

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mateja Kim

**Zmogljivosti Skupne varnostne in obrambne politike EU
v luči politične volje držav članic**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mateja Kim

Mentorica: doc. dr. Jelena Juvan
Somentor: izr. prof. dr. Iztok Prezelj

**Zmogljivosti Skupne varnostne in obrambne politike EU
v luči politične volje držav članic**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

*Moji dragi hčerki Alini,
za vse prespane noči, razumevanje ob moji odsotnosti ter
vseh igrivih in iskrenih trenutkih, ki so mi prinašali nov zagon in navdih.*

Zmogljivosti Skupne varnostne in obrambne politike EU v luči politične volje držav članic

Leta 1992 so države članice EU v Maastrichtu podpisale Pogodbo o Evropski uniji (EU) in s tem postavile Skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), kar je bil odločilen korak za ustanovitev posebnega sistema za evropsko varnost in obrambo, čez nekaj let pa je sledilo oblikovanje sedanje Skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), ki je bila nedvomno odvisna od politične volje držav članic EU. Proces evropske integracije se je na varnostnem področju razvijal v okviru SZVP, na obrambnem področju pa v okviru SVOP, kjer se je kazala tudi potreba držav članic EU po povezovanju na varnostno-obrambnem področju ter usklajevanju glede obrambnih vprašanj in zmogljivosti. Prav tako so se pokazale razlike med državami, tako v razumevanju koncepta, stališčih kot nacionalnih ambicijah, ki so še danes ena glavnih ovir za skupno in celostno izvajanje varnostne in obrambne politike v okviru EU.

Magistrsko delo obravnava SVOP, ki se je postopoma razvijala in napredovala v svoji vsebini, pobudah, instrumentih, finančnih mehanizmih, zmogljivosti za izvajanje nalog kriznega upravljanja ter ne nazadnje izvajanju misij in operacij EU. V nalogi je podana podrobna analiza razvoja instrumentov in zmogljivosti SVOP, skozi magistrsko delo pa ugotavljam, da sam razvoj in izboljšave teh ne zadostujejo za učinkovitejše izvajanje same SVOP. Z analizo vloge držav članic EU in tudi skozi študijo primerov nekaterih misij in operacij EU ter strukturiranimi intervjuji z analitiki s področja SVOP tako ugotavljam, da države članice EU skozi svoje nacionalne interese in ambicije, zgodovinske poglede in tudi finančne omejitve včasih težko ali zelo počasi dosegajo soglasja, želene skupne zaveze in potrebno politično voljo v odnosu do izvajanja SVOP, kar je še posebej razvidno pri zagotavljanju zmogljivosti ter oblikovanju misij in operacij EU. Doseganje potrebnega soglasja med državami članicami EU tako poteka v luči politične volje držav članic EU, ki pa je vse premalokrat prisotna, saj države velikokrat niso poenotene v skupni evropski varnostni viziji.

Ključne besede: *Skupna varnostna in obrambna politika EU, politična volja, zmogljivosti in instrumenti SVOP, misije in operacije EU*

Capabilities of the EU Common Security and Defence Policy in the Light of the Political Will of the Member States

In 1992 the EU Member States signed the Treaty of the European Union in Maastricht and established the Common Foreign and Security Policy (CFSP), which was a decisive step towards creating a system for European security and defence. Only a few years later, the current Common Security and Defence Policy (CSDP) was created, which was undoubtedly conditioned by the political will of the EU member states. Within the security area, the process of European integration has been developing through the CFSP and within the defence area through the CSDP, where the EU member states demonstrated the need for further integration in the security and defence field, as well as cooperation on defence issues and capabilities. However, at the same time we witness the existing differences between the EU member states in their understanding of the concept, issues and national ambitions, which even nowadays represent one of the main obstacles for a common and comprehensive implementation of the security and defence policy within the EU.

The Master's thesis discusses the CSDP, which has been gradually developing and advancing in its policy, initiatives, instruments, financial mechanisms, capabilities for implementing crisis management tasks and, not least, carrying out EU missions and operations. The thesis deals with a detailed analysis of the development of the CSDP instruments and capabilities, but throughout the paper we observe that development and improvement of the CSDP instruments are not enough for a truly effective implementation of the CSDP as such. By analysing EU member states' role, also through case studies of certain EU missions and operations, as well as through structured interviews with CSDP analysts, we observe that throughout their national interests and ambitions, historical ties and financial constraints, EU member states have difficulties in reaching an agreement, a common commitment or the needed political will in relation to CSDP. This gradual process is particularly evident when EU member states need to provide the necessary capabilities or when deciding on an EU mission or operation. Reaching the very need consensus among the EU member states, is therefore driven in the light of the political will of the EU member states that is far too often absent, further proving also the lack of a common European security vision.

Key words: *Common Security and Defence Policy, political will, CSDP capabilities and instruments, EU missions and operations*

KAZALO

1	UVOD	9
2	METODOLOŠKI OKVIR	12
2.1	OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PROUČEVANJA	12
2.2	METODE ANALIZE IN INTERPRETACIJE VIROV	15
2.3	HIPOTEZE	16
2.4	STRUKTURA DELA	17
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	18
3.1	SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA EU	18
3.2	SKUPNA VARNOSTNA IN OBRAMBNA POLITIKA EU	20
4	PROCESI IN MEHANIZMI IZVAJANJA SVOP	22
4.1	INSTITUCIONALNI, ADMINISTRATIVNI IN POLITIČNI INSTRUMENTI	22
4.2	STRATEŠKI INSTRUMENTI	36
4.3	FINANČNI INSTRUMENTI	42
4.4	CIVILNA DIMENZIJA SVOP	45
4.5	VOJAŠKA DIMENZIJA SVOP	51
5	VLOGA DRŽAV ČLANIC EU PRI IZVAJANJU SVOP	57
5.1	LIBERALISTI IN REALISTI	57
5.2	»ATLANTICISTI« ALI »EUROPEANISTI«	59
5.3	NACIONALNI INTERESI	61
5.4	PRORAČUNI DRŽAV ČLANIC EU	66
5.5	VARNOSTNI IN GEOSTRATEŠKI KONTEKST DRŽAV ČLANIC EU	68
6	SKUPNA VARNOSTNA IN OBRAMBNA POLITIKA V PRAKSI	70
6.1	MISIJE IN OPERACIJE SVOP	70
6.2	STRATEŠKA PARTNERSTVA SVOP	77
6.3	ŠTUDIJA PRIMEROV	81
6.3.1	OPERACIJA EUFOR ČAD/SREDNJEAFRIŠKA REPUBLIKA	82
6.3.2	MISIJA EULEX KOSOVO	83
6.3.3	OPERACIJA EUNAVFOR ATALANTA	84
6.3.4	NADZORNA MISIJA (AMM) V ACEHU	85
7	SKLEP	87
7.1	VERIFIKACIJA HIPOTEZ	87
7.2	SKLEPNE UGOTOVITVE	92
8	LITERATURA	105
	PRILOGE	120

SEZNAM KRATIC

ASEAN	Združenje držav jugovzhodne Azije
AU	Afriška unija
BDP	Bruto domači proizvod
CIVCOM	Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja
CMPD	Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje
CPCC	Civilne zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij
EDA	Evropska obrambna agencija
EEAS	Evropska služba za zunanje delovanje
ES	Evropski svet
ESDC	Evropska akademija za varnost in obrambo
ESS	Evropska varnostna strategija
EU	Evropska unija
EU INTCEN	Obveščevalni in situacijski center Evropske unije
EUISS	Inštitut Evropske unije za varnostne študije
EUMC	Vojaški odbor Evropske unije
EUMS	Vojaški štab Evropske unije
EUR	Evro
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika
FAC	Svet za zunanje zadeve
GMA	Borci za osvoboditev Aceha
IES	Inštitut za Evropske študije
NATO	Organizacija severnoatlantskega zavezništva
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PMG	Politično-vojaška skupina
PSC	Politični in varnostni odbor
RCA	Srednjeafriška republika
SVOP	Skupna varnostna in obrambna politika
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
WFP	Svetovni programa za prehrano

ZDA

Združene države Amerike

ZEU

Zahodna evropska unija

1 UVOD

Mednarodna ureditev, ki je bila v času hladne vojne bipolarna, je po padcu berlinskega zidu postala multipolarna. Evropa se je spremenila tako z geografskega kot tudi s političnega vidika. Mnogi trdijo, da je bil padec berlinskega zidu leta 1989 ključna točka, ki je na novo definirala vloge mednarodnih akterjev in političnih fenomenov sodelovanja in integracije držav na regionalni ravni, kot je Evropska unija (Cini 2003; McCormic 2005; Grizold 2009).

Konec hladne vojne, negotovost transatlantskih odnosov in izbruh vojne na Balkanu pa je v začetku devetdesetih ponovno spodbudilo razpravo o evropski zunanji politiki. Tako so leta 1992 države članice EU v Maastrichtu podpisale Pogodbo o Evropski uniji in s tem ustanovile SZVP, ki je bil odločilen korak za ustanovitev posebnega sistema za evropsko varnost in obrambo in je prvič zajemal celotno področje zunanje in varnostne politike (Eliassen 1998; Hill in Smith 2005). To potrjuje tudi izjava nekdanjega visokega predstavnika za SZVP in generalnega sekretarja Javierja Solane, da so zunanjo politiko EU nekoč določale zgolj deklaracije, zdaj pa EU prevzema odgovornost za številčna in vidna dejanja na terenu in s tem prevzema tudi tveganja za mir (Solana 2009, 2).

Znotraj institucionalnega okvira SZVP pa je čez nekaj let sledila ustanovitev Evropske varnostne in obrambne politike¹ (EVOP), ki je bila nedvomno pogojena s politično voljo držav članic. Politična volja pa je še posebej prišla do izraza pri izkušnjah iz vojne na Balkanu, kjer EU ni bila zmožna rešiti spora v nekdanji Jugoslaviji, ne da bi pri tem prek NATO sil posredovale Združene države Amerike. Francija in Velika Britanija sta se še posebej zavzeli za izvajane avtonomnih operacij EU, podprtih z verodostojnimi vojaškimi silami, kar je vodilo k podpisu Deklaracije iz St. Maloja (Joint Declaration 1998), ki je določila okvir in cilje evropske varnosti in obrambe (Prezelj v Haček in Zajc 2005).

Številni dogodki po hladni vojni, na primer vojna na Balkanu, teroristični napadi v ZDA 11. septembra 2001, vojna v Iraku in ne nazadnje teroristični napadi na evropskih tleh ter nedavna migrantsko–begunska kriza, so spremenili razmišljanje EU o razvoju svoje zunanje politike in varnostne kulture ter svoje vloge na globalni ravni. EU se tako dandanes sooča s

¹ S sprejetjem Lizbonske pogodbe se je EVOP preimenovala v SVOP (Skupna varnostna in obrambna politika).

številnimi globalnimi izzivi v varnostnem okolju, ki se je vidno spremenilo (Bretherton in Vogler 2000).

Države kot tudi mednarodne organizacije so se vseskozi prilagajale novim globalnim spremembam in varnostnemu okolju, tudi na področju varnosti in obrambe (Grizold 2005). Evropska unija je tako leta 2003 razvila Evropsko varnostno strategijo (ESS 2003; Duke 2004), s katero je predstavila prvo skupno strateško vizijo vseh držav članic EU, ki so se skupaj med drugim opredelile, za katere cilje naj bi se izvajale misije in operacije (Biscop 2004). ESS narekuje, da je eden od glavnih strateških ciljev EU tudi učinkovit multilateralizem (ESS 2003; Vasconcelos 2009). EU skozi mehanizme SVOP tako sodeluje z mednarodnimi organizacijami že od leta 1999, in sicer z Organizacijo severnoatlantskega zavezništva, Organizacijo združenih narodov, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi, Afriško unijo (Archick 2006) in drugimi. Seveda pa se odvija pomemben dialog tudi na bilateralni ravni, med EU in tretjimi državami, kot so Združene države Amerike, Ruska federacija pa tudi Kitajska. Vsako od naštetih konstruktivnih partnerstev je primer sodelovanja tako v političnem kot operativnem smislu, ki je postalo eno od glavnih prispevkov h globalni varnosti. EU je leta 2004 začela razvijati tudi svojo regionalno politiko, in sicer v obliki pobud za regionalna in multilateralna sodelovanja, kot so Vzhodno partnerstvo, Evro–mediteransko partnerstvo in Sinergija Črnega morja (Hill in Smith 2005; Keukeleire in MacNaughtan 2008). Po vojni na Kosovu (1999) je bila takratna petnajsterica EU geografsko usmerjena na Zahodni Balkan, dandanes pa je 28 držav članic EU razširilo svojo geografsko perspektivo tudi na druge regije, kot so Bližnji vzhod, Afrika in Azija (Vasconcelos 2010).

Eden od večjih izzivov, s katerimi se sooča SVOP že od leta 1999, pa je vsekakor iskanje primernih instrumentov, mehanizmov ter zmogljivosti, da lahko EU učinkovito izvaja svoje aktivnosti in prispeva k mednarodni varnosti. Izkušnje, pridobljene iz misij in operacij EU, na primer nakazujejo, katere so prioritete na področju civilnih in vojaških zmogljivosti in kako se lahko dosežejo, saj je SVOP skozi svoje obdobje delovanja zaznal pomanjkljivosti pri kvantiteti in kvaliteti razpoložljivih zmogljivosti. Tako tudi March in Olsen (1995) ocenjujeta, da če institucijo obravnavamo kot (varnostnega) akterja, je pomembno poudariti določene administrativne in politične instrumente, ki jih avtorja delita na štiri vrste: pristojne institucije, sredstva, usposobljenost in zmožnost organizacije. V tej luči pa seveda ne smemo

mimo zadnje sprejete Lizbonske pogodbe, ki določa nekatere pravne in institucionalne spremembe delovanja SZVP in SVOP (Biscop in Algieri 2008).

Ko sledimo razvoju institucij in s tem zmogljivostim SVOP, je poudarek tudi na oblikovanju političnih odločitev v odnosu med EU in nacionalnim nivojem vladanja, torej nadvladnim in medvladnim delovanjem. EU lahko opišemo kot sistem večnivojskega upravljanja, saj se politični proces ustvarjanja in odločanja deli na več nivojev – regionalni, nacionalni in nadvladni (Rieker 2007). Po modelu večnivojskega vodenja se proces odločanja deli med različne akterje na različnih nivojih, kar je še posebej vidno pri zunanji in varnostni politiki EU. Tukaj torej ni mogoča delitev na klasično notranjo in mednarodno politiko EU, ampak je to kompleksen sistem strukture oblasti in odločanja Sveta EU in Evropske komisije ter seveda vloge in volje posameznih držav članic EU (Keohane 2009).

Različni pogledi in interesi držav članic EU, seveda še posebej tistih, ki imajo najštevilnejša sredstva ter tistih s posebnimi varnostnimi kulturami, so zelo pomemben dejavnik pri institucionalnih reformah na področju SVOP (Grevi in drugi 2009). Vsaka država članica EU ima suverenost nad svojimi odločitvami in lahko izbira, koliko bo prispevala oziroma ne bo prispevala v operacije in misije EU. Pomembno je, da imajo države članice EU svoje nacionalne varnostne strategije kot tudi EU svojo varnostno strategijo, da pa lahko EU suvereno nastopa kot varnostni akter, je vsekakor pomemben element politične volje in soglasje držav članic EU za skupno politiko. Vse prepogosto se sliši fraza »vse je v zmogljivostih« (Vasconcelos 2009, 135), še vedno pa ostaja izziv, kako uskladiti zmogljivosti s političnimi ambicijami držav članic EU.

2 METODOLOŠKI OKVIR

V metodološkem okviru so opredeljeni predmet in cilji proučevanja naloge, metode analize in interpretacije virov, postavljene hipoteze ter struktura naloge.

2.1 Opredelitev predmeta in ciljev proučevanja

Predmet analize magistrskega dela so zmogljivosti SVOP EU v luči držav članic EU. V nalogi bom obravnavala instrumente, zmogljivosti in mehanizme EU, ki prispevajo k oblikovanju in izvedbi SVOP v odnosu do njihovega razvoja, sprejemanja in uporabe s strani držav članic EU.

SVOP oblikuje vrsto različnih instrumentov in mehanizmov, ki so se razvijali (in se še tudi naprej) vse od njene ustanovitve leta 1999. Celosten pristop do analize SVOP je treba gledati skozi nenehen razvoj njenih instrumentov, saj opredelitev teh daje širši vpogled v delovanje tega kompleksnega sistema, procesa odločanja, uporabe teh instrumentov s strani držav članic EU ter delovanja EU kot varnostnega akterja v okviru izvajanja misij in operacij EU. Kako potekajo procesi in odločitve držav članic EU skozi uporabo različnih instrumentov v okviru SVOP, bo tudi eden temeljnih ciljev proučevanja v nalogi.

