)
EUNAVFOR MED - Sophia	junij 2015	julij 2017	J Evropa	vojaška	vojaško posredovanje	1141	* 11,82	24	-

\* pri vojaških operacijah stroške osebja in obratovalne stroške krijejo države same, skupne stroške pa krijejo države članice po mehanizmu Athene - v tabeli je predstavljen le znesek skupnih stroškov  
 \*\* za začetek operacije  
 \*\*\* mandat naj bi trajal 12 mesecev od dosega polne operativne sposobnosti, kar pomeni najmanj do marca 2016

Vir: Tardy (2015, 18–20); Tardy (2014, 3); ISIS Europe (2014a, 1–6); European Security and Defence Policy (2009, 1–8); EUBAM Moldova and Ukraine (2016); European External Action Service (2016e); Zentrum für Internationale Friedenseinsätze-ZIF (2015).



Preglednica 4.2: Zaključene operacije kriznega upravljanja EU

Misija	pričetek misije	zaključek misije	območje	vrsta misije	področje delovanja misije	število osebja	Skupni stroški operacije (mil €)	sodelujoče države EU	sodelujoče partnerske države EU
<b>EUMM bivša Jugoslavija</b>	** 2003	12.2007	JV Evropa	civilna	nadzorna misija	* 600	18	ni podatka	ni podatka
<b>EUPM/BiH</b>	*** 2003	6.2012	JV Evropa	civilna	policijska misija	889	32,94	27	6
<b>EUPOL PROXIMA/FYROM</b>	12.2003	2006 jo nasledil EUPAT	JV Evropa	civilna	policijska misija	200	31	25	7
<b>EUJUST THEMIS/Gruzija</b>	6.2004	7.2005	Kavkaz / V Evropa	civilna	krepitev pravne države	ni podatka	2,3	ni podatka	ni podatka
<b>EUPOL Kinšasa (DRC)</b>	5.2005	2007 jo nasledil EUPOL DRC	Afrika	civilna	policijska misija	29	6,5	6	2
<b>EUJUST LEX - Irak</b>	7.2005	12.2013	Bližnji vzhod	civilna	krepitev pravne države	29	28,4	15	-
<b>EUSR BST Gruzija</b>	9.2005	1.2.2011	Kavkaz / V Evropa	civilna	podporno-svetovalna misija	20	ni podatka	ni podatka	ni podatka
<b>ACEH - AMM</b>	9.2005	12.2006	Azija	civilna	nadzorna misija	230	15,3	5	7
<b>EUPAT FYROM</b>	12.2005	6.2006	JV Evropa	civilna	podporno-svetovalna misija	30	1,5	ni podatka	ni podatka
<b>EUPT Kosovo</b>	4.2006	6.2008 jo zamenjal EULEX Kosovo	JV Evropa	civilna	krepitev pravne države	28	98,5	25	3
<b>EUPOL RD Kongo</b>	7.2007	9.2014	Afrika	civilna	policijska misija	62	12,42	9	1
<b>EUAVSEC Južni Sudan</b>	6.2012	1.2014	Afrika	civilna	podporno-svetovalna misija	49	12,5	ni podatka	ni podatka
<b>EU podpora AMIS (Darfur)</b>	7.2005	12.2007	Afrika	civilno-vojaška	podporno-svetovalna misija	47	570	8	3
<b>EUSSR Gvineja-Bissau</b>	2.2008	9.2010	Afrika	civilno-vojaška	podporno-svetovalna misija	32	5,6	5	2
<b>EUNAVCO</b>	6.2008	10.2008 integrirana v EUNAVFOR-Atlanta	Afrika	civilno-vojaška	podporno-svetovalna misija	ni podatka	ni podatka	ni podatka	ni podatka
<b>Concordia/FYROM</b>	3.2003	12.2003	JV Evropa	vojaška	vojaško posredovanje	357	6,2	13	14
<b>ARTEMIS DR Kongo</b>	6.2003	9.2003	Afrika	vojaška	vojaško posredovanje	1700	7	5	3
<b>EUFOR RD Kongo</b>	6.2006	11.2006	Afrika	vojaška	vojaško posredovanje	100	16,7	21	1
<b>EUFOR Čad/RCA</b>	1.2008	3.2009 misija predana ZN	Afrika	vojaška	vojaško posredovanje	* 3700	119,6	23	3
<b>EUFOR RCA</b>	2.2014	3.2015	Afrika	vojaška	vojaško posredovanje	2000	25,9	8	-
<b>EUFOR Libija</b>	nikoli ni bila realizirana	11.2011	Afrika	vojaška	-	-	-	-	-

\* na vrhuncu operacije

\*\* misija je začela delovati pod omenom EUCM, leta 2003 pa je prešla v EUMM

\*\*\* 1.1.2003 je EU misijo prevzela od ZN

Vir: ISIS Europe (2014a, 1–8); ISIS Europe (2014b, 1–2); CSDP Map (2014); European External Action Service (2016e).

### **4.3.2 Statistična analiza**

V obdobju od leta 2003 do danes je pod okriljem SVOP začelo delovati 38 misij in operacij kriznega upravljanja EU, trenutno je 20 že zaključenih, 18 pa je še vedno aktivnih. Sicer aktivna misija EUBAM Rafah je zaradi zaostrenih varnostnih razmer trenutno le z nekaj sodelujočimi člani v mirovanju.

Zaključene in aktivne operacije kriznega upravljanja EU sem v tem poglavju analizirala po naslednjih parametrih: vrsta operacij (vojaške, civilne), trajanje operacij, geografska razpršenost, število sodelujočih držav, število osebja in porabljena finančna sredstva.

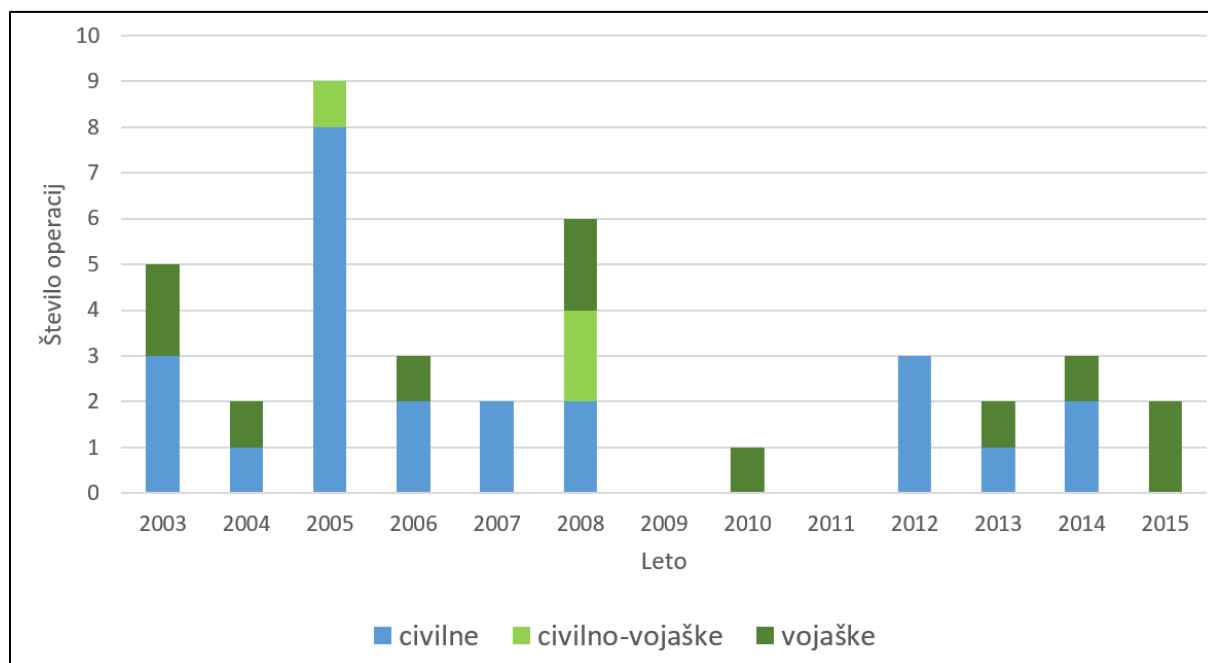
Ob analizi porabljenih finančnih sredstev je treba poudariti, da se zbrani podatki razlikujejo glede na to, ali so misije aktivne ali zaključene. Porabljena finančna sredstva pri zaključenih operacijah so izražena kot skupni stroški operacij, pri aktivnih operacijah pa so prikazani stroški, predvideni za letošnje leto. Iz tega razloga je primerjava vseh operacij in misij skupaj nemogoča, ugotovitve bom zato predstavila ločeno – posebej za aktivne in posebej za zaključene operacije in misije.

Od vseh operacij in misij kriznega upravljanja jih je 63 % (24) po naravi civilnih, približno tretjina (29 %) (11) pa vojaških. Prva civilna misija kriznega upravljanja pod okriljem SVOP je bila policijska misija EUPM v Bosni in Hercegovini, prva vojaška operacija pa CONCORDIA v bivši Jugoslovanski republiki Makedoniji.

Razloge za veliko večje število civilnih misij od vojaških navaja tudi Gerald Stang (Stang 2015, 12), ki pravi, da je v svetu »še vedno veliko nasilnih konfliktov, vendar pa mednarodne vojne izginjajo, prav tako pa se zmanjšuje sama intenziteta konfliktov«.

Kljub želji EU po celostnem pristopu k reševanju konfliktov in kriznih situacij ter težnji po civilno-vojaškem sodelovanju je bilo v celotnem obdobju izvajanja operacij kriznega upravljanja in vodenja EU le 8 % (3) operacij civilno-vojaške narave. To so EUSSR v Gvineji Bissau, EUNAVCO, ki je bila kasneje integrirana v EUNAVFOR Atlanta, ter podporna misija EU za misijo Afriške unije v regiji Darfur – AMIS. Vse tri so bile kratkotrajne, trajale so največ do dve leti, vse so bile podporno-svetovalne narave in vse so delovale na območju afriškega kontinenta.

Graf 4.1: Število in vrste operacij v obdobju od leta 2003 do 2015



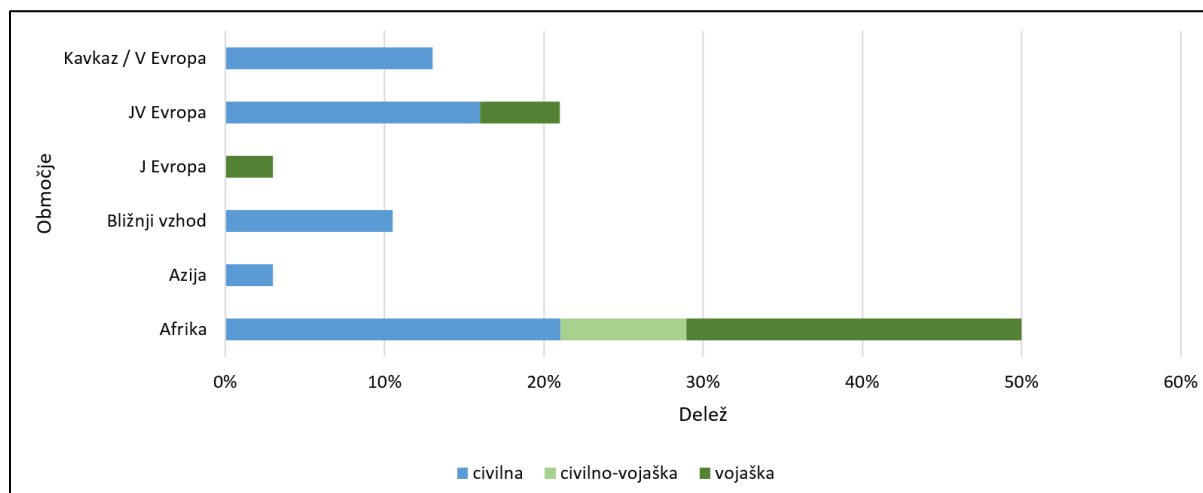
Graf 4.1 prikazuje število in vrsto operacij, ki so v določenem letu začele operativno opravljati svoje naloge. Upoštevano je celotno obdobje, od začetkov izvajanja operacij in misij kriznega upravljanja EU do danes. Iz grafa 4.1 je razvidno, da se je večina operacij začela v prvi polovici delovanja, in sicer v obdobju med 2003 in 2009. V tem času se je začelo kar 71 % vseh operacij kriznega upravljanja. Z vidika razmerja med civilnimi in vojaškimi operacijami prevladujejo v prvem obdobju delovanja civilne misije - bilo jih je kar 18. Vojaških je bilo 6, torej le dobrih 20 %.

V drugi polovici delovanja sistema kriznega upravljanja EU, torej od leta 2009 do danes, je bilo začelih 11 novih operacij, kar predstavlja le 29 % vseh operacij kriznega upravljanja. V primerjavi s prvim obdobjem za drugo obdobje ne bi mogla trditi, da v njem prevladuje določena vrsta operacij, saj so operacije s petimi civilnimi in šestimi vojaškimi novimi projekti v tem obdobju glede na vrsto enakomerno razporejene. Med vsemi leti po številu začelih operacij ali misij najbolj izstopa leto 2005, ko je bilo ustanovljenih kar 9 misij, 8 civilnih ter 1 civilno-vojaška.