Zmogljivosti EU, potrebne za izvajanje misij in operacij, večina avtorjev deli na civilne in vojaške, kjer je poudarek predvsem na vojaških oziroma civilnih glavnih ciljih (*Headline Goal*). Le redki uporabijo bolj celovit pristop in vključijo tudi preostale administrativne in politične zmogljivosti, kot so institucionalni okvir SVOP v odnosu z državami članicami EU, različna sredstva, usposabljanja in znanja (March in Olsen 1995; Rieker 2007).

Finančna sredstva na ravni EU še vedno ostajajo prenizka, evropski obrambni proračuni pa so se v zadnjih desetih letih postopoma zmanjševali. Na podlagi podatkov Evropske obrambne agencije so se izdatki za obrambo držav članic EU na primer v letu 2013 zmanjšali za 1,7 milijarde EUR ali kar 0,9 odstotka v primerjavi z letom 2012. Izdatki za obrambo se tako znižujejo že od leta 2006 in so do leta 2013 upadli za več kot 32 milijard EUR ali 15 odstotkov (EDA 2016).

EU–28 porabi okvirno 200 milijard EUR za obrambo in je tako druga največja porabnica za obrambo takoj za ZDA (Missiroli 2003). Vendar pa EU nima dovolj vojakov z ustreznim znanjem za mednarodne mirovne misije. Poleg dodatne vojaške sile oborožene sile EU nujno potrebujejo še vojaško opremo. Pri premeščanju civilnega osebja za misije EU nastane problem pri zagotavljanju premajhnega števila visokousposobljenega osebja v tako kratkem času. Dodaten izziv je tudi pravočasna preskrba potrebne opremo za izvedbo misije (informacijska tehnologija, vozila, komunikacijska infrastruktura ipd.).

Spremenjeno varnostno okolje, novi globalni izzivi, Evropska varnostna strategija, sprejeta Lizbonska pogodba, priprava Globalne strategije za zunanjo in varnostno politiko EU² kažejo na spreminjanje zunanjevarnostne politike in iskanje novih (varnostnih) strategij, prilagojenih današnjim razmeram na svetu. Zunanji pritisk mednarodnega sistema pa močno vpliva na države članice EU, da bi prevzele naloge, ki se pojavljajo, vendar pa ne zblížujejo zgolj zunanji dejavniki, saj mora biti prisotna pripravljenost znotraj držav članic (De Schoutheete 1990).

Kar delajo oziroma česar ne delajo posamezne države članice EU v svoji nacionalni zunanji (varnostni) politiki, postavlja omejitve skupnim ukrepom. Nekatere države članice dajejo poudarek na skupnosti, druge pa so bolj osredotočene na nacionalno neodvisnost oziroma posebne odnose s partnerji. Bilateralno in multilateralno sodelovanje, ki temelji na nekdanjih kolonialnih ali drugih kulturnih vezeh, je za države članice EU še vedno zelo pomembno.

EU obravnavamo kot varnostnega akterja največkrat v povezavi z načrtovanjem in izvajanjem misij in operacij. Od leta 2003 je EU v okviru SVOP izvedla že okvirno 32 misij in operacij. Nekatere so (bile) bolj uspešne, druge manj. Pri nekaterih se je odločanje za vzpostavitev in izvedbo misije ali operacije začelo veliko hitreje, pri drugih pa nekoliko počasneje. Zakaj so takšne razlike, kje je problem in kateri so razlogi, bo tudi predmet temeljne analize v nalogi.

Aplikativna relevantnost naloge bo podana tudi prek študije primerov, ki so še posebej pomembni za obravnavano področje, saj je to najneposrednejša oblika delovanja SVOP. S proučevanjem misij in operacij EU skozi nalogo in prek študije primerov lahko bolj

² Zaključki Evropskega sveta, 25. in 26. junij 2015.

podrobno spoznamo dejansko situacijo na terenu, delovanje instrumentov SVOP, morebitne pomanjkljivosti na področju zmogljivosti, predvsem pa vlogo politične volje držav članic EU.

Cilj in namen proučevanja je torej opredeliti delovanje Evropske unije kot varnostnega akterja v okviru instrumentov SVOP, in sicer po poti analize dejavnikov, ki prispevajo k uspešnemu in koherentnemu izvajanju misij in operacij EU oziroma so zanj potrebni. Namen naloge je preveriti relevantnost argumentov, ki utemeljujejo pomembnost politične volje držav članic EU pri izvajanju SVOP, in sicer v okviru operacij in misij, ki so najneposrednejša oblika delovanja EU na kriznih območjih.

Pri pregledu obstoječe literature o varnostnih in obrambnih vidikih SZVP in SVOP sem ugotovila, da obstaja veliko splošne literature (Cini 2003; Anderson in Seitz 2006; Baylis in Smith 2006; Hauser in Kernic 2006; Peterson in Shackleton 2006; Cameron 2007; Dagand 2008). Literatura, ki opredeljuje misije in operacije EU, pa zajema opisovanje misij in operacij EU (Biscop 2004; Bellamy in Williams 2009). V literaturi tako najdemo predvsem opis vloge SVOP in njenih mehanizmov oziroma instrumentov, vendar pa je vse premalo podatkov o vpogledu in vlogi držav članic EU pri uporabi in izvajanju SVOP. Pri analizi obstoječe literature sem tako ugotovila pomanjkljivo proučevanje na teh področjih:

- EU v mednarodnem okolju v povezavi z drugimi akterji, kot sta NATO in ZDA;
- celosten pristop uporabe instrumentov SVOP;
- vloga in vpliv držav članic EU pri izvajanju SVOP;
- proces odločanja za misijo ali operacijo EU z vidika držav članic EU.

Tudi po sprejetju Lizbonske pogodbe, ki uveljavlja nekatere novosti na področju varnosti in obrambe, primarna odločitev za civilne misije in vojaške operacije EU ostaja v rokah držav članic EU in še vedno je potrebna soglasna odločitev vseh članic (Brune in drugi 2010; Penalva 2010). To narekuje pomembnost politične volje držav članic EU za doseganje potrebnega soglasja med njimi ter pomembnost do opredelitve za izvedbo določene misije ali operacije, ki pa jo zasledimo predvsem v novejši literaturi in pri avtorjih, ki opisujejo prihodnost EU kot varnostnega akterja.

2.2 Metode analize in interpretacije virov

Metode analize in interpretacije virov bom uporabila za pridobitev informacij iz primarnih in sekundarnih virov. Primarni viri so pogodbe, dokumenti, poročila, analize in govori, ki določajo vsebinski okvir EU in SVOP, Evropsko varnostno strategijo, cilje in prihodnost SVOP, vlogo EU v operacijah in misijah ter vlogo posameznih držav članic do misij in operacij EU. Sekundarne vire bom uporabila s proučevanjem različnih knjig, znanstvenih člankov ter raziskovalnih poročil za obravnavo EU kot varnostnega akterja v mednarodnem prostoru, misij in operacij EU, Skupne zunanje in varnostne politike, Skupne varnostne in obrambne politike, administrativnih, političnih in strateških instrumentov SVOP.

Zgodovinska analiza

Zgodovinsko analizo bom uporabila glede razvoja EU kot varnostnega akterja in razvoja politike in instrumentov SVOP ter razvoja mednarodnih dogodkov od hladne vojne naprej, predvsem v luči opredelitve zgodovinskih razlik med državami članicami EU.

Primerjalno raziskovanje

S primerjalnim raziskovanjem bom iskala podobnosti in razlike med odločanjem držav članic EU za instrumente in mehanizme SVOP, razvojem civilnih in vojaških zmogljivosti, vzpostavitvijo misij in operacij EU, razumevanjem varnostnega okolja in izzivov ter med nacionalnimi stališči v okviru izvajanja SVOP.

Študija primera

Metodo študija primera bom uporabila za analizo nekaterih misij in operacij EU, in sicer vojaške operacije EUFOR Čad/RCA, civilne misije EULEX Kosovo, vojaške operacije EUNAVFOR Atalanta in nadzorne misije (AMM) v Acehju v Indoneziji. Izbrane misije in operacije EU predstavljajo tako civilno kot vojaško dimenzijo SVOP, vključujejo različna področja delovanja (od izvršilnih in neizvršilnih do nadzorovanja in krepitev pravne države), njihovo geografsko delovanje pa je široko in obsega tako Evropo in Afriko kot tudi Azijo. Z izbranimi študiji primera bom proučila in poskušala ugotoviti, kako politična volja držav članic EU vpliva na odločitev in vzpostavitev misije ali operacije EU in kaj to posledično pomeni za EU oziroma še posebej za SVOP. Poudarek bo predvsem na nacionalnih interesih posameznih držav članic EU ter njihovi vlogi pri prevzemanju odgovornosti na mednarodnem parketu v okviru SVOP.

Metoda usmerjenega intervjuja

Metodo usmerjenega intervjuja bom uporabila za pridobitev relevantnih podatkov glede izzivov in usklajevanj držav članic na politični ravni in v najvišjih delovnih telesih EU, kot je Politični in varnosti odbor EU. Z intervjuji bom poskušala pridobiti tudi informacije glede politične volje držav članic EU v okviru izvajanja SVOP ter pri odločanju za misije in operacije EU, pomembnosti instrumentov SVOP, zagotavljanja civilnih in vojaških zmogljivosti ter vpliva finančne krize na izvajanje SVOP. Sogovornike za intervju sem pridobila iz Evropske službe za zunanje zadeve, in sicer Dirka Dubois, direktorja Evropske akademije za varnost in obrambo, mag. Mirka Ciglerja, nekdanjega predstavnika Slovenije v Političnem in varnostnem odboru v Bruslju, upokojenega brigadirja Joeja Coelmonta, samostojnega strokovnega sodelavca Kraljevega inštituta Egmont za mednarodne odnose, dr. Alexandra Mattelaerja, pomočnika direktorja Inštituta za evropske študije (IES) na Univerzi Vrije v Bruslju, in Daniela Fiotta, doktorskega raziskovalca na IES na Univerzi Vrije.

Deskriptivna metoda

Deskriptivno metodo bom uporabila za opis proučevanja in predstavitev ugotovitev, predvsem s teoretičnimi koncepti, ki opisujejo predmete in probleme analize. Metodo bom uporabila tudi za opisovanje temeljnih pojmov, kot sta SZVP in SVOP, ter instrumentov in mehanizmov SVOP.

2.3 Hipoteze

Temeljno raziskovalno izhodišče, ki bo obravnavano v okviru magistrskega dela, je: »Brez politične volje in soglasja držav članic EU kljub izboljšanim instrumentom in mehanizmom SVOP EU ne more učinkovito izvajati SVOP.«

V okviru temeljnega raziskovalnega izhodišča bom preverjala še te izvedbene hipoteze, ki bodo omogočile bolj poglobljeno analizo predmeta:

HIPOTEZA 1: razvoj in krepitev instrumentov na področju SVOP sta pomemben dejavnik, vendar sama po sebi še ne pomenita učinkovitejšega izvajanja SVOP.

HIPOTEZA 2: države članice EU zagotavljajo civilne in vojaške zmogljivosti za potrebe SVOP glede na svoje nacionalne interese.

HIPOTEZA 3: države članice EU uporabljajo instrumente SVOP za doseganje svojih zunanjevarnostnih ambicij in ciljev v mednarodnem prostoru, zato vzpostavitev misije ali operacije EU služi predvsem nacionalnim interesom posameznih držav članic EU.

2.4 Struktura dela

Magistrsko delo obsega tri glavna področja, razdeljeno pa je na devet poglavij.

Prvi del obsega *uvod (1. poglavje)* ter *metodološko teoretično izhodišče*, kjer so opredeljeni predmet in cilji proučevanja, metode analize in interpretacije virov, glavne in izvedbene hipoteze ter *temeljni pojmi (2. in 3. poglavje)*.

Drugi del proučuje *proces in mehanizme* izvajanja Skupne varnostne in obrambne politike EU (*4. poglavje*), kjer so podrobno opredeljeni najrazličnejši instrumenti SVOP, ki sem jih razvrstila po relevantnosti glede na opredelitev njihovih vlog. Podpoglavja torej vsebujejo opis institucionalnih, administrativnih in političnih instrumentov SVOP (predvsem so to struktura SVOP in njena delovna telesa), sledijo strateški instrumenti, ki vključujejo predvsem strategije in strateške določbe za izvajanje SVOP. Finančni instrumenti so pomemben segment SVOP, saj opredeljujejo njeno delovanje še zlasti pri izvajanju misij in operacij EU. Glavno delitev SVOP pa lahko opredelimo prek civilne oziroma vojaške komponente, ki sta sestavni del njenega delovanja, tako v okviru določb in delovnih teles kot tudi delovanja na terenu v okviru zagotavljanja civilnih in vojaških zmogljivosti. Celotno poglavje pa sicer opisuje razvoj, delovanje in uporabo instrumentov SVOP, predvsem v luči njihove uporabnosti in izvajanja v okviru držav članic EU.

V *5. poglavju* je obravnavana *vloga držav članic EU*, in sicer najprej izhajam iz teorije mednarodnih odnosov, ki opredeljuje liberalizem in realizem, nato pogledam (zgodovinsko) delitev med državami članicami EU, še posebej v odnosu do ZDA. Nacionalna stališča in interesi posameznih držav članic EU predstavljajo ključen element v razumevanju politike in vloge SVOP, tako v teoriji kot v praksi. Ne smemo pa niti mimo aktualnih problemov, ki

lahko vplivajo na SVOP, in to so obrambni proračuni držav. Ne nazadnje pa je treba pogledati še širši geostrateški kontekst, ki ga imajo države članice EU v mednarodnem prostoru v odnosu do SVOP.

V 6. poglavju je prikazana *SVOP v praksi*, in sicer opisujem misije in operacije EU, sodelovanje držav članic EU ter njihovo povezovanje v okviru strateških partnerstev EU na področju SVOP. V poglavju so analizirane tudi študije primerov nekaterih misij in operacij EU, ki dajejo boljši vpogled, in delovanje držav članic EU v odnosu do misij in operacij ter do njihovih odločitev in vzpostavitev.

Tretji, zadnji del naloge navaja *sklepne ugotovitve in verifikacijo hipotez (7. poglavje)* opravljene analize skozi celotno nalogo. Sledijo še seznam *literature (8. poglavje)* in *priloge (9. poglavje)*.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 Skupna zunanja in varnostna politika EU

Dolgotrajno odsotnost ter izziv pri vzpostavljanju zunanje politike EU lahko na kratko povzamemo z vprašanjem nekdanjega ameriškega zunanjega ministra Henryja Kissingerja: »Koga pokličem, ko želim govoriti z EU?« (McCormic 2005, 208).

Eden prvih instrumentov, ki je koordiniral zunanjo politiko držav članic, je bil nastanek Evropske politične skupnosti decembra 1969 v Haagu, ko so se zunanji ministri EPS dogovorili o rednih srečanjih (vsakih šest mesecev), na katerih bodo koordinirali svoja stališča o mednarodnih problemih in iskali skupne rešitve. Države članice so nato skozi dve desetletji spoznavale svoja stališča in skupne interese ter poskušale nastopati enotno na mednarodnih političnih dogodkih, kar so konec leta 1988 zapisale tudi v Deklaraciji iz Rodosa. S tem so bili zarisani temelji prihodnje SZVP tako z vidika zastavljenih ciljev in dometa kot tudi v smislu strategije in uporabe sredstev (Kajnič in Marn v Kajnič 2009). Z Maastrichtsko pogodbo ali bolj znano Pogodbo o Evropski uniji je leta 1992 SZVP zamenjala EPS in tako postala sestavni del EU, kar je dodatno potrdilo potrebo po skupni zunanji politiki EU, še posebej v

kontekstu spremenjenih mednarodnih okoliščin po koncu hladne vojne. Delni odgovor na vprašanje Henryja Kissingerja pa lahko najdemo šele v letu 1999 (s podpisom Amsterdamske pogodbe), ko je bilo vzpostavljeno mesto visokega predstavnika za SZVP³, ki naj bi bil prva kontaktna oseba za evropsko zunanjo in varnostno politiko, s čimer je EU dobila »obraz« svoje zunanje politike.