Svoje ugotovitve lahko podkrepim z ugotovitvijo Geralda Stanga, ki pravi, da se je po koncu hladne vojne število državnih in nedržavnih konfliktov začelo zmanjševati ter da v zadnjih letih ta trend stagnira. Tudi z vidika intenzitete konfliktov je opazen podoben trend, saj

podatki UCDP kažejo, da ima v zadnjih desetih letih manj kot 10 % vseh konfliktov tak značaj, da bi jih lahko klasificirali kot vojno (Stang 2015, 11–12).

*Graf 4.2: Prikaz deleža vseh operacij glede na območje in vrsto operacij*



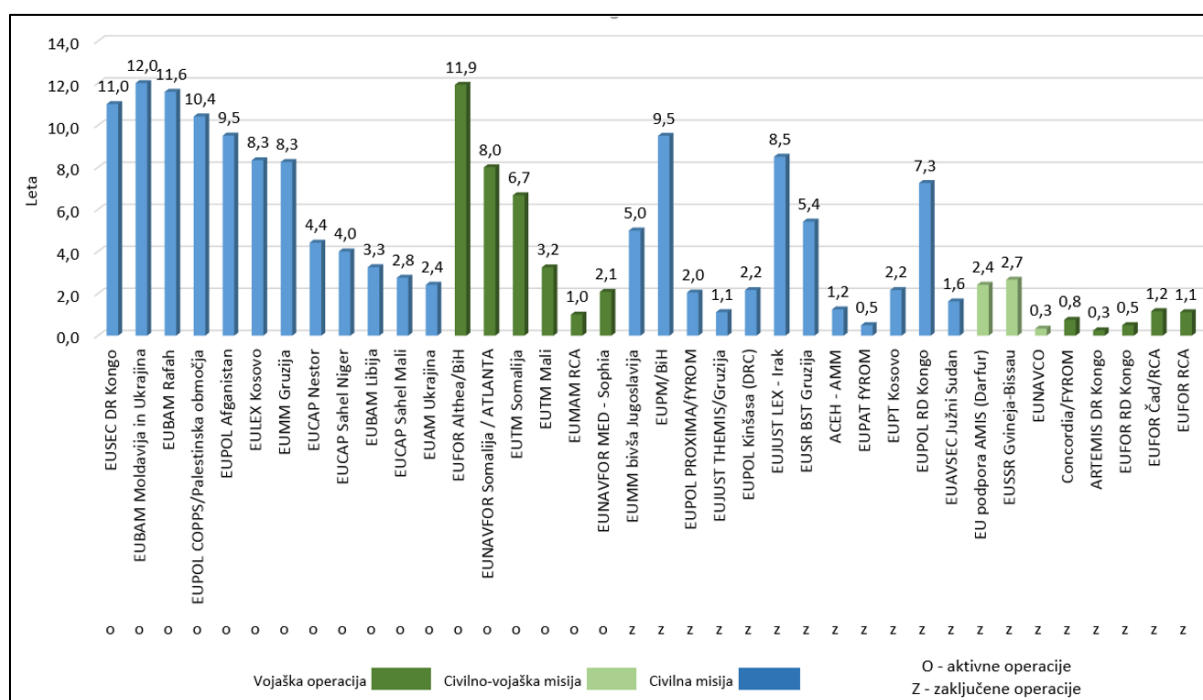
Gledano v celoti (prikazano na grafu 4.2) se je večina operacij, ne glede na njihovo vrsto, izvajala ali se še izvaja na afriškem kontinentu, saj je tam do zdaj delovalo kar 50 % vseh misij in operacij. Na drugem mestu po številu operacij je območje JV Evrope (Balkan) z osmimi operacijami, kar predstavlja dobrih 20 % vseh misij in operacij kriznega upravljanja in vodenja EU.

Z vidika vrste operacij se večji del (79 %) zaključenih in aktivnih vojaških in civilno-vojaških operacij izvaja v Afriki, le 21 % vojaških operacij se izvaja v JV Evropi in od leta 2015 tudi v Sredozemskem morju. V ostalih regijah je EU izvajala le civilne misije.

Zopet lahko potegnemo vzporednico s splošno analizo konfliktov Geralda Stanga (Stang 2015, 12), ki je ugotovil, da je bilo med letoma 2004 in 2013 kar 60 % držav, v katerih so se pojavili konflikti, pri vrhu lestvice najbolj ranljivih držav ter, da se je kar dve tretjini nedržavnih konfliktov pojavilo prav v Afriki.

Podobno ugotavljata tudi Malešič in Juvanova v svoji analizi operacij kriznega upravljanja (v Malešič in Juvan 2015, 860). Navajata, »da vojaške operacije EU potekajo predvsem na afriški celini, s poudarkom na osrednjem delu Afrike, medtem ko so civilne operacije geografsko bolj razpršene«.

Graf 4.3: Trajanje operacij in misij



Časovni vidik analize prikazujeta grafa 4.3 in 4.4, na katerih so prikazane misije in operacije EU glede na njihovo trajanje.

Najkrajša operacija v zgodovini kriznega upravljanja EU je bila vojaška operacija EUFOR Libija namenjena kot podpora humanitarnim operacijam v Libiji, ki pa ni nikoli prešla v operativno fazo. Kot navajata Malešič in Juvan (Malešič in Juvan 2015, 847) je bila »odločitev o operaciji sprejeta, vendar je bilo določeno, da se bo ta aktivirala na poziv Urada ZN za usklajevanje humanitarnih zadev, kar pa se ni zgodilo«.

Analiza zaključenih vojaških operacij pokaže, da so to kratkoročne operacije, ki so trajale največ 15 mesecev, večinoma pa manj kot leto dni. Tudi civilno-vojaške operacije so kratkoročne; sicer so trajale nekoliko dlje kot vojaške, vendar še vedno manj kot tri leta. Povsem drugačen trend je opaziti pri zaključenih civilnih operacijah, ki so praviloma trajale povprečno štiri leta, vse pa več kot leto dni. Izjema je le EUPAT Makedonija, ki je zgolj nadaljevanje EUPOL Proxima Makedonija. Najdlje trajajoča že zaključena civilna misija je EUPM BiH, ki je potekala v obdobju med letoma 2003 in 2012.