Vendar pa je treba poudariti, da so bila pogajanja in določbe glede SZVP dolgotrajna in zahtevna, saj so bila stališča držav članic EU pogosto nasprotujoča. Nekatere države članice, na primer Združeno kraljestvo, Danska, Portugalska in Grčija, so si sicer prizadevale za vzpostavitev učinkovitejšega mehanizma političnega ustroja EU v okviru SZVP, vendar pa hkrati niso želele prenesti prevelikih odločitev z nacionalnega medvladnega nivoja na nadnacionalni in s tem pustiti odločanje v veliki meri na ravni SZVP. Spet druge države, na primer Francija, Nemčija, Belgija, Nizozemska, Italija in Luksemburg, pa so želele videti močno in vplivno SZVP.

Z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe je SZVP pridobivala veljavo v zunanjevarnostnem kontekstu in razvijala svojo regionalno in globalno vlogo, kar nakazujejo tudi tri sprejete skupne strategije glede Rusije (1999), Ukrajine (1999) in Sredozemlja (2000). Vendar pa so se te kmalu izkazale za preširoke in zgolj vljudnostne ter v praksi niso pokazale konkretnih dejanj oziroma dodane vrednosti. Visoki predstavnik je tako z vidika novih izzivov in groženj po 11. septembru 2001 in tudi zaradi iskanja nove enotnosti med državami članicami pripravil Evropsko varnostno strategijo⁴, ki jo je Svet sprejel decembra 2003 (Kajnič in Marn v Kajnič 2009) in naj bi odgovorila na vprašanje strateške kulture EU ter njene vloge in delovanja v svetu. Zaradi nadaljnjega usklajevanja in poglobljenega povezovanja politik EU ter učinkovitejšega izvajanja SZVP je bila leta 2007 sprejeta Lizbonska pogodba. Ta naj bi omogočila, da EU dodatno poveže različne vidike svojih zunanjih ukrepov pod eno streho, kar naj bi simboliziralo tudi novo preoblikovano mesto zdaj t. i. visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki ima dvojno vlogo, in sicer vodi Evropsko službo za zunanje delovanje in je podpredsednik Komisije⁵.

³ Prvi visoki predstavnik za SZVP je postal nekdanji španski zunanji minister in generalni sekretar NATO Javier Solana.

⁴ Evropska varnostna strategija (*angl. European Security strategy – ESS*) je v nadaljevanju podrobneje opisana v posebnem poglavju.

⁵ Funkcijo visokega predstavnika trenutno zaseda Federika Mogherini.

EU je cilje svojih zunanjih odnosov in ukrepov določila skozi implementacijo različnih pogodb in deklaracij, in čeprav se nam včasih zdijo nejasne oziroma nedefinirane in jim nemalokrat ne damo dovolj poudarka, zajemajo ne nazadnje načela demokracije, pravne države, človekove pravice, temeljne svoboščine, enakopravnost in solidarnost ter spoštovanje načel Združenih narodov in mednarodnega prava (člen 10a Lizbonske pogodbe).

3.2 Skupna varnostna in obrambna politika EU

Ideja o evropski varnostni in obrambni arhitekturi sega že v obdobje kmalu po drugi svetovni vojni, ko so leta 1948 Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska in Združeno kraljestvo podpisali Bruseljsko pogodbo o vzajemni obrambi (Cini 2003). Pogodba naj bi bila osnova za vzpostavitev Evropske obrambne skupnosti, ki bi ustanovila skupno evropsko vojsko in dovolila sodelovanje Zvezne republike Nemčije, vendar jo je francoska nacionalna skupščina leta 1954 zavrnila. Namesto tega je tako istega leta sledila ustanovitev mednarodne organizacije Zahodne evropske unije, ki je sicer na varnostno–obrambnem področju dolgo bila v senci NATO, leta 1984 pa se je reaktivirala, ko so se njeni zunanji in obrambni ministri dogovorili za redna srečanja v tem formatu. Ker EPS, ustanovljeni leta 1969 v Haagu, kot mehanizmu postopnega tesnejšega političnega sodelovanja ni uspelo vzpostaviti varnostne dimenzije, je ZEU pridobivala in krepila svojo vlogo na tem področju. Ena od vidnejših, čeprav skromnih akcij je bilo dobro koordinirano čiščenje min držav članic ZEU med letoma 1987 in 1990 v Perzijskem zalivu, med iransko–iraško vojno (McCormic 2005, 216). Leta 1993 pa je na ministrskem srečanju ZEU v Rimu sledil tudi dogovor o ustanovitvi Zahodnoevropske skupine za oborožitev⁶, katere namen je bil okrepiti evropsko obrambno tehnično in industrijsko bazo ter učinkoviteje uporabiti sredstva, ki so na voljo.

Vse večja potreba po razpravi o mednarodni varnosti in skupnem forumu o varnosti in obrambi se je izražala skozi številne sprejete pogodbe, s podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1992, ko je bila ustanovljena SZVP, pa se je prvič zapisalo, da bo ta obravnavala vsa vprašanja v zvezi z varnostnim segmentom Unije, »vključno z eventualnim okvirom za skupno obrambno politiko, ki bi lahko sčasoma vodila k skupni obrambi« (Pogodba o

⁶ V njej je sodelovalo kar 19 držav članic (Avstrija, Belgija, Češka republika, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Španija, Švedska, Turčija in Združeno Kraljestvo). Zahodnoevropska skupina za oborožitev je sicer delovala do leta 2005.

Evropski uniji 1992, 4). Ta zaveza se je še dodatno okrepila s sprejetjem petersberških nalog, ko so zunanji in obrambni ministri ZEU leta 1992 izdali deklaracijo, s katero so strinjali, da se njihove vojaške enote lahko uporabijo za izvajanje petersberških nalog, ki opredeljujejo naloge humanitarne in reševalne narave, ohranjanje miru in druge naloge kriznega upravljanja. S tem so se petersberške naloge in ne nazadnje ZEU počasi integrirale v okvir EU, o čemer priča tudi podpis Amsterdamske pogodbe leta 1997 in kar nakazuje na nadaljnjo potrebo po obrambni komponenti znotraj EU. Da pa mora EU odigrati pomembnejšo vlogo in s tem prevzeti odgovornost v okviru obrambne dimenzije, kaže zaveza takratnega novoizvoljenega britanskega premierja Tonyja Blaira in francoskega predsednika Jacquesa Chiraca v slavni Deklaraciji iz St. Maloja leta 1998, kjer sta bila oba odločena, da mora EU imeti kapaciteto za avtonomna dejanja, podprto s kredibilnimi vojaškimi silami, imeti sredstva za odločanje ter pripravljenost, da se lahko odzove na mednarodne krize (Keohane 2008). Z voljo po razvoju omenjene deklaracije, še posebej s strani Nemčije, ter zaradi nezadovoljstva držav članic EU pri vlogi EU na Kosovu je bila leta 1999 v Kölnu sprejeta zaveza o ustanovitvi EVOP (Evropski svet 1999). EU naj bi tako v skladu z načeli Ustanovne listine OZN prispevala k mednarodnemu miru in varnosti ter tudi izvajala vojaške operacije, kadar NATO ne bo angažiran. Naslednji pomembni koraki so bili sprejeti v Helsinkih istega leta, in sicer določitev obsega skupnih vojaških zmogljivosti EU v okviru naslovnega cilja za oblikovanje vojaških zmogljivosti EU (*Headline goals*), ter s Pogodbo iz Nice (2001/2003), kjer se je opredelil proces gradnje vojaških in obrambnih zmogljivosti EU in dokončno določila struktura EVOP. Dodatno vodilo za izvajanje EVOP pa je postala tudi Evropska varnostna strategija (leta 2003), ki določa prevzemanje odgovornosti za globalno varnost in prepoznavna glavne grožnje.

EVOP pa je naredila prvi pravi premik iz politike k dejanjem šele leta 2003, ko je izvedla svojo prvo operacijo ohranjanja miru v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji. Zahteve po skupnem delovanju EU na varnostnem in obrambnem področju so se nato znatno povečale, kar kažejo tudi številne operacije in misije EU, ki so sledile.

Zadnjeprejeta Lizbonska pogodba (leta 2009) opredeljuje in dopolnjuje določbe prejšnjih pogodb (tj. Maastrichtske 1992, Amsterdamske 1997 in iz Nice 2001). Na področju varnosti in obrambe pa ni prišlo zgolj do preimenovanja EVOP v SVOP – Skupno varnostno in obrambno politiko, kjer je SVOP zdaj opisana kot sestavni del SZVP in lahko uporabi civilna in vojaška sredstva za izvajanje misij in operacij zunaj meja Unije za

ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti (v skladu z načeli Ustanovne listine OZN). Sledile so tudi nove klavzule o stalnem strukturnem sodelovanju, povečanju obsega petersberških nalog ter vzajemni pomoči (obramba) in solidarnosti, kar kažejo člani od 42 do 46 ter člen 222 (podrobni opis sledi v nadaljevanju).

Seveda pa ostaja temelj Lizbonske pogodbe v odnosu do varnosti in obrambe v njeni deklaraciji 4. člena, ki navaja, da »zlasti nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice« (Uradni list Evropske unije 2008). Poleg tega pa še dodatno navaja (v 42.2 členu), da:

Skupna varnostna in obrambna politika vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike Unije. Ta vodi do skupne obrambe, če Evropski svet soglasno tako odloči. V tem primeru državam članicam priporoči sprejetje takšne odločitve v skladu z njihovimi ustavnimi pravili. Politika Unije v skladu s tem oddelkom ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic in spoštuje obveznosti iz Severnoatlantske pogodbe tistih držav članic, ki vidijo uresničevanje svoje skupne obrambe v NATO, ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, vzpostavljeno v tem okviru (Uradni list Evropske unije 2008).

Čeprav je to sicer zapisano v duhu nadaljevanja skupne obrambe Unije, pomeni – v diplomatskem jeziku – da so vse varnostne in obrambne zaveze Pogodbe izključno najprej predmet nacionalnih prioritet in nacionalnih interesov vsake države članice.

4 PROCESI IN MEHANIZMI IZVAJANJA SVOP

4.1 Institucionalni, administrativni in politični instrumenti

Eden glavnih elementov SVOP, ki se ni spremenil z Lizbonsko pogodbo, je njegov medvladni značaj, kar pomeni, da so pristojnosti v rokah držav članic EU in da te sprejemajo odločitve soglasno. Načelo soglasnosti pa je temelj varnostnega in obrambnega sodelovanja v EU. Področje SZVP in s tem tudi SVOP, ki je integrirano znotraj okvira Unije, dovoljuje določena pravila in predpise, ki so značilni za medvladno odločanje, in sicer:

- predloge lahko poda vsaka država članica, visoka predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter podpredsednik Evropske komisije (v nadaljevanju visoka predstavnik) ali Evropska komisija;
- vloga Evropskega parlamenta je zgolj posvetovalna;
- odločitve Evropskega sveta ali Sveta EU se sprejemajo soglasno: Evropski svet definira prioritete in interese EU ter sprejme sklepe, nato Svet EU sprejme odločitve ali ukrepe, visoka predstavnik in države članice pa te odločitve ali ukrepe potem izvajajo (Evropski parlament 2016).

Glasovanje po načelu kvalificirane večine, ki se sicer lahko uporablja v določenih primerih SZVP⁷, ko gre načeloma za ukrepe pri uresničevanju soglasno sprejetih odločitev, je popolnoma izključeno pri odločitvah, ki se nanašajo na vojaške in obrambne zadeve. Enako velja pri odločanju za misije in operacije EU, saj se za delovanje v določeni misiji ali operaciji države članice odločajo po posameznih primerih, odločitve pa sprejemajo njihove vlade. Torej odločitve izhajajo prej iz nacionalno sprejetih pravil in določb kot pa iz pravil in določb, sprejetih v pogodbi Unije. Vendar pa princip »soglasne odločitve«, kakor trdi Dubois (2016, intervju z avtorjem), upočasnjuje proces odločanja, kar posledično upočasnjuje tudi vzpostavitev in napotitev misije ali operacije EU, še posebej z vidika nepripravljenosti držav članic EU, da zagotovijo potrebne zmogljivosti.

Države članice so v zvezi z zunanjo, varnostno in obrambno politiko ohranile nacionalno pristojnost in neodvisen nadzor nad njihovim oblikovanjem, zato poteka sodelovanje le na medvladni ravni. Ker na tem področju ni razmejitve pristojnosti med EU in državami članicami, je intenzivnost sodelovanja povsem odvisna od politične volje držav članic. Gre za uskladitev različnih nacionalnih stališč, katere namen je doseči enotno stališče. Če in ko ga države dosežejo, ga lahko uresničijo s sprejetjem instrumentov SZVP, deklaracij, sklepov ipd. ali pa le uskladijo svoja stališča in enotno nastopijo na mednarodnem prizorišču (Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU 2005, 35).

⁷ Pri sprejemanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije na podlagi sklepa Evropskega sveta o strateških interesih in ciljeh Unije iz člena 10b(1); pri sprejemanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije na predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki ga je predložil na posebno zahtevo, ki mu jo je Evropski svet dal na lastno pobudo ali pobudo visokega predstavnika; pri sprejemanju vseh odločitev o izvajanju sklepa o določitvi ukrepov ali stališč Unije; pri imenovanju posebnega predstavnika v skladu s členom 18(5) (31. člen Lizbonske pogodbe).

Vendar pa je treba poudariti, da na področju varnosti in obrambe nobene države ni mogoče prisiliti v odločanje in sprejemanje obveznosti v okviru teh politik in da določbe, povezane s SVOP, niso pravno obvezujoče.

Kako pa potekajo procesi in odločitve skozi uporabo različnih instrumentov v okviru SVOP? Formalno odločitve potekajo na ravni 28 ministrov za zunanje zadeve, ki zasedajo v okviru Sveta za zunanje zadeve, oziroma na ravni 28 voditeljev držav članic EU v okviru Evropskega sveta, ko se odločitve sprejemajo o najvišji politiki. Seveda so to predvsem formalna srečanja politične narave, odločitve, ki jih sprejemajo ministri ali voditelji, pa so v veliki meri že vnaprej dogovorjene. O odločitvah se dogovarjajo predvsem delovne skupine in odbori v Svetu in državah članicah EU. Pri tem jim pomagajo strokovna delovna telesa, kot sta vojaški odbor EU in odbor za civilne vidike kriznega upravljanja, njihovi predlogi pa se nato obravnavajo v Političnem in varnostnem odboru, kjer se predlogi oblikujejo v bodoče politične opcije, ki so pripravljene za formalna potrjevanja na najvišjem nivoju (FAC in Evropski svet). V okviru priprave strokovnih mnenj, procesov odločanja ter sodelovanja med različnimi akterji znotraj institucij EU ima tako SVOP številne mehanizme in instrumente, ki jih bom v nadaljevanju podrobneje opredelila in pojasnila. Analiza vsebuje predvsem pregled glavnih delovnih teles in struktur, ki prispevajo k pripravi in izvedbi SVOP, saj s kompleksnim mehanizmom usklajevanja in dogovarjanja preide SVOP iz strokovne (svetovalni organi EU) v politično (predstavniki držav članic) in ne nazadnje v praktično izvedbo (misije in operacije EU).

Razlago za nacionalne interese držav članic na področju varnostne in obrambne politike ne moremo razumeti brez poznavanja in povezovanja relevantnih institucij v Bruslju ter razumevanja njihovega delovanja. S tega vidika »nacionalni interesi niso opredeljeni samo v prestolnicah in nato posredovani v Bruselj na pogajanja, ampak so izdelani v institucionalnem kontekstu oziroma prostoru, kjer je včasih težko ločiti med nacionalnim in mednarodnim stališčem« (Howorth 2012, 445).

Oprelitev političnih usmeritev in prednostnih nalog ter skladno politično delovanje med Unijo in njenimi državami članicami na najvišji ravni je naloga Evropskega sveta (*European Council*), ki ga sestavljajo voditelji držav ali vlad EU in predsednik Komisije. Z Lizbonsko pogodbo se je Evropski svet še institucionaliziral, saj je dobil svojega predsednika,

izvoljenega za mandat dveh let in pol⁸. Njegova naloga je poleg vodenja dela Evropskega sveta, določanja prednostnih nalog EU ter krepitve povezanosti v Evropskem svetu tudi predstavljanje EU v zadevah zunanje in varnostne politike ter vodenje političnega dialoga s tretjimi državami na najvišji ravni.

Eden od osrednjih zakonodajnih organov EU, ki predstavlja interese posameznih držav članic EU pa je Svet Evropske unije (*Council of the European Union*). Sestavljajo ga ministri držav članic, predseduje pa mu minister države, ki trenutno predseduje⁹ Svetu EU; izjema je pri Svetu za zunanje zadeve, ki mu predseduje visoka predstavnica. Svet EU je odgovoren za koordiniranje politike držav članic za posamezna področja, kot so ekonomska in fiskalna politika, šolstvo, kultura in šport ter politika zaposlovanja. Na področju SZVP se ministri sestajajo v okviru Sveta za zunanje zadeve, na področju SVOP pa v okviru Sveta za zunanje zadeve v formatu obrambnih ministrov. Svet za zunanje zadeve torej definira in implementira zunanjo in varnostno politiko EU na podlagi navodil in usmeritev, ki jih poda Evropski svet, vključno z razvojno in humanitarno pomočjo, obrambo in trgovino.

Ena poglavitnih in dobrodošliih novosti, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba, je preoblikovana vloga visokega predstavnika¹⁰, zdaj preimenovana v visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter podpredsednika Evropske komisije (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice-President of the Commission*), kar daje pomen dvojnosti vloge, ki naj bi služila poenotenju stališč in učinkovitejši medinstitucionalni koordinaciji med Evropsko komisijo in elementi zunanjih odnosov EU, SZVP in SVOP. Mesto visokega predstavnika je sicer bilo ustanovljeno s sprejetjem Amsterdamske pogodbe (1999) zaradi zagotavljanja učinkovitejšega delovanja zunanje in varnostne politike EU. Z Lizbonsko pogodbo pa se je vloga še dodatno okrepila, saj vključuje mesto vodje diplomatskega zbora EU, odgovornost za implementacijo SZVP, odgovornost državam članicam na ministrskih zasedanjih in ne nazadnje, kot narekuje naziv, odgovornost za zunanje odnose Komisije, kar nakazuje na izboljšano konsistenco in

⁸ Trenutni predsednik Evropskega sveta je Donald Tusk (mandat ima od decembra 2014 do maja 2017).

⁹ Predsedovanje Svetu EU se izmenjuje vsakih šest mesecev, kar pomeni, da takrat vodenje Sveta EU na vseh ravneh prevzame država članica EU, ki je na vrsti (po vnaprej določenem vrstnem redu). Država članica, ki trenutno predseduje, sodeluje v skupini še dveh držav članic, t. i. trojki, ki določijo skupne glavne cilje in skupno agendo, ki se bo izvajala v 18-mesečnem programu. Na podlagi tega nato vsaka od teh treh držav članic pripravi še podrobnejši program, ki ga bo izvajala v času svojega predsedovanja. Trenutno trojko sestavljajo Nizozemska, Slovaška in Malta.

¹⁰ Do sprejetja Lizbonske pogodbe se je vloga visokega predstavnika imenovala »visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko in generalni sekretar Sveta Evropske unije«. V tej vlogi je nastopal Javier Solana; v spremenjeni, dvojni vlogi pa je mesto zasedala Catherine Ashton.

uskklajenost odnosov EU do tretjih držav in daje Uniji večjo težo kot mednarodnemu akterju (Keohane, 2009). Treba pa je poudariti, da kljub tako široki vlogi visoki predstavnik lahko deluje samo na podlagi soglasne odločitve 28 suverenih držav članic EU. In prav tako Evropska služba za zunanje delovanje (*European External Action Service*), ki jo vodi visoka predstavnica, ni zamenjala vloge 28 zunanjih ministrstev, ampak služi kot orodje za izboljšanje medsebojnega (so)delovanja in učinkovitejše sprejemanje soglasnosti med politikami. Evropska služba za zunanje delovanje sicer vključuje osebje iz nacionalnih ministrstev, sekretariata Sveta in Komisije, namen pa je izboljšati doslednost med zunanjo politiko držav članic in SZVP ter podpirati politiko EU v sodelovanju z nacionalnimi diplomati.

V okviru SVOP se torej uradne odločitve sprejemajo v organih na politični ravni, kot sta Evropski svet in Svet EU, razen kjer je Svet pooblastil Politični in varnostni odbor (*Political and Security Committee – PSC*), da sprejme ustrezne odločitve glede določenih politik. Politični in varnostni odbor, ki ga sestavljajo veleposlaniki držav članic, s sedežem v Bruslju je centralno telo v procesu sprejemanja odločitev, saj deluje po navodilih in poroča nazaj svojim vladam. Njegov glavni namen je spremljanje mednarodne situacije, svetovanje Svetu za zunanje zadeve in nadziranje implementacije dogovorjenih politik. Delovanje Političnega in varnostnega odbora ustreza tako visokemu predstavniku, saj ta lahko tako »začuti« delovanje prestolnic, kot tudi državam članicam, saj so te deležne izkušenj, ki jih prinašajo institucije Sveta, ter informacij o nastajanju EU politik, ki ne nazadnje spodbujajo medvladno razpravo. Politični in varnostni odbor igra tudi glavno vlogo pri kriznem odzivanju EU oziroma kriznem upravljanju, saj ima na voljo politične nasvete in priporočila, ki sledijo formalnim odločitvam pa tudi političnim usmeritvam, nadzorovanju in ocenjevanju izvedbene faze. Ko je odločitev za misijo ali operacijo EU enkrat sprejeta, Politični in varnostni odbor izvaja političen nadzor in strateško usmerja misije in operacije, za kar je odgovoren Svetu. Svet EU pa ga lahko tudi začasno pooblasti, da sprejema ustrezne odločitve. Cigler (2016) še dodaja, da je:

ena glavnih nalog PSC, da išče in najde soglasje glede določene tematike in usklajeno besedilo posreduje naprej na višjo raven, v tem primeru na FAC, vendar pa se lahko zgodi, da se tam določena problematika ponovno odpre in se o njej razpravlja. To se je na primer zgodilo pri dogovarjanju za nekatere spremembe v okviru operacije EUFOR Althea v Bosni in Hercegovini, kjer je že dogovorjeno besedilo prišlo na

dnevni red FAC, vendar je tam slovaški zunanji minister predlog zavrnil, kmalu zatem pa se mu je pridružil še britanski minister. Slovaki so imeli močne vezi z Beogradom in njihov interes je bil oslabiti misijo, kar jim je na koncu nekako uspelo, saj ni bil dosežen dogovor o predlaganih novih določbah za misijo, in dokument je bil zavržen.

Cigler še poudarja, da so »obstajali tudi primeri, ko PSC ni mogel doseči soglasja glede določene teme oziroma pobude, v tem primeru pa sta se lahko zgodili dve zadevi: eno, da se je zadeva začasno odložila z dnevnega reda PSC (če to ni bila zelo pomembna tematika) ali da se je posredovala v neusklajeni obliki naprej na FAC, kjer se je poskušalo doseči soglasje na ravni ministrov«.

Prvi orisi Političnega in varnostnega odbora so bili sicer predstavljeni že v zaključkih Evropskega sveta 1999 v Cologni, kot stalni organ z jasno opredeljenimi nalogami pa je bil vzpostavljen leta 2001 po zasedanju Evropskega sveta v Nici, ko je bil zapisan tudi v Pogodbi EU v 25. členu (Keohane 2009). Naloga PSC se skozi razvoj SVOP ni bistveno spreminjala, vendar pa Cigler (2016) opaža spremembo v dinamiki, ki jo deli na čas pred vzpostavitvijo mesta visokega predstavnika (leta 2009) in po tem, saj meni, da je bil:

do vzpostavitve mesta visokega predstavnika PSC ekskluziven organ za doseganje skupne politike držav članic EU, z ustanovitvijo visokega predstavnika in s tem tudi EEAS ter predstavnika takratne visoke predstavnice Ashton v PSC kot predsedujočega pa se je jasna definicija, kaj je vloga PSC, nekako začela izgubljati. Niti ni bilo jasno določeno, kako bo dosedanje znano delo potekalo naprej in kakšne bodo spremembe, do katere mere je pristojnost države članice in do kod sega pristojnost VP, kdo določa prioritete in kdo daje usmeritve. Dinamika se je začela spreminjati, kar je bilo zaznati skozi delovne procese PSC, nastajala pa so tudi nesoglasja med državami in Ashtonovo, ki je mnogokrat želela delovati nad državami.

Dinamiko Političnega in varnostnega odbora pa Juncos in Reynolds (v Howorth 2012, 444) sicer opisujeta kot »forum, kjer neformalna načela in pravila igrajo pomembno vlogo in kjer medsebojno povezovanje prispeva k boljšemu razumevanju predstavnikov kot tudi k sami vsebini nacionalne politike«. Čeprav večina veleposlanikov v odboru vidi svojo vlogo kot predstavnika svoje države, so nacionalni interesi v veliki večini skladni z evropskimi interesi. Veleposlaniki verjamejo, da je njihovo poslanstvo predvsem iskati ustrezne rešitve v obliki

medsebojnega sodelovanja, in ne toliko podpirati določene interese posameznikov (Howorth 2012). V praksi se v večini primerov zgodi prav to, da se začetna stališča držav članic EU ne ujemajo popolnoma, vendar se dogovarjanja in odločanja skozi Odbor po navadi končajo s soglasjem večine ali celo soglasjem vseh. Eden od temeljev doseganja takšnega soglasja je nedvomno tudi medsebojno zaupanje med predstavniki oziroma veleposlaniki PSC. Temu pritrjuje tudi Cigler (2016), ki opisuje PSC kot »stalno telo, kjer veleposlaniki službujejo od tri do štiri leta, se srečujejo vsaj dvakrat na teden, zato nastajajo notranje vezi, poznanstva, vsak od nas je tudi natančno vedel, kako drugi deluje. Kmalu postane tudi jasno, koliko je v nacionalnih stališčih in usklajevanjih prisotnega veleposlanika, koliko države in koliko svetovalcev. Sodelovanje in usklajevanje med veleposlaniki je tudi odvisno od same osebe, njegove retorike in nastopa«.

V primeru tistih držav članic, ki imajo močna stališča, je naloga Odbora in njegovih predstavnikov, da jih poskušajo prepričati z utemeljenimi razlogi, in tudi na osebni ravni, da bi spremenili stališče oziroma našli skupen jezik. Če razprava naleti na mrtvo točko ali na oviro, ker je veleposlanik predhodno dobil jasna navodila iz svoje prestolnice, da zagovarja nacionalna stališča, lahko telefonski klic v prestolnico zadostuje, da se razprava nadaljuje. To dokazuje, da čeprav »veleposlaniki sicer prejemajo navodila od svojih ministrstev za zunanje zadeve, imajo možnost vplivati tako v Bruslju kot v prestolnici, zato so velikokrat opisovani kot „dvosmerni“ veleposlaniki« (Howorth 2012, 447). Čeprav je formalno medvladna institucija, tako Politični in varnostni odbor čedalje bolj postaja nadvladna struktura.

Politični in varnostni odbor pa je osrednji organ družine odborov SVOP, ki vključuje Politično–vojaško skupino, Vojaški odbor EU, Vojaški štab, Situacijski center, Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja, Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje, Komisijo za zunanje odnose (Relex) in skupino Nicolaidis, združuje pa civilne in vojaške strokovnjake iz držav članic, organov Sveta ter Komisije.

Skupina Nicolaidis, ki je bila ustanovljena leta 2003, podpira vsakodnevno delo Političnega in varnostnega odbora. Nacionalni predstavniki lahko tako svoje veleposlanike in ne nazadnje države opozorijo na kake elemente ali zadržke, ki se pojavljajo na ravni EU, in predvidijo dinamiko, ki bi se lahko odvijala v samem Odboru.

Odločitev za ustanovitev Politično–vojaške skupine (*Politico military group*) je bila sprejeta leta 2001, vendar ta še danes izkazuje zelo široko in včasih nejasno sliko svojih nalog – pomoč Političnemu in varnostnemu odboru v okviru SVOP, spremljanje politične dimenzije vojaških ter civilno–vojaških zadev, kar nakazuje tudi sestavo njenih predstavnikov, ki praviloma prihajajo z zunanjih in obrambnih ministrstev.

Politično–vojaška skupina zaseda mesto med dvema enakovrednima glavnima svetovalnima organoma, tj. Odborom za civilne vidike kriznega upravljanja in Vojaškim odborom, odgovornima za civilni oziroma vojaški vidik SVOP.

Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*) je bil ustanovljen leta 2000 z namenom pridobivanja informacij, pisanja priporočil in svetovanja o civilnem vidiku kriznega upravljanja za Politični in varnosti odbor, sestavljajo pa ga predstavniki držav članic EU. Usmeritve za njegovo delovanje so bile najprej osredotočene na zmogljivosti civilnega kriznega upravljanja, kmalu pa so se naloge razširile na načrtovanje in spremljanje civilnih misij EU za krizno upravljanje, ko je bila leta 2003 vzpostavljena prva civilna misija za krizno upravljanje. Odbor je tako postal eno ključnih teles za oblikovanje in razvoj SVOP. Do zdaj je odigral zelo pomembno vlogo tudi v sodelovanju z državami članicami, ki jih želi ozaveščati o vse večji potrebi po civilnem kriznem upravljanju in tudi o potrebah po njenih zmogljivostih.

Predstavniki odbora CIVCOM prihajajo iz različnih civilnih sfer in imajo različne diplomatske izkušnje, vendar jim primanjkuje povezovalnega elana in kulture, kot to na primer vidimo pri vojaških strukturah. Večkrat se sestajajo zgolj na formalni ravni in le redko na neformalni, kjer velikokrat lahko potekajo neformalna povezovanja ali dogovarjanja glede nekaterih stališč držav članic. Vseeno pa Cross (v Howorth 2012, 30) ugotavlja, da kljub različnim nacionalnim stališčem predstavniki Odbora uspešno dosegajo soglasja, saj so razvili ustrezne strategije kako obvladovati svoje prestolnice v povezavi z iskanjem rešitev v Bruslju. Cross za primer navaja uspešno delovanje odbora CIVCOM pri vzpostavljanju misije EULEX Kosovo, ki je bila še posebej občutljiva glede na politični kontekst in deljena mnenja držav članic glede priznanja Kosova, in ugotavlja, da kljub različnim interesom na koncu vedno obstaja skupno prepričanje o doseganju soglasja ter da je predlog Odbora zato redkokdaj zavržen na višjem nivoju, tj. v Političnem in varnostnem odboru. Tukaj smo ponovno lahko priča tanki liniji med medvladnim pogajanjem in nadvladnim iskanjem soglasij.

Najvišji vojaški organ v Svetu predstavlja Vojaški odbor EU (*European Union Military Committee*), ki je bil vzpostavljen leta 2001 in daje vojaške nasvete Političnemu in varnostnemu odboru ter vojaške usmeritve Vojaškemu štabu. Ena od poglobitnih nalog je tudi načrtovanje novih in spremljanje obstoječih vojaških operacij EU v okviru vseh vojaških vidikov SVOP, vključno s pripravo konceptov za vojaško krizno upravljanje, v povezavi z vojaškimi zmogljivostmi. Sestavljajo ga načelniki vojsk držav članic EU, vendar se v okviru odbora največkrat sestanejo njihovi vojaški predstavniki. Vojaški predstavniki (držav članic EU in NATO) v vojaškem odboru EU so sicer v večini primerov (razen Francije, Belgije in Luksemburga) tudi predstavniki vojaškega odbora v NATO. Vojaški odbor EU je edini organ, ki mu ne predseduje predsedujoča država članica, ampak je izvoljen (s triletnim mandatom) general s štirimi zvezdicami. Naloge predsedujočega so predvsem vojaško svetovanje visoki predstavnici, usmerjanje izvajanja vojaškega kriznega upravljanja ter neposredna povezava s poveljniki vojaških operacij EU.

Nivo sodelovanja in sprejemanja odločitev v Vojaškem odboru EU je izjemno, saj vključuje vojaške strokovnjake, vpliv skupne vojaške kulture, redna in intenzivna zasedanja, izmenjavo profesionalnih načel ter zmožnost premagovanja političnih ovir z utemeljenimi vojaškimi nasveti in rešitvami. Cross (v Howorth 2012) slednje dokazuje prav na primerih dveh vojaških operacij, in sicer EUFOR Čad/RCA in NAVFOR Atalanta. Primarni cilj Vojaškega odbora EU je torej uspešno izvesti vojaške operacije EU in zagotoviti skupno varnost, zato se zavedajo pomembnosti ustreznega sodelovanja in učinkovitega usklajevanja.