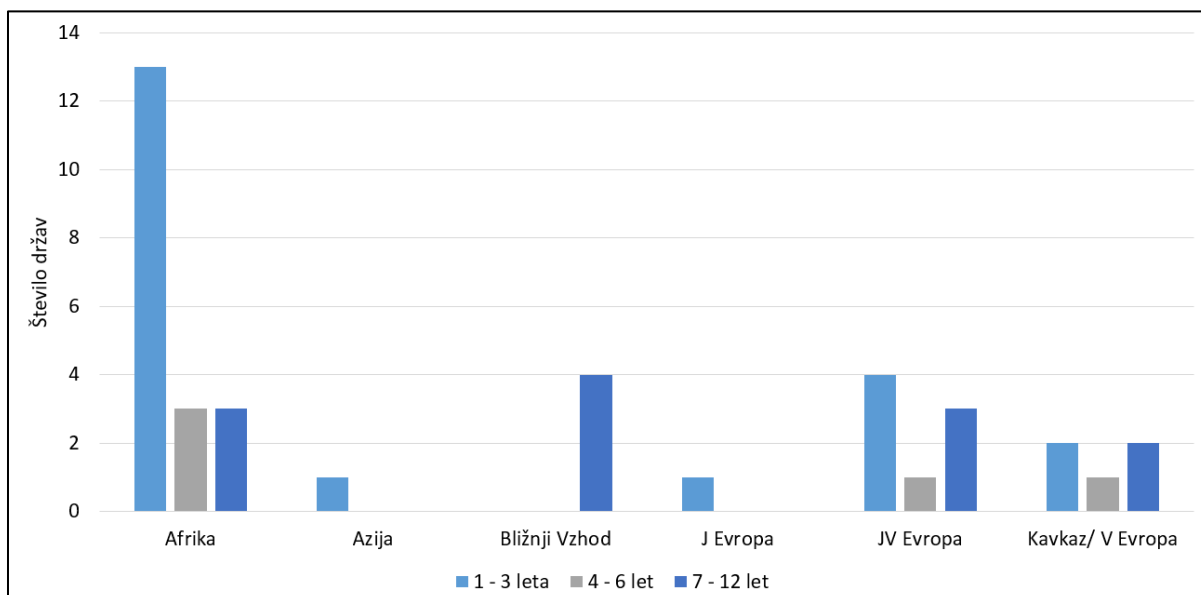
V prikazu trajanja aktivnih misij je upoštevano obdobje do konca trenutno podeljenega mandata. Gledano kot celota trajajo aktivne misije dlje od zaključenih, saj ni aktivne misije, ki

bi trajala manj kot leto dni, le pri redkih je s trenutnim mandatom predvideno delovanje, krajše od treh let.

Enako kot pri zaključenih vojaških operacijah in civilnih misijah je podobno razmerje tudi pri aktivnih operacijah in misijah. Civilne misije v povprečju trajajo dobri dve leti več kot vojaške operacije. Najdlje trajajoča vojaška operacija je EUFOR Althea v Bosni in Hercegovini, ki trenutno traja že slabih dvanajst let, ostale so krajše od deset let. Če se osredotočim še na civilne misije, je razvidno, da kar pet misij trenutno deluje že več kot deset let. Med njimi je tudi najdlje trajajoča misija nasploh, to je EUBAM Moldavija, ki zagotavlja podporo Moldaviji in Ukrajini pri izgradnji lastnih zmogljivosti za samostojno upravljanje z mejo in traja že več kot dvanajst let.

Tudi Malešič in Juvan ugotavljata, da civilne misije večinoma trajajo dlje časa (Malešič in Juvan 2015, 849). Obenem poudarjata, da »je trajanje posamezne operacije obratno sorazmerno s stopnjo tveganja v posamezni operaciji. Vojaške operacije, ki so bile namenjene izvajanju intenzivnejših bojnih nalog z višjo stopnjo tveganja, so trajale manj kot eno leto, medtem ko manj tvegane in nevarne trajajo dalj časa« (Malešič in Juvan 2015, 860).

*Graf 4.4: Trajanje operacij in misij glede na območje delovanja*

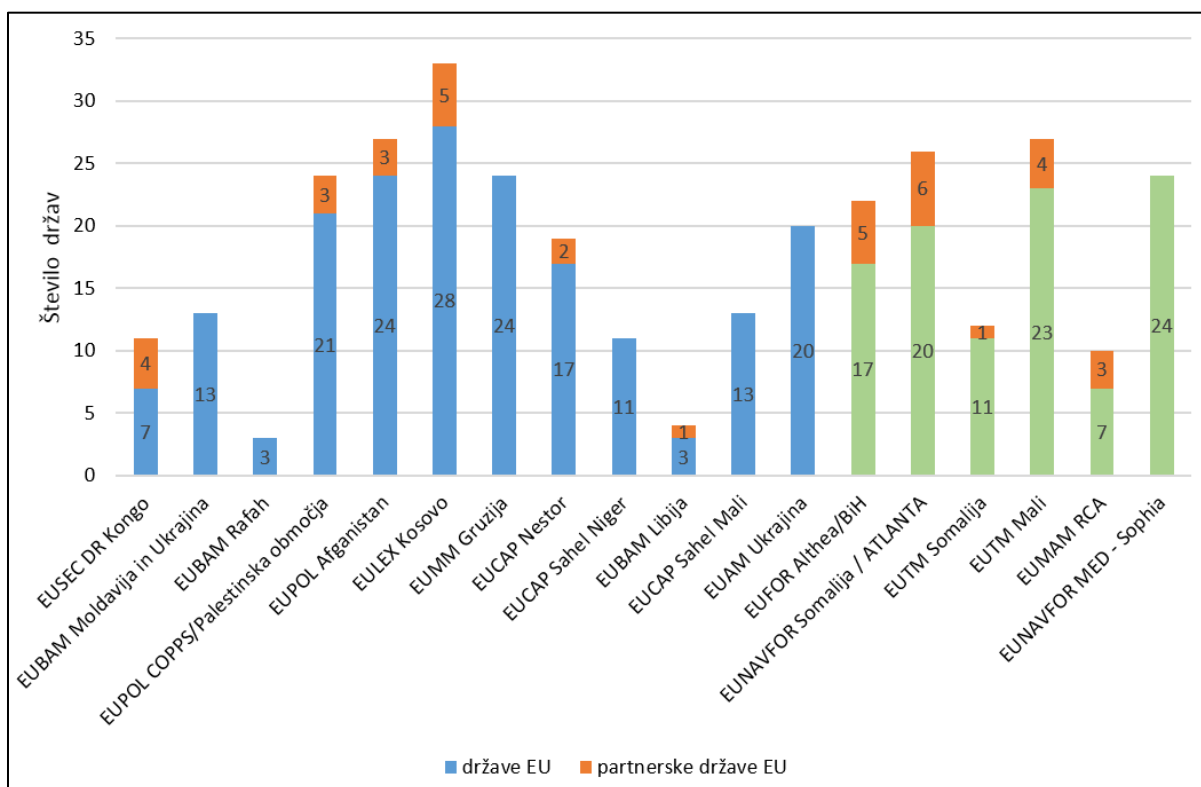


Z grafa 4.4 lahko razberemo, da se večina kratkotrajnih operacij (trajanje do tri leta) pojavlja v Afriki, kar pa ne bi mogli trditi za srednjeročne ali dolgoročne operacije. Pri teh ni opaziti izrazitejšega trenda oziroma izrazite pojavnosti le na enem izmed območij. V manjši meri

izstopa le rahlo večji delež dolgo- ali srednjeročnih operacij na Bližnjem vzhodu in v JV Evropi.

Razlog za to je močan interes Evropske unije po zagotovitvi varnega in stabilnega okolja v svoji neposredni sosesčini. V prihodnjih letih bo vlaganje v zagotavljanje varnosti in miru na teh območjih še pomembnejše, še posebno zaradi razraščajoče se begunske krize ter boja proti terorizmu.

*Graf 4.5: Število sodelujočih držav EU in partnerskih držav pri aktivnih misijah in operacijah kriznega upravljanja*

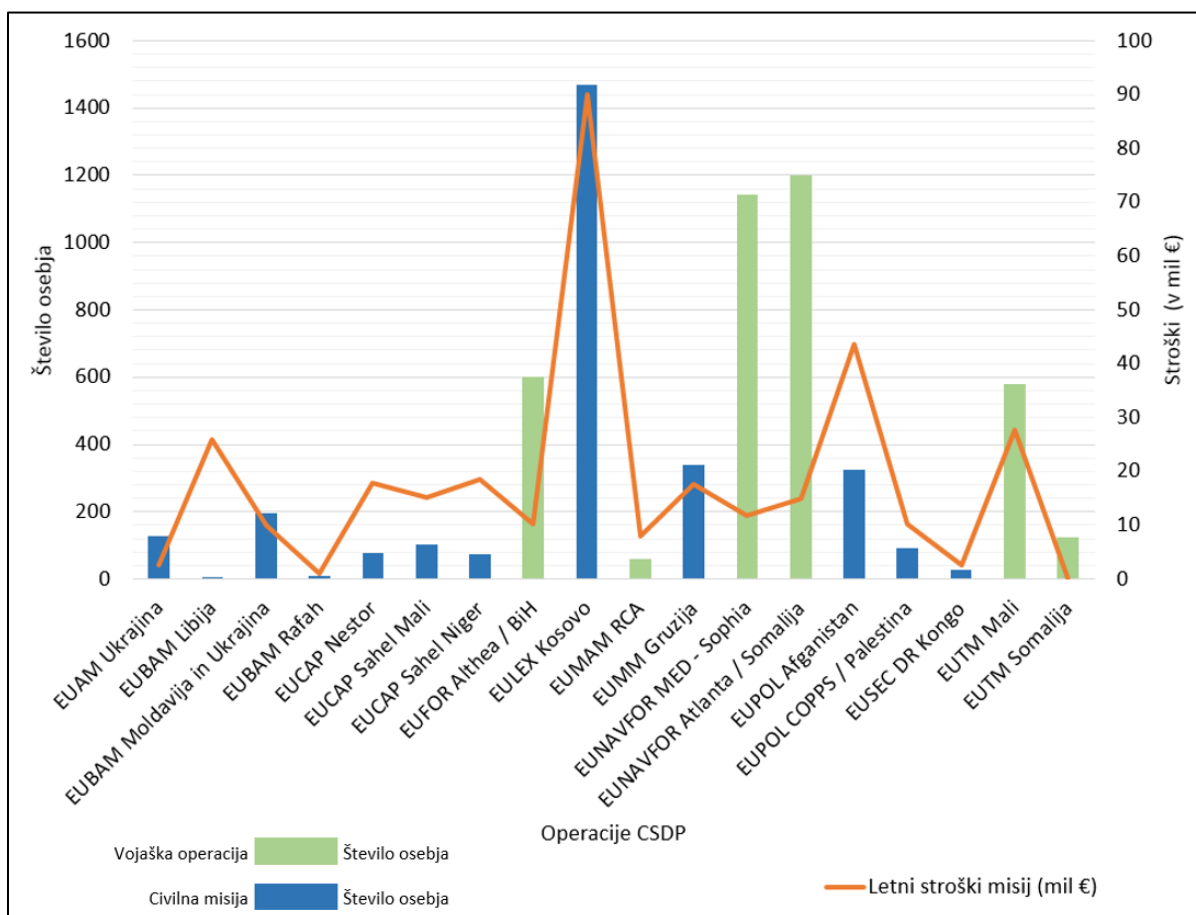


Evropska unija za izvajanje operacij in misij kriznega upravljanja v okviru Skupne varnostne in obrambne politike vedno išče tudi različna partnerstva tretjih držav ali organizacij, ki bi imele na določenem območju interes sodelovati pri vzpostavljanju stabilnosti in miru. Na grafu 4.5 so prikazane vse aktivne operacije in misije z vidika sodelujočih držav EU in partnerskih držav. Razberemo lahko, da partnerske države sodelujejo v kar 83 % vseh aktivnih vojaških operacij, pri čemer je sodelovanje partnerskih držav v civilnih misijah

precej manjše. Le 33 % civilnih misij je takih, pri katerih sodelujejo partnerske države. Trenutno v aktivnih vojaških operacijah sodeluje 19, v civilnih misijah pa le 16 tretjih držav.

Menim, da je razlog za večje sodelovanje partnerskih držav v vojaških operacijah v samem obsegu operacij. Z vidika števila sodelujočih so vojaške misije veliko večje, posledično je toliko večji tudi interes Evropske unije za razbremenitev lastnih resursov.

Graf 4.6: Primerjava števila osebja in letnega proračuna aktivnih operacij za tekoče leto



V tem trenutku svoja dela in naloge na aktivnih misijah in operacijah opravlja več kot 6.500 strokovnjakov - okrog 2.800 na civilnih misijah in okoli 3.700 v vojaških operacijah. Od začetka v letu 2003 je v operacijah in misijah kriznega upravljanja EU sodelovalo že prek 80.000 vojakov, policistov ter civilnih svetovalcev s področja pravne države ter ostalih področij.

Na grafu 4.4 je prikazana primerjava vseh aktivnih misij glede na število osebja, ki trenutno aktivno sodeluje na misiji, ter glede na finančna sredstva, ki so za letošnje leto predvidena za



posamezno misijo ali operacijo. Razberemo lahko, da glede na uporabljeno osebje prednjačijo vojaške misije. Število osebja, delujočega na civilnih misijah, je, če izzamemo najboljše misijo EULEX Kosovo, relativno nizko, in sicer obsega povprečno 120 strokovnjakov na misijo. Razlog je v dejstvu, da so civilne misije večinoma podporne ali svetovalne narave, večinoma so namenjene pomoči in svetovanju za izvedbo reform (od reform varnostnega sektorja, do reform pravne države) ali pa pomoči pri nadzoru nad mejami oziroma pomoči pri izgradnji lastnih zmogljivosti za izvajanje takega nadzora. Ena od civilnih misij je zaradi varnostnih razmer trenutno celo v mirovanju - to je EUBAM Rafah.