Vojaški štab EU (*European Union Military Staff*), ki je bil leta 2001 vzpostavljen zato, da predstavi vojaške nasvete in podpira SVOP, deluje pod okriljem Vojaškega odbora ter poroča in svetuje tudi Političnemu in varnostnemu odboru. Sestavljajo ga vojaški strokovnjaki iz držav članic, predstavljajo pa povezavo med Vojaškim odborom in vojaškimi enotami. Vojaškemu štabu sta bili zaupani dve glavni nalogi, in sicer izvajanje zgodnjega opozarjanja, ocenjevanje razmer in strateško načrtovanje operacij v okviru petersberških nalog (humanitarne misije, mirovne misije in krizno upravljanje) in drugih operacij EU ter prispevanje k procesu izdelave, ocenjevanja in pregleda ciljev vojaških zmogljivosti v tesnem sodelovanju z Evropsko obrambno agencijo. Z nadzorom, ocenjevanjem in dajanjem priporočil pri usposabljanju, urjenju in interoperabilnosti sil in zmogljivosti prispeva k

vzpostavitvi in pripravi nacionalnih in večnacionalnih vojaških sil, ki jih prispevajo države članice EU.

V okviru vojaškega štaba je leta 2004 začela delovati civilno–vojaška načrtovalna celica, (*Civilian–military planning cell*), ki izvaja strateško načrtovanje za odziv na krizne situacije, z vidika skupnih civilno–vojaških operacij. Vojaškemu štabu tudi omogoča, da hitro vzpostavi operativni center, če je potreben skupni civilno–vojaški odziv in če Svet ni določil nobenega nacionalnega poveljstva. Civilno–vojaška načrtovalna celica je stalna struktura operativnega centra EU (opis v nadaljevanju) in pomaga koordinirati civilne misije.

Za načrtovanje operacij in izvajanje vojaških operacij SVOP je imela EU do leta 2007 dve možnosti: uporabo operativnega poveljstva NATO za zmogljivosti v sklopu mehanizma »Berlin plus« ali uporabo nacionalnih poveljstev, ki so jih na voljo EU dale nekatere države članice.¹¹ Čeprav se ideja o operativnem poveljstvu EU, ki so ga leta 2003 predlagale Francija, Nemčija, Belgija in Luksemburg na t. i. »čokoladnem minivrh« (še) ni uresničila, predvsem zaradi nasprotovanja Združenega kraljestva (in še nekaterih drugih držav članic) je leta 2007 nastal Operativni center EU (*EU Operational Center*). Kompromis med Francijo, Nemčijo in Združenim kraljestvom, ki je posledično pripeljal do nastanka Operativnega centra EU, je nastal po vzpostavitvi civilno–vojaške celice tako v Vojaškem štabu kot tudi v poveljstvu NATO (SHAPE). Namen Operativnega centra EU pa je, da se lahko s sklepom Sveta aktivira *ad hoc* v primeru priprave za izvedbo vojaške ali civilno–vojaške operacije, ko se države članice EU ne odločijo za uporabo sredstev NATO ali nacionalna poveljstva niso na voljo. Marca 2012 je bil Operativni center EU uporabljen prvič, zaradi usklajevanja in krepitev civilno–vojaške sinergije med tremi operacijami v Afriškem rogu (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia, EUCAP Nestor¹²).

Vzpostavitev Direktorata za krizno upravljanje in načrtovanje (*Crisis Management Planning Directorate*) v okviru Evropske službe za zunanje delovanje pa je eden od instrumentov, s katerim so države članice pokazale politično voljo za utrditev civilno–vojaškega sodelovanja, saj ta direktorat združuje različne organe, odgovorne za strateško načrtovanje in pomembne

¹¹ Zaveza držav članic EU, da zagotovijo primerna operativna poveljstva za potrebe izvajanja operacij EU je ključna za SVOP. Do danes je pet držav članic ponudilo svoja obstoječa nacionalna poveljstva za načrtovanje in izvajanje vojaških operacij EU, in sicer: Francija (Paris), Nemčija (Ulm), Grčija (Larissa), Italija (Rim) in Združeno kraljestvo (Northwood).

¹² Vojaška operacija EUNAVFOR ATALANTA; misija EU za usposabljanje v Somaliji EUTM Somalija; in civilna misija za načrtovanje (z vojaškimi nasveti) EU CAPACITY NESTOR (EUCAP NESTOR).

horizontalne naloge, tako iz civilne kot vojaške sfere. Je eno najmlajših delovnih teles in deluje pod političnim nadzorom Političnega in varnostnega odbora ter svetuje visoki predstavnici. Njegove naloge vključujejo civilno–vojaško strateško načrtovanje za nove misije in operacije EU ter pregled obstoječih, razvoj strateških partnerstev SVOP, razvoj politike in koncepta SVOP ter izvedbo vaj in usposabljanj s področja SVOP. Strateško načrtovanje se izvaja predvsem na integriran način, ki vključuje tako civilne in vojaške načrtovalce ter svetovalce; kot primer njihovega koncepta za krizno upravljanje lahko navedemo uporabo civilne misije v podporo notranjim varnostnim silam v Maliju, vojaško operacijo, ki prispeva k varnemu okolju v Srednjeafriški republiki, ter svetovalno misijo za reformo varnostnega sektorja v Ukrajini. Direktorat tako usklajuje dejavnosti in nadaljnji razvoj evropskih civilnih in vojaških zmogljivosti, pri tem pa poskuša najti sinergijo med civilnimi in vojaškimi sredstvi ter krepiti vezi med SVOP in svobodo, varnostjo, pravom, človekovimi pravicami in podobnimi horizontalnimi vidiki kriznega upravljanja EU (EEAS 2016).

Za strateško načrtovanje civilnih misij EU in določitev njihovega operativnega sedeža pa je bil v sklopu Evropske službe za zunanje delovanje vzpostavljen poseben direktorat Civilne zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij (*Civilian Planning and Conduct Capability*). Civilne misije EU spodbujajo stabilnost in gradijo odpornost s krepitvijo vladavine prava na strateški in operativni ravni v nestabilnih državah, kar je tudi ena temeljnih nalog direktorata. Deluje pod strokovnim nadzorom operativnega poveljnika za civilne operacije ter političnim vodstvom Političnega in varnostnega odbora in visoke predstavnice. Močne in zanesljive institucije, kot je omenjeni direktorat, spodbujajo vladavino prava, skupaj z dobrim upravljanjem pa povečujejo stabilnost in zmanjšujejo ranljivost držav.

Delovno telo, ki svetuje o procesu odločanja SVOP v okviru institucionalnih, finančnih in pravnih sredstvih, se imenuje delovna skupina RELEX. Sestavljajo jo nacionalni predstavniki držav članic EU, odgovorna pa je za pripravo vseh pravnih dokumentov v okviru SZVP in SVOP. Delovna skupina tudi nadzoruje pravni vidik nastajajočih birokratskih okvirjev na tem področju, vključno z ustanovitvijo Evropske obrambne agencije in Evropske akademije za varnost in obrambo. Pomembno vlogo igra pri proračunu SZVP (skupaj s Komisijo), saj razpravlja o finančnih sredstvih, ki so na voljo v okviru skupnih ukrepov in podobnih pobud, financiranih iz proračuna SZVP. Relex mora zagotoviti uravnotežen proračun skozi vrsto

ukrepov, usklajevati pa se mora tudi glede postopkov, ki dovoljujejo hitra izplačila finančnih sredstev za potrebe pripravljanih aktivnosti in naročanj v okviru SVOP.

Obveščevalni in situacijski center Evropske unije (*EU Intelligence and Situation Centre*) je naslednik nekdanjega situacijskega centra EU (EU SITCEN)¹³, ki je prevzel vse naloge v zvezi z obveščevalnimi in analitičnimi dejavnostmi centra. Center predstavlja edino civilno obveščevalno delovanje EU, ki zagotavlja podrobne analize za določevalce EU, temelji pa na obveščevalnih podatkih, ki jih posredujejo varnostno–obveščevalne službe držav članic EU. Center zagotavlja analize, zgodnja opozorila in zavedanje o situaciji visoki predstavnici, EEAS ter drugim odločilnim organom EU, vključno s področja SVOP, in tudi državam članicam. Center ni operativna agencija in nima zmogljivosti za zbiranje podatke, saj deluje samo v okviru strateških analiz – operativna naloga obveščevalnih dejavnosti je odgovornost posameznih držav članic. Vzpostavitev centra je sicer povezana z ustanovitvijo SVOP in mesta visokega predstavnika (1999) ter nujne potrebe po širši analizi obveščevalnih podatkov, ki je postopoma nastala z vzpostavitvijo misij in operacij, razvojem zmogljivosti SVOP za krizno upravljanje ter še posebej po terorističnem dogodku 9/11 (EU INTCEN, 2015).

Delo odborov SVOP pa je seveda treba gledati tudi z vidika sodelovanja z drugimi odbori, ki ponujajo neke geografske in podobne izkušnje v kontekstu SZVP in zunanjih odnosov. Na žalost pa sta izmenjava in sodelovanje med vsemi temi odbori omejena, predvsem zaradi časovne stiske in preobsežnega dela kot tudi zaradi različnih kultur in prioritete držav članic, kar je dodatna ovira pri doseganju skupnega in dejansko celostnega pristopa do kriznih situacij.

Pri sprejemanju odločitev na področju SZVP in še posebej SVOP pa si EU pomaga tudi z uporabo satelitskega centra EU (*European Union Satellite Centre*), ki je bil ustanovljen že leta 1992, v EU pa je bil kot agencija vključen leta 2002. Z uporabo ustreznih sredstev v vesolju in zbiranjem podatkov, vključno s satelitskimi posnetki in posnetki iz zraka, center služi za pomoč oziroma podporo misijam in operacijam kriznega upravljanja EU. Osebe centra sestavljajo izkušeni analitiki za slikovni material, geoprostorski specialisti in podporno osebje iz držav članic EU s sedežem v Madridu.

¹³ 4. člen, 3. odstavek, 3. alineja Sklepa Sveta (2010/427/EU) 26. julija 2010 o vzpostavitvi organizacije in delovanja Evropske službe za zunanje delovanje (EEAS) (UL L 201, 3.8.2010, str. 38).

Odločitev za ustanovitev Evropske obrambne agencije (*European Defence Agency*) leta 2004 je nastala predvsem zaradi potrebe po iskanju rešitev za zagotovitev primernih in zadostnih zmogljivosti držav članic EU, potrebnih za izpolnjevanje zadanih ciljev, opredeljenih v glavnih ciljeh EU, in ne nazadnje zaradi izpolnjevanja njenih mednarodnih obveznosti. Ustanovitev te medvladne agencije za področje razvoja obrambnih zmogljivosti, raziskav, nabav, opremljanja in oborožitve naj bi pripomoglo k boljšemu in učinkovitejšemu razvoju vojaških zmogljivosti (Grizold 2005, 69). Eden glavnih namenov agencije je tako spodbuditi usklajevanje oborožitvenih zahtev in izboljšati vojaške zmogljivosti sodelujočih držav članic za potrebe SVOP in jim pomagati, da si delijo stroške razvoja, nakupa in uporabe opreme, tako da imajo vojaške sile boljši dostop do nujno potrebnih zmogljivosti, davkoplačevalci pa manj stroškov. Poudarek je predvsem na boljši in bolj usklajeni porabi finančnih sredstev za vojaške namene, še posebej v luči finančne krize in zmanjševanja obrambnih proračunov držav članic. Stroški obrambnih sredstev in vojaških zmogljivosti se zvišujejo od šest do osem odstotkov na leto, medtem ko se obrambni proračuni znižujejo ali ostajajo na nizki ravni (Keohane 2009). S proračunom, ki za leto 2015 znaša 30,5 milijona EUR, agencija skrbi za različne in tudi specifične projekte, na primer tehnologijo za boljše odstranjevanje min, boljše zaznavanje improviziranih eksplozivnih sredstev ter odkrivanje kemičnega, radiološkega in biološkega orožja. S skupnim projektiranjem in razvojem ter skupno proizvodnjo ali nakupom potrebnih zmogljivosti lahko države članice izboljšajo svoje vojaške zmogljivosti in prihranijo pri stroških porabe (Giegerich 2010). Vendar pa je treba poudariti, da agencija kot medvladni organ samo pomaga koordinirati razvoj zmogljivosti držav članic, če to želijo, tudi v luči iskanja ustreznih načinov delitve stroškov nabave zmogljivosti s strani obrambnih ministrstev.

Čeprav je EDA po definiciji medvladne narave, ima interes skupnega delovanja in celo integracije. Z uvedbo postopkov in pravil, kot je Kodeks ravnanja o obrambnih nabavah, EDA omogoča sodelovanje in integracijo, v tem primeru v procese nabav. Kakor poudarja Bátor (v Howorth 2012, 440), je EDA celo določila »pravila in normative zaradi doseganja boljše koordinacije in povezanosti med državami članicami EU na področju obrambe, da bi določila okvir za transvladno ureditev in socializacijo med članicami in s tem omogočila nadgradnjo svoje medvladne narave«. Schilde (v Howorth 2012, 440) celo ocenjuje, da je bila »EDA relativno uspešna pri distanciranju od medvladnega značaja, ki so ji ga zadale države članice, še posebej v luči neposrednega pritiska industrije in povezovanja industrijskih lobistov z uradniki EDA«. Vendar pa se EDA sooča s številnimi težavami, na primer s stalnim

reševanjem problemov med »europeanisti« in »atlanticisti« (več o tej delitvi v nadaljevanju), ki se velikokrat znajdejo v nesoglasju zaradi svojih nasprotujočih si pristopov do različnih pobud in predlogov. Nekatere države članice seveda vidijo obrambne nabave kot področje politike, kjer je sodelovanje EU ključno, če se želijo izogniti statusu podizvajalca ameriške industrije.

Inštitut Evropske unije za varnostne študije (*The European Union Institute for Security Studies*) je bil ustanovljen leta 2002 kot samostojna agencija v okviru SZVP s sedežem v Parizu in se ukvarja predvsem z analizami o zunanji, varnostni in obrambni politiki – zaradi podpiranja skupne varnostne kulture EU in zunanje politike ter bogatitve strateške razprave znotraj in zunaj meja EU. Glavni namen inštituta pa je zagotoviti analize, ki se lahko uporabijo v okviru priprav politik EU, deluje pa tudi kot vmesni člen med evropskimi strokovnjaki in določevalci na vseh nivojih. Leta 2012 se je odprla tudi podružnica inštituta, in sicer v Bruslju, predvsem zaradi lažje koordinacije in boljše vidnosti inštituta med institucijami EU.

Zaradi usposabljanja in izobraževanja s področja SVOP na strateškem nivoju je bila leta 2005 ustanovljena Evropska akademija za varnost in obrambo (*European Security and Defence College*), kot instrument za usposabljanje, ki aktivno spodbuja evropsko varnostno kulturo. Države članice EU sodelujejo prostovoljno, predvsem pomagajo in gostijo razne tečaje in seminarje oziroma ponudijo predavatelje, usposabljanja pa se udeležujejo tako civilno kot vojaško osebje, diplomati in policisti iz držav članic EU ter institucij EU. Na nekaterih seminarjih lahko sodelujejo tudi partnerske države in mednarodne organizacije. Akademija deluje po principu omrežne akademije, saj so v izobraževanje s svojimi predavatelji vključene številne univerze, akademije in inštituti. Akademija pa je leta 2014 začela tudi izvajati posebna usposabljanja, namenjena osebju, ki odhaja oziroma je napoteno na civilne misije EU, kar je izrednega pomena in pripomore k še učinkovitejšemu in celostnemu izvajanju misije.

Večino aktivnosti in dela na področju SVOP torej izvajajo delovne skupine, odbori in agencije, obravnavani v tem delu naloge. Velika večina od njih je medvladnih, tako da so vanje vključeni predstavniki držav članic EU. Liberalni medvladni pristop do takšnega oblikovanja politike zagovarja, da je vloga predstavnikov držav članic tako predvsem

pogajanje in pregovarjanje o strogih nacionalnih interesih in da dani rezultati odsevajo prav to. Vendar pa različne oblike sodelovanja, socializacije in dogovarjanja znotraj institucij, kjer se oblikujejo stališča in odločitve v okviru SVOP, dovoljujejo tudi drugačno oblikovanje političnih procesov, ki pa jih lahko povezujemo tudi z nadnacionalnim značajem. Seveda v okviru vseh različnih delovnih teles, ob različnih priložnostih in na podlagi raznih političnih dosjejev obstajajo variacije, do katere mere lahko predstavniki držav članic preidejo s preprostega pogajalskega statusa na igranje vlog oziroma na normativno prepričevanje, kar je še posebej značilno za področje SVOP. Iskanje soglasja v takšnih primerih lahko preseže vsakršna pričakovanja regularne (diplomatske) pogajalske prakse, saj se velikokrat približajo že kar oblikovanju politike. To na primer velja tudi za EDA, ki jo sicer obravnavamo v okvirih medvladnih omejitev, njeno delovanje pa je usmerjeno v čedalje globlje sodelovanje in večjo integracijo, kar Howorth (2012) opisuje kot nastajajoč vzorec medvladnega nadnacionalizma.

4.2 Strateški instrumenti

Po neuspelem poskusu razvoja oziroma zgraditve evropske vojske z vzpostavitvijo Eurocorpsa¹⁴, prvotno s strani Francije in Nemčije leta 1992, so se zunanji in obrambni ministri držav članic ZEU dogovorili o okrepitvi operativne vloge ZEU in sklenili, da pod vodstvom ZEU države članice dajo na razpolago svoje vojaške enote, ki bodo izvajale t. i. petersberške naloge. S Petersberško deklaracijo, sprejeto leta 1992 v Bonnu, naj bi se te enote poleg prispevanja k skupni obrambi skladno s 5. členom Washingtonske pogodbe (NATO) in 5. členom spremenjene Bruseljske pogodbe uporabljale za:

- humanitarne in reševalne naloge,
- naloge ohranjanja miru, krizni menedžment, vključno z vzpostavljanjem miru (Petersberška deklaracija, 1992).

Leta 1999 je bila na vrhu v Kölnu sprejeta odločitev o dokončni vključitvi petersberških nalog v Pogodbo EU, kar predstavlja pravno opredeljeni okvir, iz katerega pa tudi izhaja, da je iz teh nalog izvzeta individualna oziroma kolektivna obrambna držav članic EU, ki še vedno ostaja v pristojnosti vsake posamezne države članice.

¹⁴ Maja 1992 sta Francija in Nemčija zaradi ustanovitve evropske vojske ustanovili Eurocorps, ki je zamenjal francosko–nemško brigado, sestavljeno leta 1990.

Po terorističnih napadih na ZDA 11. septembra 2001 je EU poglobila sodelovanje (z ZDA in med državami članicami) v boju proti terorizmu, kar je izkazovala tudi Deklaracija o terorizmu, sprejeta na zasedanju Evropskega sveta v Sevilli leta 2002. Obseg nalog SVOP je bil razširjen na protiteroristične dejavnosti EU, s tem pa se je omogočil tudi nadaljnji razvoj petersberških nalog (Ortega 2013).

Petersberške naloge odražajo celovitost mednarodnega kriznega upravljanja ter različne naloge, ki se lahko izvajajo v okviru misij in operacij EU. Z Lizbonsko pogodbo pa je bil obseg teh naloge še dodatno razširjen, kot je navedeno v členu 43.1 Lizbonske pogodbe (2008):

Misije iz prvega odstavka 42. člena, pri katerih lahko Unija uporabi civilna in vojaška sredstva, vključujejo skupne operacije razoroževanja, humanitarne in reševalne misije, vojaško svetovanje in pomoč, misije za preprečevanje sporov in ohranjanje miru, bojne operacije za krizno upravljanje, vključno z vzpostavljanjem miru in pokonfliktno stabilizacijo. Vse te misije lahko prispevajo k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim državam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih.

S tem je zajet širok spekter pred- in pokriznih aktivnosti ter hkrati dana normativna podlaga za delovanje EU izven okvira tradicionalnih nalog kriznega upravljanja.

Eden od primerov uporabe petersberških nalog je bila operacija EUFOR Čad/RCA, ki se je izkazala za izredno pomembno operacijo, pri kateri je EU pridobila ogromno izkušenj s področja SVOP, predvsem pa je dokazala zmožnost izvajati take operacije (po potrebi tudi z bojnim delovanjem) daleč zunaj Evrope, brez NATO (Grevi in drugi 2009).

Evropska izkušnja glede vojaške odvisnosti od ZDA med vojno v Bosni in na Kosovu je zaznamovala države članice EU, tudi v strateškem odnosu do NATO. Za mnoge države članice EU je bilo pomembno, da se razvije učinkovit delovni proces z NATO, čemur je leta 1996 sledil dogovor »Berlin plus«, ko so zunanji ministri NATO sprejeli odločitev, da lahko EU (takratna ZEU) uporabi vojaška sredstva in zmogljivosti zavezništva za operacije pod okriljem EU. Dogovor »Berlin plus« zajema ta področja:

- varnosti sporazum NATO–EU;

- omogočen dostop do načrtovalnih zmogljivosti NATO pri operacijah EU za krizno upravljanje;
- sodelovanje na področju vojaških zmogljivosti in sredstev: seznam sredstev in zmogljivosti NATO, ki jih lahko da na voljo EU;
- vloga namestnika strateškega poveljstva NATO sil za Evropo (D-SACEUR) v operacijah EU za krizno upravljanje;
- sodelovanje vojaškega osebja EU v vojaškem poveljstvu Nata (SHAPE);
- dogovor o posvetovanju v okviru operacije EU za krizno upravljanje z uporabo sredstev in zmogljivosti NATO;
- sodelovanje na področju načrtovanja sil (Waugh 2009).

Decembra 2002 sta EU in NATO sprejela deklaracijo o strateškem partnerstvu med EU in NATO na področju SVOP, leta 2003 pa je sledil podpis okvira za sodelovanje, ki vsebuje tudi vsa zgoraj navedena področja in je temeljni kamen sodelovanja EU z NATO. Kmalu po sprejetju okvira za sodelovanje je EU vzpostavila svojo prvo misijo za ohranjanje miru – operacijo Concordia v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, kjer je uporabila mehanizem »Berlin plus«. Še en primer uporabe dogovora »Berlin plus« je bila operacija EUFOR Althea v Bosni in Hercegovini, kjer je EU uporabila sredstva in zmogljivosti NATO.

Zaradi nove geopolitične varnostne situacije in globalnih izzivov, s katerimi se sooča EU, ter vse večje potrebe po združevanju in učinkovitejšem sodelovanju držav članic EU na področju SVOP so s sprejetjem Lizbonske pogodbe nastali trije novi mehanizmi, ki opredeljujejo možnost poglobljenega sodelovanja, medsebojne zaveze ter prizadevanje za solidarnost in pomoč pri spopadanju z varnostnimi izzivi.

Stalno strukturno sodelovanje je eno najbolj poudarjenih orodij, ki se navezuje na SVOP. Koncept predvideva možnost tesnejšega sodelovanja med tistimi državami članicami, ki so pripravljene in sposobne prevzeti večje obveznosti na področju vojaškega sodelovanja. Čeprav nekateri v povezavi z njim govorijo o podvajanju NATO prizadevanj, ga drugi označujejo za preboj, ki vodi k povečanju in izboljšanju zmogljivosti EU. Protokol o stalnem strukturnem sodelovanju ne vključuje nobenih obvezujočih zavez glede angažiranja vojaških enot ali vzajemne obrambe, prav tako ne morejo sodelujoče države začeti nobene misije ali operacije SVOP brez soglasne privolitve Sveta. Namen tega sodelovanja je predvsem izboljšati operativne vojaške zmogljivosti EU, sodelovanje pa je prostovoljno in odprto za

tiste države, ki so pripravljene intenzivneje razvijati svoje obrambne sposobnosti z razvojem nacionalnih prispevkov in sodelovanja v večnacionalnih silah: »Države članice, ki glede vojaških zmogljivosti izpolnjujejo višja merila in so sprejele večje medsebojne obveznosti na tem področju v zvezi z najzahtevnejšimi misijami, vzpostavijo stalno strukturno sodelovanje v okviru Unije. Takšno sodelovanje ureja 43. člen. To sodelovanje ne vpliva na določbe člena 28b.« (člen 42.6 Lizbonske pogodbe 2008). Do danes stalno strukturno sodelovanje še ni bilo uporabljeno.

Drugi mehanizem se navezuje na vzajemno pomoč (obrambo) in določa, da morajo v primeru oboroženega napada na ozemlje države članice druge države članice tej v skladu z 51. členom Ustanovne listine OZN zagotoviti pomoč in podporo z vsemi razpoložljivimi sredstvi, kar pa ne vpliva na posebno naravo varnostne in obrambne politike držav članic. Obveznosti in sodelovanje na tem področju so skladni z obveznostmi v NATO, ki za njegove države članice ostaja temelj njihove kolektivne obrambe (člen 42.7 Lizbonske pogodbe 2008). Ta člen ne poudarja »vojaške« pomoči oziroma uporabe »vojaške sile«, temveč opredeljuje, da se morajo države članice v določenih primerih zavezati k pomoči »z vsemi razpoložljivimi sredstvi«, kar namiguje na bolj ali manj pravna sredstva. Člen poleg tega ne nakazuje, da bi EU postala vojaško zavezništvo, kot je NATO, predvsem zaradi šestih nevtrálnih držav (Avstrije, Cipra, Finske, Irske, Malte in Švedske), ki si ne želijo tovrstne zaveze. Podobno velja za države, kot so Združeno kraljestvo, Poljska in Nizozemska, ki ne želijo videti, da bi obramba EU ogrozila vojaško zavezništvo NATO, kar nakazuje tudi člen 42.7 (zadnji stavek). To kaže, da je člen o vzajemni pomoči prej politična kot pa vojaška zaveza (Grevi in drugi 2009).

Člen 42.7 o vzajemni pomoči oziroma obrambi je že bil uporabljen, in sicer ga je Francija uporabila po terorističnih napadih v Parizu novembra 2015. Francija je zaprosila države članice EU za pomoč v svojih operacijah EU v tujini in v boju proti skrajni skupini Islamska država (Daesh), na katero se je večina držav članice EU odzvala s politično podporo, povečanjem vojaške prisotnosti in sodelovanjem z vojaškimi zmogljivostmi. Predvsem pa gre tu za politično sporočilo o enotnosti in podpori Francije, saj so ministri za obrambo držav članic EU soglasno podprli prošnjo za pomoč francoskega obrambnega ministra.

Podobna klavzula in morda tudi celo bolj konkretna od prejšnje pa je 222. člen Lizbonske pogodbe (2008) o vzajemni solidarnosti, ki določa:

Če je država članica žrtev terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek, Unija in njene države članice delujejo skupaj v duhu solidarnosti. Unija uporabi vsa razpoložljiva sredstva, vključno z vojaškimi, ki jih države članice dajo na razpolago, da se na ozemlju držav članic prepreči teroristična grožnja in v primeru naravne nesreče ali nesreče, ki jo povzroči človek, državi članici na zaprosilo njenih političnih organov pomaga na njenem ozemlju.

Ta člen sicer lahko ima vojaške posledice, vendar pa v nadaljevanju opredeljuje, da je tako odločitev treba sprejeti v okviru poglavja o SZVP v Lizbonski pogodbi, kar v praksi pomeni, da je potrebna soglasna odločitev vseh držav članic EU, saj se navezuje na obrambne in vojaške zadeve. Obramba posamezne države ostaja suverena odločitev nacionalne vlade. 222. člen o vzajemni solidarnosti do danes še ni bil uporabljen.

Spreminjajoče se globalno in varnostno okolje, teroristični napadi v ZDA (9/11) in nesoglasja med državami članicami EU glede intervencije v Iraku so opozorili EU na potrebo po skupni strateški viziji in enotnosti držav članic EU ter potrebo po strateškem dokumentu – skupnem strateškem dokumentu EU, ki bi usmerjal delovanje EU pri spopadanju s tovrstnimi izzivi. »Evropa še nikoli ni bila tako uspešna, tako varna in tako svobodna« pa se glasi prvi stavek deklaracije o skupnem strateškem dokumentu EU, imenovanem Evropska varnostna strategija in sprejetem leta 2003 (ESS 2003). S tem je EU dobila prvi celostni dokument, ki analizira in opredeljuje sodobno varnostno okolje, identificira ključne varnostne izzive in nadaljnje politične posledice, ki jih ima lahko za EU, navaja strateške cilje in načela odzivanja na grožnje varnosti, kar opisuje tudi njegov zaključni stavek, da je »svet poln novih groženj in priložnosti«. V tem okviru je poudarjenih pet glavnih groženj, in sicer terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, regionalni konflikti, propadle države in organizirani kriminal. Na te grožnje je treba odgovoriti z napotitvami civilnih in vojaških zmogljivosti in sredstev. Kot že omenjeno, se nanaša tudi na politične posledice, ki jih lahko ima EU v novem varnostnem okolju, saj je navedeno, da mora EU biti »bolj aktivna, bolj skladna in bolj zmožna«. V določanju njenih strateških ciljev je bilo poudarjeno, da se v današnjem času v primerjavi z obdobjem hladne vojne ne soočamo samo z vojaškimi grožnjami in da teh groženj ne moremo reševati samo z vojaškimi sredstvi. Evropska unija ima na voljo celovit mehanizem, ki vključuje ekonomska, humanitarna, politična in vojaška sredstva. Države članice se v strategiji zavzemajo tudi za krepitev varnosti v evropski soseščini, in sicer z uporabo misij in operacij EU v podporo preostalih instrumentov politike (evropska politika

sosestva, strateška partnerstva ipd.). Napotitve v okviru SVOP pa so namenjene tudi vzpostavljanju svetovnega reda na podlagi učinkovitega multilateralizma, še posebej pri podpiranju misij OZN pri ustvarjanju in ohranjanju miru, pomoči AU in ASEAN ter utrjevanju transatlanskega partnerstva.

Leta 2008 je sledilo poročilo o implementaciji Evropske varnostne strategije, v katerem so države članice ponovno poudarile nevojaški varnostni vidik, tokrat pa so še posebej navedle nove grožnje, s katerimi se soočamo, in sicer kibernetično varnost, klimatske spremembe in energetska varnost. Države članice so v luči preprečevanja konfliktov poudarile, da sta gradnja miru in zmanjševanje revščine ključni za Evropsko unijo. Poročilo je sicer prikazalo neki napredek pri spopadanju s kriznimi situacijami na Balkanu, v Sredozemlju, Afganistanu in Gruziji, vendar pa so se medtem pojavila nova krizna žarišča oziroma situacije, kot so Bližnji vzhod, terorizem in nestabilnost v regiji zaradi iranskega jedrskega programa, s katerimi se EU mora spopasti (Grevi in drugi 2009).

Čeprav je Evropska varnostna strategija dala dodatni temelj za izvajanje SVOP in pomembno prispevala k njenemu razvoju, se je v praksi izkazala za bolj ali manj politični dokument, in ne strateški. Intervencije EU so bile motivirane predvsem zaradi občutka, da se je treba odzvati (*react*), da je treba nekaj narediti in prispevati, in ne kako preprečevati (*prevent*) krize. Temu pritrjuje tudi Coelmont (2016), ki pravi, da je trenutna varnostna strategija samo dokument na papirju in »da ni nikoli resnično spodbudila nobenih dejanj na ravni EU«. Coelmont tudi meni, da ESS poudarja samo to, kakšen pristop je treba imeti v okviru izvajanja SVOP, in sicer, da mora biti »celosten«, ne pa »kdo naj bi naredil kaj, kje, kdaj in na kakšen način«.

Cigler (2016) se spominja, da je bilo tudi za časa visokega predstavnice Ashton nekaj poskusov za pripravo nove varnostne strategije, »vendar pa jo je zavračala ali visoka predstavnica ali pa celo Združeno kraljestvo – mogoče je bila to „srečna“ združitev obojega«.

Potreba po novi strategiji, novih strateških usmeritvah in izzivih, ki jih prinaša spremenjeno varnostno okolje, ter ne nazadnje določitvi konkretnih ciljev in načina, da se dosežejo, je dobila epilog s sklepom Evropskega sveta (2015), v katerem sta jasno opredeljeni potreba in zaveza za novo strategijo – globalno strategijo. Evropski svet je tako visoki predstavnici v sodelovanju z državami članicami naložil pripravo t. i. Globalne strategije o zunanji in

varnosti politiki EU do junija 2016 (Evropski svet 2015). Zaradi določitve in strinjanja glede skupnih interesov in ciljev kot tudi načina, da se dosežejo, bi Globalna strategija EU lahko postala orodje, ki spodbuja različne akterje, instrumente in politike k večji sinergiji in skupnosti. Vendar pa mora strategija predvsem služiti in delovati v interesu vseh 28 držav članic EU, zato Cigler (2016) navaja, da bi morala biti napisana »na zelo globalni ravni, zato da doseže takšno stopnjo abstrakcije, da bo sprejemljiva za vseh 28 držav članic«. Pomemben element Globalne strategije EU je zato tudi lastništvo držav članic EU nad vsebino strategije, ki ga vseskozi poudarja visoka predstavnik, saj je vsebina strategije predmet številnih razprav med državami članicami v obliki seminarjev in delavnic kot tudi zasedanj zunanjih in obrambnih ministrov držav članic EU. Vendar pa Cigler (2016) opaža, da je »glede Globalne strategije EU čutiti, da se premiki dogajajo v Bruslju, in ne v prestolnicah držav članic EU«.