Pri vojaških operacijah je zaradi vojaškega posredovanja v konfliktni situaciji (tudi v bojnih operacijah) in poskusu umiritve situacije, potrebno večje število vojaškega osebja. Tudi pri operacijah vojaškega usposabljanja je število sodelujočih še vedno visoko, saj v takih primerih ne poteka le svetovanje pri izgradnji sistema za usposabljanje vojakov, temveč se, na primer v EUTM Mali, izvajajo tudi dejanska usposabljanja bojnih enot oboroženih sil v vadbenih centrih. Izjema je le EUMAM RCA v Centralnoafriški republiki, ki je vojaška svetovalna misija, brez mandata za izvajanje bojnih operacij, namenjena izključno svetovanju vojaškemu vodstvu pri profesionalizaciji vojske, zaradi česar obsega trenutno le 60 pripadnikov.

Podobno ugotavljata tudi Malešič in Juvan (v Malešič in Juvan 2015, 860), ko pravita, da »so glede na številčno moč in sodelujoče osebje vojaške operacije praviloma močnejše od civilnih«.

Poleg obravnave misij in operacij kriznega upravljanja EU z vidika števila sodelujočih je treba pri analizi izpostaviti tudi finančni vidik operacij.

Proračun Skupne varnostne in obrambne politike običajno obsega okoli 80 % - 90 % proračunskih sredstev, ki jih EU nameni Skupni zunanji in varnostni politiki. Za letošnje leto je za vse aktivne misije in operacije v okviru SVOP predvidenih prek 260 milijonov € skupnih stroškov. Ti stroški ne zajemajo še dodatnih finančnih sredstev, namenjenih končanju operacije EUPOL Afganistan (okoli 30 milijonov €) ter podpori zmanjševanja misije na Kosovu (Kosovo Specialist Chambers – okoli 40 milijonov €) (European External Action Service 2016a, 3). Treba je še poudariti, da so celotni stroški vojaških operacij lahko še veliko višji, saj so javno dostopni podatki za stroške vojaških misij vedno izraženi le v skupnih stroških. Pri vojaških operacijah nosijo operativne stroške (stroški osebja, materialni

stroški, na primer stroški obratovanja bojne ladje) države članice, le skupni deli operacije, kot so na primer poveljstvo, medicinska služba in drugo, se financirajo iz skupnih stroškov.

Za zaključene operacije in misije kriznega upravljanja je EU porabila približno milijardo €. Največ finančnih sredstev je bilo namenjenih v podporo misiji Afriške unije v Darfurju – AMIS, in sicer kar 570 milijonov €.

Iz grafa 4.4 se da razbrati, da so porabljena sredstva za misije in operacije kriznega upravljanja EU večinoma sorazmerna s številčnostjo osebja, izstopata le EUBAM Libija in EUPOL Afganistan, kjer so stroški veliko višji od povprečnih stroškov za misije primerljivega obsega.

V planu proračuna za operacije v letih 2016 in 2017 je predvideno zmanjšanje obsega operacij v Afganistanu in na Kosovu, kar bo pozitivno vplivalo na razbremenitev proračuna SVOP za izvajanje operacij in misij. Po drugi strani pa se za prihajajoči leti predvideva porast stroškov, in sicer zaradi možnosti reaktivacij misij EUBAM Libija in EUBAM Rafah v polnem obsegu (European External Action Service 2016a, 9). Prav tako je treba zaradi trenutne varnostne situacije v soseščini Evrope, ki jo zaznamujeta begunska kriza in vedno bolj številčni teroristični napadi tudi znotraj meja Evrope, pričakovati še večjo potrebo po finančnih sredstvih za spopadanje z novonastalo varnostno situacijo.

## 5 ZAKLJUČEK

Evropska unija je v svoji trinajstletni zgodovini izvajanja nalog Skupne varnostne in obrambne politike sodelovala že v 38 operacijah kriznega upravljanja, skupno v nekaj manj kot 30 državah sveta.

Od začetka izvajanja operacij in misij kriznega upravljanja leta 2003 do danes je Evropska unija razvila kompleksen in razmeroma učinkovit sistem kriznega upravljanja. To potrjuje kar 20 uspešno zaključenih misij in operacij z različnih območij in področij delovanja.

Tako kot je do zdaj razvoj sistema kriznega upravljanja potekal postopoma in na podlagi izkušenj iz konkretnih misij in operacij, bo treba ta sistem dograjevati tudi v prihodnje.

V luči spreminjajočega se mednarodnega varnostnega okolja tudi v bližnji soseščini Evropske unije, s čimer mislim predvsem na begunsko krizo in v zadnjem času povečevanje števila terorističnih napadov, bo morala EU s poglobljenim razvojem civilno-vojaškega sodelovanja slediti tudi na operativni ravni in s tem ugoditi že od leta 2009 trajajočim pozivom k izgradnji in operativni uporabi enotnega civilno-vojaškega štaba. S tem bi pripomogli k celostni obravnavi kriznih razmer v državah Bližnjega vzhoda in Severne Afrike, ki so v zadnjem času vir poslabšanja varnostnih razmer v soseščini Evropske unije.

Na prvo zastavljeno raziskovalno vprašanje, *»ali delovanje organov sistema kriznega upravljanja in vodenja Evropske unije temelji na jasno določenih nalogah in pristojnostih vsakega od njih«*, lahko odgovorim, da so kljub zelo kompleksnemu in razvejanemu sistemu kriznega upravljanja in vodenja postopki in naloge jasno določeni. Kompleksnost izvira iz množice pripravljalnih in usklajevalnih teles, ki so potrebna zaradi pestre sestave EU, saj jo tvori množstvo suverenih držav. Za vsako zunanjo aktivnost je treba doseči soglasje predstavnikov držav članic EU, zato jih je treba tudi dobro informirati, kar zagotavljajo pripravljalna telesa.

Redni postopki za izvedbo kriznega upravljanja so natančno zapisani v obliki Procedur kriznega upravljanja. Poleg tega so na voljo tudi skrajšani postopki za primere, ko je ukrepanje nujno in je treba z operacijo in misijo začeti v zelo kratkem času.

Potrdim lahko tudi drugo zastavljeno raziskovalno vprašanje: »*Ali razpoložljivi resursi zagotavljajo učinkovito in hitro ukrepanje organov Evropske unije v primeru kriznih situacij?*«.

Večina trenutno aktivnih operacij dosega zastavljene cilje, nekatere izmed njih so v naslednjih letih 2016/2017 že predvidene za zmanjševanje obsega. Primera takšnih operacija sta EUPOL Afganistan in EULEX Kosovo.