Po mnenju Duboisa (2016) pa bi morala strategija določiti prioritete in sredstva, potrebna za izvajanje zastavljenih ciljev, predvsem pa naj bi služila kot splošno vodilo za nadaljnje podrobnejše podstrategije in izvedbene načrte. Podobno razmišlja tudi Fiott (2016), ki pravi, da čeprav bo strategija vključevala poudarek na obrambi in potrebo po izboljšanju zmogljivosti, pa bo morala ostati splošen dokument, saj bo morala izpolniti pričakovanja vseh 28 držav, ki imajo sicer že v osnovi različne poglede na SVOP. Glede vloge SVOP Dubois prav tako ostaja skeptičen, saj kot pravi, da »so države članice EU še vedno preveč osredotočene na svoje nacionalne interese«, čemur pritruje Mattelaer (2016) in dodaja, da je to »lahko vprašanje politične volje držav članic EU ali pa vprašanje konvergence interesov in identitete EU kot celote«.

Po drugi strani Coelmont (2016) šteje Globalno strategijo EU za ključni, manjkajoči element med instrumenti SVOP in politično voljo držav članic EU in poudarja, da bo »strategija delovala kot most med njima«. Coelmont verjame, da obstoječi instrumenti SVOP zadostujejo za koherentno izvajanje politike SVOP, vendar pa jih države članice ne (znajo) uporabljajo v zadostni meri oziroma nekaterih sploh ne uporabljajo.

4.3 Finančni instrumenti

Kot je bilo že večkrat omenjeno, Skupna varnostna in obrambna politika zajema tako civilne misije kot vojaške operacije EU, kar pomeni, da sta pojma »varnost« in »obramba« pogosto

omenjeni v skupnem kontekstu. Vendar pa ostaja očitna razlika, ko govorimo o financiranju misij ali operacij: medtem ko civilni segment SVOP spada pod nadnacionalni nadzor EU, je vojaški segment še naprej domena medvladne politike držav članic EU. Razčlenjevanje in fleksibilnost financiranja misij in operacij EU odraža razpravo o suverenosti in integraciji. Vsako finančno pravilo je bilo izbrano na podlagi morebitnih učinkov, ki jih lahko ima na državno suverenost. V primeru civilnih misij vsekakor prevladuje nadnacionalnost, medtem ko medvladnost obstaja v okviru nacionalnih prispevkov. V primeru vojaških operacij pa je državna suverenost zaščitena.

Vsaka država članica sama plačuje vzdrževanje in posodabljanje svojih nacionalnih vojaških zmogljivosti, ki so na voljo operacijam EU, in prav tako nosi finančno breme oziroma neposredne stroške svojega sodelovanja v operaciji. Tako so operativni izdatki, ki imajo vojaške ali obrambne implikacije, strogo izključeni iz proračuna EU ter so ocenjeni in razdeljeni med državami članicami po načelu, da se zaračunajo tistemu, ki jih »povzroči« (*costs lie where they fall*). Ti stroški so nato razdeljeni na podlagi BDP države članice. Države članice nosijo tudi stroške osebja, ki ga sekundirajo v civilne misije EU. Ne nazadnje pa igrajo pomembno vlogo finančni ministri držav članic, ki so ključni pri odločanju glede finančnih izdatkov in proračunov ter tako neposredno vplivajo na odločitev vlade o operaciji.

Za kritje začetnih oziroma skupnih stroškov vojaških operacije, na primer prevoz, infrastrukture, medicinskih storitev, nastanitve in goriva, pa je bil vzpostavljen poseben mehanizem, imenovan Athena¹⁵. To je medvladni sklad, ustanovljen leta 2004, v katerega države članice letno vplačujejo glede na svoj BDP. To vključuje med 10 in 15 odstotkov stroškov operacije. Sklad je tako omejen na višino državnega proračuna, posledično pa na politično voljo držav članic, saj gredo vsi preostali stroški sodelovanja držav članic v vojaških operacijah EU v njihovo »breme«. Proračun mehanizma Athena za leto 2016 znaša okvirno 80 milijonov evrov (Evropski parlament 2015). Za primerjavo, pred desetimi leti je ta proračun znašal 60 milijonov evrov, proračun OZN za mirovne misije pa kar 8,27 milijarde ameriških dolarjev za fiskalno leto 2015/2016 (United Nations 2016). Trenutne operacije EU, ki se bodo leta 2016 financirale iz mehanizma Athena, so: EUFOR Althea, EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalija, EUTM Mali, EUMAM RCA, EUNAVFOR MED.

¹⁵ V mehanizmu Athena vplačujejo vse države članice EU razen Danske, ki je zavrnila sodelovanje v vojaških aktivnostih SVOP.

Poleg tega, da je proračun za Atheno relativno nizek, pa se lahko države članice EU vzdržijo sodelovanja v operaciji. Ko je sprejeta odločitev, da se bo neka operacija izvajala, se lahko država članica odloči, da ne bo sodelovala, in tako ne bo prispevala finančnih sredstev, kar je zapisano v 41. členu Pogodbe EU.

Na državnem nivoju v večini primerov delovanje mehanizma pri glasovanju o izdatkih glede nacionalnih prispevkov v Atheno ali operacijo SVOP nadzoruje parlament, kar pomeni, da ima »moč nad odločitvami vlade in jih zato lahko štejejo za odgovorne za morebitno nepotrebno zapravljanje« (Peters in Wagner v Terpan 2015, 230).

EU torej nima obrambnega proračuna za izvajanje vojaških operacij in nima institucije ali mehanizma, ki bi državam članicam narekovala, koliko denarja ali kako bi ga morale porabiti za tovrstne namene. V zadnjih letih se je evropski obrambni proračun znatno zmanjšal (od leta 2007 za kar 13,6 odstotka; Wolf 2015, 1), kar dokazuje tudi nizko javno mnenje v Evropi glede zvišanja oziroma porabe obrambnih sredstev.

Po drugi strani pa, ko govorimo o civilnih misijah EU, je zgodba drugačna, saj so, kot že rečeno, misije EU financirane iz »nacionalnih skupnih sredstev«, tj. proračuna SZVP, ki ga upravlja Evropska komisija s privolitvijo Evropskega parlamenta, pokriva pa stroške operacij (civilnega) kriznega upravljanja, preprečevanja konfliktov, neširjenja orožja in razorožitve ter posebnih odposlancev EU (Grevi in drugi 2009). Proračun SZVP se je od leta 2004 počasi zviševal, vendar pa je danes še vedno nizek, okvirno 300 milijonov evrov (proračun za leto 2015; CFSP Budget Report 2015), glede na druga področja EU, kot je Evropski razvojni sklad, katerega proračun za obdobje 2014–2020 znaša 30,5 milijarde evrov (European Development Fund EU 2016).

Kot odgovor na kritike glede pomanjkanja fleksibilnosti v proračunu SZVP pa je z Lizbonsko pogodbo nastal nov sklep, ki predvideva ustanovitev posebnega zagonskega sklada (41. člen Lizbonske pogodbe), iz katerega se financirajo pripravljalne dejavnosti za operacije SVOP (za izvajanje petersberških nalog), ki se ne krijejo iz proračuna Unije, na primer za vojaško krizno upravljanje ali pa stroške, povezane z obrambo. V skladu se bodo podobno kot pri finančnem mehanizmu Athena zbirali prispevki držav članic, in če misija ne bo mogla biti financirana iz proračuna Unije, bo Svet visokega predstavnika pooblastil za uporabo sredstev iz sklada. Z

vzpostavitev zagonskega sklada bo zagotovljena večja stopnja proračunske fleksibilnosti za področje SVOP, na pomanjkanje katere se je v preteklosti pogostokrat opozarjalo.

Od prve misije EU leta 2003 je bilo do danes izvedenih veliko več civilnih misij kot pa vojaških operacij¹⁶. Razloge za takšno razmerje lahko najdemo tudi v finančnih strukturah, ki neposredno vplivajo na politične motive držav članic EU.

4.4 Civilna dimenzija SVOP

Primerjalna prednost EU kot mednarodnega akterja je civilno krizno upravljanje, za katero ima EU na razpolago širok izbor zmogljivosti. Lahko bi tudi rekli, da je civilno krizno upravljanje EU edinstveno in da se bo od njega pričakovalo čedalje več. Civilno odzivanje na krize ne smemo šteti za mehko ali neučinkovito alternativo vojaškim intervencijam, ampak za učinkovit mehanizem za vzpostavitev miru, prispevanje k dolgoročni stabilnosti, preprečevanje konfliktov in razvoj, kar je v mnogih primerih veliko primernejše (in cenejše) kot vojaška opcija. O tem priča tudi javno mnenje v EU, ki je bolj naklonjeno strokovni civilni pomoči prizadetim državam kot pa vojaškim intervencijam (EPLO, 1 tč.).

Do danes je bila večina intervencij EU civilnih, kar dokazuje tudi dejstvo, da je bilo od prve misije EU leta 2003 izvedenih 21 civilnih misij EU (in samo 11 vojaških), trenutno pa je operativnih kar 11 civilnih misij (EEAS 2016).

Temelji za oblikovanje civilnega kriznega upravljanja EU segajo v leto 1999, ko je bila zagnana takratna EVOP in je nastala potreba po določitvi zmogljivosti EU in držav članic EU za izvajanje nevojaškega kriznega upravljanja. Tako je Svet EU v Helsinkih istega leta sprejel akcijski načrt za nevojaško krizno upravljanje, ki je določil cilje, registriral zaveze držav članic in razvil osnovni koncept. Sledili sta zasedanja Sveta v Santi Marii da Feira (2000) in v Göteborgu (2001), kjer so bila potrjena štiri prednostna področja civilnega kriznega upravljanja, in sicer policijska dejavnost, krepitev vladavine prava in civilne administracije ter civilna zaščita. Poudarek je bil na zmožnosti hitrega odziva in razmeščanja osebja in sredstev ter določitvi primerne predhodno usposobljenega kadra za vsa štiri področja, ki bi ga določile države članice. Vsako od teh področij pa je bilo usmerjeno v razvoj zmogljivosti, ki

¹⁶ Do danes je bilo izvedenih oziroma še poteka 21 civilnih misij in 11 vojaških operacij.

naj bi jih dosegli do leta 2003, bolj znanih pod imenom glavni civilni cilj (*Civilian Headline Goal*) 2003. Ti so vključevali:

- policijska dejavnost: države članice morajo zagotoviti 5000 policistov, ki bodo na razpolago za izvajanje civilnega kriznega upravljanja EU, od katerih jih bo 1000 v stalni pripravljenosti za hitro posredovanje oziroma napotitev v 30 dneh od poziva. Naloge policije bi bile spremljanje, svetovanje in usposabljanje lokalne policije, preprečevanje notranjih kriz in konfliktov, vzpostavitev reda in miru v pokonfliktih situacijah ter podpora lokalni policiji pri varovanju prebivalstva (države članice so zagotovile kar 1400 policistov za stalno pripravljenost);
- vladavina prava: države članice so se zavezale, da v podporo delovanja pravosodnega in kazenskega sistema zagotovijo 200 strokovnjakov (sodnikov in tožilcev), ki bi na kriznih območjih zagotavljali pomoč s področja vladavine prava s svetovanjem, usposabljanjem in nadzorom na pravnem, sodnem in kazenskem področju ter bi lahko bili napoteni v 30 dneh (države članice so zagotovile kar 631 sodnikov, tožilcev in paznikov);
- civilna administracija: ta naj bi obsegala strokovnjake, ki bi skrbeli za delovanje in vzpostavitev civilne administracije na kriznem območju, vključno s splošno administrativno, socialno in infrastrukturno administracijo, ki pa bi bila tudi v pomoč pri izvajanju nadzora nad izvedbo volitev, izvajanju človekovih pravic, pobiranju davkov ipd. (države članice so zagotovile 565 oseb);
- civilna zaščita: države članice naj bi za izvajanje humanitarne pomoči zagotovile do 2000 oseb za hitre intervencije ter oblikovanje dveh do treh ekip za ocenjevanje stanja in usklajevanje reševanja, med katerimi bi jih 10 imelo odzivni čas od treh do sedmih ur (države članice so zagotovile 579 strokovnjakov za civilno zaščito in 4445 oseb za hitre intervencije).

Cilji vseh štirih prednostnih področij so bili doseženi (ali celo preseženi), o čemer pričajo tudi prostovoljne zaveze držav članic EU na konferenci za razvoj civilnih zmogljivosti 2002 (ESDP, 2009.)

Leta 2004 je bilo k navedenim področjem dodano še opazovanje, pri čemer so se države članice zavezale prispevati do 500 opazovalcev (zagotovile so jih 505) ter krepitev mest

posebnih predstavnikov EU. Nekoliko pozneje (v okviru glavnega civilnega cilja 2008) pa je bila dodana še reforma varnostnega sektorja (Chivvis 2010).

Števila oseb delujejo impresivno, vendar je treba poudariti, da zaveze držav članic niso zavezujoče, dejanskega osebja, ki je na voljo za misije, pa je v realnosti precej manj, kar nakazuje težave pri usposabljanjih in napotitvah. Nedavne raziskave so celo pokazale, da »naj bi bilo za potrebe civilnih misij EU na voljo 1,6 milijona civilnih oseb, vendar jih je določenih samo 5000, od tega pa samo 2000 napotenih, predvsem zaradi potreb znotraj držav članic« (Gya v Chivvis 2010, 6).

Realizacija potenciala, ki ga ima EU, je odvisna od volje in interesa posamezne države članice EU. To dokazuje tudi člen 42.3 Lizbonske pogodbe, ki navaja, da bo »država članica dala na razpolago civilne in vojaške zmogljivosti za potrebe EU«, kar nakazuje da ni nobene (pravne) zaveze EU, ki bi prisilila države članice k tovrstnim dejanjem. Prispevki držav članic so torej odvisni od njihovih vlad (Keatringe in Tonra 2009).

Naslednji glavni civilni cilj (sprejet leta 2004) je bil postavljen za leto 2008 in je med drugim poudaril potrebo, da lahko EU izvaja več misij hkrati, in izpostavil še dve dodatni področji EU, in sicer reformo varnostnega sektorja ter razorožitev, demobilizacijo in ponovno integracijo. Razlog za nekoliko spremenjen in dopolnjen glavni cilj je bil v povečanem povpraševanju po civilnih misijah, predvsem pa v kontekstu razvoja civilnih zmogljivosti, ki se je medtem precej spremenil: vzpostavljena policijska misija EU na Zahodnem Balkanu je na primer pokazala resne izzive pri njenem načrtovanju in izvajanju; evropska varnostna strategija, sprejeta leta 2003, je postala referenčni dokument za nadaljnji razvoj s poudarkom na sinergiji med vsemi instrumenti EU in razvojem ustreznih zmogljivosti; in ne nazadnje, dejstvo, da je bilo v EU sprejetih deset novih držav članic, kar je prineslo dodatne zmogljivosti, sočasno pa tudi različne izkušnje in strokovna znanja (Grevi in drugi 2009).

Glavni namen glavnega civilnega cilja 2008 je bil, da se morajo večinoma virtualna in generična prednostna področja ter nacionalne zaveze držav članic iz preteklih let pretvoriti v določnejše opise potrebnih zmogljivosti in v strožje oziroma bolj zavezujoče kriterije za države članice, da določijo, pridobijo, usposobijo in dajo na razpolago svoje osebje (vključujoč s hitrim odzivom časom), tudi z vidika možnosti izvajanja več misij hkrati. Glavni civilni cilj 2008 je sicer priznal pomanjkanje osebja, kot so sodniki in tožilci, policisti in

osebje za nadzor meje, vendar pa se je, kot že omenjeno, od prvega glavnega civilnega cilja (leta 2003) marsikaj spremenilo, predvsem pomanjkanje izkušenj za dejanske potrebe izvajanja civilnih misij (Giegerich 2010).