V okviru Glavnih ciljev (tako vojaških kot civilnih) 2003, 2008 in 2010 je jasno določeno število osebja, potrebnega za določeno področje, od vojakov, policistov, strokovnih sodelavcev s področja pravosodja do ostalih strokovnjakov, ki jih morajo države članice zagotoviti. Jasno je tudi razmejena glavnina sil in manjše enote za hitro posredovanje.

Skupaj s skrajšanim postopkom priprave Operativnega plana za ustanovitev misije in določili Glavnih ciljev se lahko sile v okviru operacije ali misije Skupne varnostne in obrambne politike na krizno območje napoti v zelo kratkem času (civilne strokovnjake že v roku treh do sedmih ur, vojaške pa v desetih dneh). Poleg tega je zagotovljena tudi menjava prvotno nameščenih sil.

Na podlagi zbranih podatkov o aktivnih in zaključenih operacijah in misijah lahko podam odgovor tudi na tretje zastavljeno vprašanje, ki se glasi: »*Ali operacije kriznega upravljanja EU v okviru Skupne varnostne in obrambne politike temeljijo predvsem na civilnih misijah ali bolj na vojaških operacijah ter ali so trenutne misije kriznega upravljanja v okviru Skupne varnostne in obrambne politike v primerjavi z njihovimi začetki zdaj bolj civilne ali bolj vojaške narave*«. Večji del, kar 63 %, vseh izvedenih ali že aktivnih misij in operacij predstavljajo civilne misije, 29 % je izključno vojaških operacij, le 8 % (v celotni zgodovini delovanja le 3) pa je civilno-vojaške narave. Če primerjam še vrsto operacij po posameznih letih, lahko zaključim, da je bilo v letih od 2003 do 2009 kar 18 civilnih misij in le 6 vojaških operacij. Nasprotno je v drugem obdobju (od leta 2009 do danes) razmerje med vojaškimi in civilnimi operacijami skoraj izenačeno. V tem obdobju se je pričelo 6 civilnih misij in 5 vojaških operacij.

Kljub dejstvu, da krizno upravljanje EU, gledano v celoti, še vedno temelji bolj na civilnih misijah kot na vojaških operacijah, ugotavljam, da se v zadnjem desetletju kaže trend zmanjševanja začetih civilnih misij, pri čemer pa trend začetih vojaških operacij stagnira.

Kot odgovor na zadnje zastavljeno vprašanje, *»ali je zastavljen cilj Evropske unije o povezovanju civilnih in vojaških posredovanj dosežen ali operacije še vedno ostajajo ločene«*, v nadaljevanju podajam svoje ugotovitve.

Statistični podatki, zbrani v diplomskem delu, kažejo da je bilo v celotni zgodovini delovanja začeti le 8 % civilno-vojaških misij. Pri pregledu operacij vidimo, da te praviloma še vedno ostajajo ločene. Tudi Thierry Tardy (Tardy 2015, 17) ugotavlja, da kljub dejstvu, da v pravnih aktih EU ni onemogočeno združevanje civilnih in vojaških misij, dejanska struktura in povezave med različnimi organi preprečujejo učinkovito ustanavljanje civilno-vojaških operacij. Poleg strukturnih omejitev se pojavi tudi težava pri financiranju operacij, saj je sistem financiranja civilnih in vojaških operacij popolnoma različen.

Vsemu navkljub je Evropska unija še vedno pomemben akter pri zagotavljanju varnega in stabilnega okolja v mednarodnem prostoru. Z izvajanjem Petersberških nalog (od opravljanja humanitarnih in reševalnih nalog, nalog ohranjanja miru do bojnih operacij, vključno z ukrepi za vzpostavljanje miru) prispeva k reševanju begunskih kriz, boju proti terorizmu in pomaga tretjim državam vzpostaviti operativno sposobne varnostne sile in vse elemente pravne države. Evropsko unijo lahko označim kot univerzalnega akterja za zagotavljanje miru na različnih področjih. Z razvojem operativno sposobnega sistema civilno-vojaškega usklajevanja bi oziroma bo v tej svoji vlogi postala še močnejša.

## 6 LITERATURA

1. Baubion, Charles. 2013. *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. Dostopno prek: <http://www.mmc.com/content/dam/mmc-web/Files/Strategic-Crisis-Management-paper-July-2013.pdf> (8. maj 2015).
2. Consilium Europa. 2012. *EUBAM Rafah - EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point*. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/October%202012%20FACTSHEET%20EU%20BAM%20Rafah\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/October%202012%20FACTSHEET%20EU%20BAM%20Rafah_EN.pdf) (20. julij 2016).
3. CSDP Map. 2014. *CSDP Map: Mission Chart*. Dostopno prek: <http://www.csdpmap.eu/mission-chart> (19. december 2015).
4. EU BAM Moldova and Ukraine. 2016. *EUBAM - European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*. Dostopno prek: <http://eubam.org/who-we-are/> (20. julij 2016).
5. EUFOR BiH. 2016. *EUFOR Althea*. Dostopno prek: <http://www.euforbih.org/eufor/index.php/about-eufor/background> (20. julij 2016).
6. *EULEX Kosovo*. Dostopno prek: <http://www.eulex-kosovo.eu> (20. julij 2016).
7. EUMM Gruzija. 2016. *EUMM - European Union monitoring Mission in Georgia - towards security, building confidence*. Dostopno prek: [https://eumm.eu/data/image\\_db\\_innova/EUMM%20Factsheet%20ENG%202016.pdf](https://eumm.eu/data/image_db_innova/EUMM%20Factsheet%20ENG%202016.pdf) (21. julij 2016).
8. EU NAVFOR. 2016. *EU NAVFOR - European Union Naval Force Somalia – Operation Atalanta*. Dostopno prek: [http://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2016/06/20160620\\_EUNAVFOR\\_Factsheet.pdf](http://eunavfor.eu/wp-content/uploads/2016/06/20160620_EUNAVFOR_Factsheet.pdf) (14. julij 2016).
9. EUPOL Afghanistan. 2016. *EUPOL Afghanistan*. Dostopno prek: <http://www.eupol-afg.eu/node/37> (21. julij 2016).
10. EUPOL COOPS. 2016. *EUPOL COOPS Palestinian Territories*. Dostopno prek: <http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps> (21. julij 2016).
11. European External Action Service. 2014. *EULEX Kosovo - EU Rule of Law Mission in Kosovo*. Dostopno prek: [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet\\_eulex\\_kosovo\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf) (20. julij 2016).

12. --- 2016a. *CFSP budget orientations for 2016 and 2017, 22. februar*. Bruselj: Evropska služba za zunanje delovanje (EEAS). Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2016/apr/eu-council-csdp-missions-overview-06383-16.pdf> (21. julij 2016).
13. --- 2016b. *EUBAM Libya - EU Border Assistance Mission*. Dostopno prek: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions\\_operations/eubam-libya/eubam\\_factsheet\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions_operations/eubam-libya/eubam_factsheet_en.pdf) (20. julij 2016).
14. --- 2016c. *EUCAP Sahel Mali civilian mission*. Dostopno prek: [https://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet\\_eucap\\_sahel\\_mali\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_en.pdf) (21. julij 2016).
15. --- 2016č. *EUMAM RCA mission description*. Dostopno prek: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/index_en.htm) (21. julij 2016).
16. --- 2016d. *EUNAVFOR Sophia - European Union Naval Force Mediterranean Operation Sophia*. 2016. Dostopno prek: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf) (21. julij 2016).
17. --- 2016e. *European External Action Service - Security and defence (CSDP)*. Dostopno prek: [http://eeas.europa.eu/csdp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/index_en.htm) (10. julij 2016).
18. --- 2016f. *EUTM Mali - EU Training Mission in Mali, 2016*. Dostopno prek: [https://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet\\_eutm\\_mali\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet_eutm_mali_en.pdf) (20. julij 2016).
19. European Peacebuilding Liaison Office. 2012. *Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty*. Bruselj: EPLO Briefing Paper 1. Dostopno prek: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO\\_Briefing\\_Paper\\_1-2012\\_CFSP\\_After\\_Lisbon.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_Briefing_Paper_1-2012_CFSP_After_Lisbon.pdf) (13. julij 2016).
20. European Security and Defence Policy. 2009. *European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*. Dostopno prek: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203\\_EN.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf) (19. december 2014).
21. *European Union*. 2016. Dostopno prek: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_sl.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_sl.htm) (10. julij 2016).
22. *Evropska varnostna strategija*. 2003. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISL.pdf> (18. julij 2016).

23. Fundacija Robert Schuman. 2006. The European Union and Crisis Management. *European Issues* 22. Dostopno prek: <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0022-the-european-union-and-crisis-management> (6.8.2016).
24. Garb, Maja in Kristina Ober. 2005. Mirovne operacije Zahodnoevropske in Evropske unije. V *Mirovne operacije in vloga Slovenije*, ur. Ljubica Jelušič. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Grošelj, Klemen. 2004. *Kognitivno-institucionalna analiza kriznega upravljanja in vodenja (primer nesreč v Sloveniji)*, magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. ISIS Europe. 2014a. *CSDP Note - Overview Ongoing CSDP Missions, oktober*. Dostopno prek: <http://isis-europe.eu/wp-content/uploads/2014/06/CSDP-Overview-October-2014.pdf> (19. december 2014).
27. --- 2014b. *CSDP Note - Chart and Table of CSDP and EU missions, oktober*. Dostopno prek: <http://isis-europe.eu/wp-content/uploads/2014/06/ISIS-CSDP-Missions-Chart-and-Table-October-2014.pdf> (19. december 2014).
28. Kastelic, Matjaž Matej. 2011. *Nacionalni center kriznega upravljanja in njegovo mesto v kriznem upravljanju*. Postojna: Ministrstvo za obrambo, Slovenska vojska.
29. Kohl, Radek. 2016. Civil-Military Coordination in EU Crisis management. *6th international Seminar on Security and Defence in the Mediterranean*. Dostopno prek: [www.cidob.org/en/content/download/8282/84792/file/19](http://www.cidob.org/en/content/download/8282/84792/file/19) (7. avgust 2016).
30. Kranjčec, Renata in Marko Polič. 2002. Psihološki vidiki kriznega upravljanja. *Ujma* 16: 409–414.
31. Kuhn, Maïke. 2009. The System of Crisis management - From Bringing Peace to Establishing Democracy? *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 13. Dostopno prek: [http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb\\_07\\_kuhn.pdf](http://www.mpil.de/files/pdf2/mpunyb_07_kuhn.pdf) (6. junij 2016).
32. Malešič, Marjan. 2002. Teorija kriznega upravljanja. *Ujma* 16: 401–408.
33. ---, ur. 2004. *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. --- 2013. The management of complex (security) crisis. *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences* 6 (1): 6–19.
35. --- in Jelena Juvan. 2015. Analiza operacij kriznega upravljanja EU. *Teorija in praksa* 52. Dostopno prek: [http://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/tip/tip\\_05\\_2015\\_malesic\\_juvan.pdf?sfvrsn=2](http://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/tip/tip_05_2015_malesic_juvan.pdf?sfvrsn=2) (21. julij 2016).



36. Nowak, Agnieszka, ur. 2006. *Civilian crisis management: the EU way*. Paris: EU Institut for Security Studies.
37. *Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji*. 2012. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (18.julij 2016).
38. Prezelj, Iztok. 2005. Tipične težave pri kriznem upravljanju. *Ujma* 19: 190–195.
39. Rehrl, Jochen in Hans-Bernhard Weisserth, ur. 2010. *Handbook on CSDP - The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Dunaj: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
40. --- in Hans-Bernhard Weisserth, ur. 2013. *Handbook on CSDP - The Common Security and Defence Policy of the European Union. 2. izdaja*. Dunaj: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
41. --- 2014. *Handbook for decision makers*. Dunaj: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
42. --- in Galia Glume, ur. 2015. *Handbook on CSDP Missions and operations*. Dunaj: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
43. Rosenthal, Uriel in Alexander Kouzmin. 1997. *Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making*. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.112.6697&rep=rep1&type=pdf> (7. maj 2015).
44. Stang, Gerald. 2015. Climate change, conflict and fragility. V *YES 2015*, ur. Antonio Missiroli, 7–22. Paris: European Union Institute for Security Studies.
45. Tardy, Thierry. 2014. CSDP: getting third states on board. *ISSUE Brief* 6. Dostopno prek: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief\\_6\\_CSDP\\_and\\_third\\_states.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_6_CSDP_and_third_states.pdf) (21. julij 2016).
46. --- 2015. CDSP in Action: What contribution to international security? *Chaillot papers* 134. Dostopno prek: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot\\_134\\_CSDP\\_missions.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf) (21. julij 2016).
47. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. 2015. *ZIF World Map Peace Operations 2015/2016, september*. Dostopno prek: [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF\\_World\\_Map\\_Peace\\_Operations.pdf](http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations.pdf) (12. junij 2016).

48. Wendling, Cécile, dr. 2016. *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management - a Critical Analysis and Perspective*. Dostopno prek: [http://www.defense.gouv.fr/content/download/153068/1551135/file/UK\\_Cahier6\\_Approche\\_globale-3.pdf](http://www.defense.gouv.fr/content/download/153068/1551135/file/UK_Cahier6_Approche_globale-3.pdf) (7. avgust 2016).