V okviru glavnega civilnega cilja 2008 se je leta 2007 začel razvijati mehanizem za upravljanje civilnih zmogljivosti (*Civilian Capabilities Management Tool*), ki vključuje celovit in stalno posodobljen nabor nalog misij, opis del in nalog, opreme in koncepta. Mehanizem predvsem podpira razvoj civilnih zmogljivosti, saj omogoča jasen pregled različnih profilov osebja, ki služi kot baza za pregled razpoložljivih sredstev s strani držav članic in opredeljuje primanjkljaje. Poleg tega pa deluje z namenom pospeševanja načrtovanja civilnih misij in zagotavljanja potrebnega osebja. Mehanizem za upravljanje civilnih zmogljivosti se je tako razvijal skozi določbe glavnega civilnega cilja 2008 in tudi 2010, ter še pomembneje, prek dejanskih izkušenj, pridobljenih pri načrtovanju in izvajanju civilnih misij EU (Grevi in drugi 2009).

Razvoj integriranih paketov za civilno krizno upravljanje zaradi hitrih napotitev je bil tudi eden do pomembnih gibal glavnega civilnega cilja 2008. Orisi novega koncepta za skupine za civilno odzivanje (*Civilian Response Teams*) so bili načrtovani konec leta 2005, predstavljali pa so večnacionalne zmogljivosti za hitro odzivanje, vključno z vnaprej izbranimi usposobljenimi strokovnjaki. Namen je bil ustvariti skupino s 100 strokovnjaki (z najrazličnejšimi profili za krizno upravljanje) za hitro napotitev, z odzivnim časom do pet dni in vzdržnih na terenu do treh mesecev.

Poudarek na hitrih napotitvah integriranih paketov je vključeval tudi proces koncepta in razpoložljivosti integrirane policijske enote (*Integrated Police Units*), ki so enote v obsegu bataljona in se lahko uporabijo tudi pod vojaškim poveljstvom ter so primerne za intervencije v nestabilnih situacijah za izvajanje izvršnih policijskih nalog, kot so patroljiranje, vzdrževanje javnega miru in boj proti organiziranemu kriminalu (Grevi in drugi 2009).

Države članice EU so leta 2007 sprejele naslednji glavni civilni cilj, in sicer za leto 2010, zaradi nadaljnjega razvoja civilnih zmogljivosti ter potrebe po usklajevanju z Vojaškim glavnim ciljem 2010. Glavni civilni cilj 2010 zdaj vključuje že številne izkušnje s področja civilnega kriznega upravljanja EU in predstavlja nadaljnje usmeritve za izboljšanje pripravljenosti in operativnega načrtovanja za izvajanje sočasnih misij, boljše usposabljanje

civilnih strokovnjakov ter poudarja pomen razvoja in krepitve nacionalnih strategij¹⁷ za civilno krizno upravljanje, še posebej v luči izmenjave najboljših praks. Poudarjal je tudi predvsem civilno–vojaško sodelovanje, razvoj drugih zmogljivosti, na primer zagotovitev 285 dodatnih strokovnjakov za prehodno pravosodje, dialog in analizo konfliktov, ter nadaljnji razvoj Skupine za civilno odzivanje (Giegerich 2010).

Z Deklaracijo o krepitvi (tedanje) EVOP, ki jo je Evropski svet sprejel leta 2008, pa so države članice EU najavile, da naj bi bila EU zmožna izvajati dvanajst različnih civilnih misij sočasno, še posebej na področju podpore policije, krepitve pravne države, civilne administracije, civilne zaščite, reforme varnostnega sektorja ter nadzora, pri čemer bi bila vsaj ena misija velika (s 3000 člani osebja) in bi lahko trajala več let (Asseburg in Kempin 2009).

Glavni civilni cilj je predstavljal tudi osnovo in okvir za implementacijo Načrta za razvoj civilnih zmogljivosti (*Civilian Capability Development Plan*), ustanovljenega leta 2012, katerega namen je omogočiti državam članicam EU, da prepoznajo dolgotrajne pomanjkljivosti s področja civilnih zmogljivosti, predvsem v okviru ambicij EU (glavni civilni cilji), smeri razvoja zmogljivosti (učinki spreminjajočega se strateškega okolja), nacionalnih strategij (nacionalni ureditveni in proračunski ukrepi, registri za civilno osebje) ter pridobljenih izkušenj, predvsem iz misij (Council of the European Union 2012).

Nekaj vidnega napredka je bilo že zaznati, predvsem pri povečanju števila držav članic EU z nacionalnimi strategijami o civilnem kriznem upravljanju, določanju nacionalnih proračunov za potrebe civilnega kriznega upravljanja in izmenjavi izkušenj najboljših praks držav članic. Leta 2015 pa je bil v okviru tega načrta sestavljen tudi seznam generičnih civilnih nalog SVOP, ki predstavlja pomemben korak k implementaciji načrta, namen pa je podpora strukturam SVOP in državam članicam v identificiranju potrebnih civilnih zmogljivosti v povezavi z načrtovanjem, izvajanjem in podpori civilnih misij. Seznam je tudi del projekta »vratar« (*Goalkeeper*), ki predstavlja bazo podatkov EU za pospeševanje usposabljanj in nabora civilnih strokovnjakov za potrebe civilnih misij EU.

Civilne zmogljivosti so jedro vseh civilnih misij EU, ustrezne in zadostne zmogljivosti pa so predpogoj za uspešno izvajanje vseh zadanih nalog na terenu. Glavna civilna cilja 2008 in

¹⁷ Ena od držav članic, ki je sprejela nacionalno strategijo za civilno krizno upravljanje, je tudi Finska (leta 2008), in sicer za nadaljno krepitev svojega sodelovanja ter izboljšanja zmogljivosti in usposobljenosti na tem področju (Finland's national strategy on civilian crisis management, 2008).

2010 predstavljata nivo ambicij EU na področju civilnega kriznega upravljanja, potreba po primernih in zadostnih zmogljivostih za misije EU pa ostaja strateškega pomena za EU. Evropski svet je tako leta 2013 ponovno pozval k izboljššanemu razvoju civilnih zmogljivosti, Evropski svet 2015 pa je poudaril, da se mora delo »nadaljevati na bolj učinkovit, viden in ciljno naravnani SVOP, nadaljevati pa se mora tudi razvoj civilnih in vojaških zmogljivosti« (EEAS 2016).

Za doseganje civilnih zmogljivosti pa so navsezadnje odgovorne države članice EU, ki jih EU sicer usklajuje, vendar pa mora usklajevati civilno osebje in sredstva med 28 državami. To je seveda velik zalogaj, saj se civilnemu osebju na primer ne ukaže kot vojaku, da sodeluje v neki misiji, prav tako mora odločitev za napotitev civilne osebe biti prostovoljna, kar seveda ponekod predstavlja težavo pri zagotavljanju najprimernejših strokovnjakov. Posledično to tudi pomeni, da se mora pri napotitvi osebe v tujino delodajalec znajti brez svojega osebja oziroma (začasno) zapolniti njegovo delovno mesto, kar predstavlja še eno dodatno oviro pri odločanjih za napotitev.

Podoben problem, s katerim se soočajo države članice, je dejstvo, da so različni vidiki civilnih zmogljivosti razpršeni med številnimi ustanovami znotraj držav članic, kar je lahko dodatna ovira v smislu usklajevanja in usposabljanja. Te razlike je težko »prilagoditi samo z dodatnimi usposabljanji pred samimi napotitvami (če jih države članice sploh izvajajo), kar se je v primeru osebja, logistike in načrtovanja izkazalo za resen problem pri civilnih misijah EU« (Giegerich 2010, 50).

Dodaten problem predstavljajo različno usmerjene strategije, ki jih države članice sprejemajo na področju civilnih zmogljivosti, tudi glede kvalitete in kvantitete. Nekatere vlade omogočajo poglobljeno usposabljanje in prilagojene strukture za načrtovanje nacionalnih civilnih zmogljivosti ter organizirajo obvezna poročanja pred napotitvijo, ob vrnitvi pa analizirajo pridobljene izkušnje, medtem ko so druge bolj ali manj pasivne (Giegerich 2010). Na primer, nobena od »večjih držav članic EU, kot so Francija, Nemčija, Italija, Španija in Združeno kraljestvo, ni posebej poudarila pomena civilnega kriznega upravljanja. Ideja o nevojaških zmogljivostih EU ima sicer široko splošno podporo, vendar pa ji nekatere države članice namenjajo premalo pozornosti in sredstev za razvoj civilnih zmogljivosti« (Dwan 2010, 1).

4.5 Vojaška dimenzija SVOP

Razvoj vojaške komponente EU je bil poudarjen že od same ustanovitve SVOP leta 1999, ko so države članice na Evropskem svetu v Helsinkih (decembra 1999) sprejele glavni vojaški cilj 2003 za oblikovanje vojaških zmogljivosti, kjer so potrdile, da bodo do leta 2003 zmožne oblikovati evropske sile za hitro posredovanje (*European Rapid Reaction Force*) v okviru petersberških nalog, določenih v Amsterdamski pogodbi, ki bi štejele do 15 brigad oziroma od 50.000 do 60.000 vojakov. Evropske sile za hitro posredovanje naj bi bile razporejene v 60 dneh in naj bi vzdržale na kriznem območju do enega leta. Na določitev vojaškega glavnega cilja so vsekakor vplivale okoliščine in izkušnje EU iz takratne kosovske vojne, kjer sta se pokazali ogromna razlika in neskladnost med ameriškimi in evropskimi vojaškimi zmogljivostmi in vojskami, ki je izhajala še iz obdobja hladne vojne. Večina držav članic še ni reformirala uporabnosti svoje vojaške sile, ki je bila primarno predvidena za obrambo državnega ozemlja, za sodelovanje v mednarodnih mirovnih operacijah. Tako imajo države članice EU skupaj skoraj 2 milijona vojakov, vendar jih lahko napotijo in vzdržijo na terenu zgolj 100.000 (Grevi in drugi 2009). Podobno razmišlja tudi Mattelaer (2016), ki trdi, da je bilo dolgo časa krizno upravljanje mogoče izvajati s sredstvi in zmogljivostmi še iz časa hladne vojne, zdaj pa to ne bo več mogoče (niti v okviru glavnih ciljev), in dodaja, da pri omejitvah izvajanja SVOP bolj kot politično voljo držav članic EU vidi problem v zmanjševanju zmogljivosti držav članic EU, saj se potreba po zagotavljanju sredstev za spopadanje z varnostnimi izzivi povečuje, medtem ko so zmogljivosti, ki so na voljo, bolj ali manj na enakem nivoju.

Primarno je tako glavni cilj poskušal odgovoriti na potrebe vojaških zmogljivosti držav članic EU, ki bi zadostovale za vojaške operacije EU brez ameriške pomoči. Tukaj je šlo predvsem za politično zavezo držav članic EU, da zagotovijo potrebne vojaške zmogljivosti in sile za uporabo v operacijah EU, skladno z načeli OZN in na podlagi prostovoljnih nacionalnih odločitev držav članic EU.

Leto pozneje so se države članice EU na konferenci, namenjeni zavezam glede vojaških zmogljivosti, prostovoljno zavezale, da bodo prispevale nacionalne zmogljivosti v evropske sile za hitro posredovanje, in sicer 100.000 vojakov, 400 bojnih letal in 100 bojnih ladij, kar je pokazal Helsinški katalog sil (*Helsinki Force Catalogue*). Čeprav se zdijo te številke ogromne, je treba poudariti, da so te zmogljivosti že bile na voljo za operacije NATO in OZN,

ni pa bilo znano, katero novo vojaško opremo, če sploh kakšno, so države članice kupovale posebej za potrebe EU.

Primerjalna analiza med Helsinškim katalogom vojaških zmogljivosti (*Helsinki Headline Goal Catalogue*), ki je določal operativne zahteve za izvajanje petersberških nalog, ter Helsinškim katalogom sil, ki je navajal nacionalne prispevke, pa je pokazala številne primanjkljaje v nacionalnih prispevkih. Zaradi izboljšanja njihovega delovanja so države članice decembra 2001 na evropskem vrhu v Leaknu oblikovale nov izvedbeni program, in sicer Akcijski načrt za evropske zmogljivosti (*European Capabilities Action Plan*), ki je vseboval štiri temeljna načela: izboljšanje učinkovitosti evropskega prizadevanja za obrambo ter sodelovanja med državami članicami; pristop od spodaj navzgor pri evropskem obrambnem sodelovanju, upoštevajoč prostovoljne nacionalne zaveze; sodelovanje med državami članicami EU in tudi z NATO; podporo javnosti skozi transparentno in vidno delovanje akcijskega načrta.

Akcijski načrt za evropske zmogljivosti je predstavil dva pomembna koncepta (ki ju je leta 2002 na vrhu v Pragi sprejel tudi NATO), in sicer:

- nosilna država članica (*framework nation*), ki naj bi prevzela vodenje naročil za skupna sredstva, da bi države članice lažje dosegle svoje cilje zmogljivosti: na primer, Nizozemska je vodila skupna prizadevanja za pridobitev natančno vodenega streliva, Španija pa za oskrbo z gorivom v zraku;
- pomanjkljivosti v zmogljivostih (*capability gap*), kjer naj bi se države članice dogovorile za začasne ureditve, dokler izdelek ne bi bil proizveden: na primer, ko je bilo jasno, da transportna letala A400M ne bodo narejena še nekaj let, so se nekatera obrambna ministrstva EU zanimala za izposajo letal od tretjih držav (Nemčija je tako uporabila ukrajinska letala za prevoz svojih vojakov v Afganistan leta 2002) (Grevi in drugi 2009).

Države članice so se tako dogovorile, da opredelijo deset projektnih skupin, ki jih bodo vodile nosilne države članice in ki so se osredotočile na izvajanje določenih projektov, vključno z iskanjem rešitev za pridobivanje oziroma izposajo sredstev ali zmogljivosti:

- oskrba goriva v zraku – Španija
- bojno iskanje in reševanje – Nemčija
- poveljstvo – Združeno kraljestvo

- jedrska, biološka in kemična zaščita – Italija
- posebne sile za operacije – Portugalska
- obramba pred balističnimi izstrelki – Nizozemska
- brezpilotna zračna plovila – Francija
- strateški zračni prostor – Nemčija
- sredstva, povezana z vesoljem – Francija
- interoperabilnost in delovni postopki za evakuacijo in humanitarne operacije – Belgija (Schmitt 2003, 3)

Vendar je celotni proces še vedno bil zasnovan na prostovoljnih prispevkih in prizadevanjih posameznih držav članic EU, kar seveda ni prineslo zadanih rezultatov. Vlade so se še naprej odločale predvsem na podlagi svojih nacionalnih potreb in tako niso pripomogle k reševanju problema v okviru vzpostavljanja zmogljivosti EU skozi mehanizme, kot je Akcijski načrt za evropske zmogljivosti. Obrambni ministri držav članic EU so na konferenci za zmogljivosti maja 2003 potrdili, da ima »EU zdaj operativne zmogljivosti v okviru petersberških nalog, vendar pa so obenem tudi priznali, da so te zmogljivosti omejene« (Schmitt 2003, 2). V tem kontekstu je bila ustanovitev Evropske obrambne agencije (EDA) leta 2004 izrednega pomena, saj je eden glavnih ciljev EDA vzpostaviti vojaške zmogljivosti držav članic EU za potrebe SVOP (Giegerich 2010).

EU pa se je pozneje odločila, da bo sprejela podoben pristop do zmogljivosti kot NATO, namreč, da bo spremenila obseg sil iz večjih mirovnih sil v več manjših in bolj zmožnih enot za zahtevnejše vojaške operacije. Tako sta leta 2004 Združeno kraljestvo in Francija predlagala, da bi morala EU vzpostaviti vsaj devet t. i. bojnih skupin (*Battle Groups*), kjer bi vsaka štela 1500 vojakov, na krizno območje pa bi bila napotena v dveh tednih. Predlogu se je kmalu pridružila Nemčija. Načrt za ustanovitev bojnih skupin je bil posledično obravnavan na neformalnem zasedanju obrambnih ministrov EU aprila 2004, uradno pa je bil potrjen junija istega leta na Evropskem svetu kot del (naslednjega) glavnega vojaškega cilja 2010. Kmalu zatem sta se bojnim skupinam pridružili še Švedska in Finska, med tem ko je v Avstriji in na Irskem koncept na nacionalni ravni sprožil vrsto vprašanj in zadržkov. Danes v bojnih skupinah sodelujejo vse države članice EU, razen Danske in Malte.

Bojno skupino lahko sestavlja ena država, torej bi to bila nacionalna bojna skupina, ki bi vključevala tudi letalska in mornariška sredstva – vendar bi tako bojno skupino lahko

formirali samo Francija in Združeno kraljestvo. Druga možnost je bila, da ena država prevzame vodenje, torej postane nosilna država članica (na primer Nemčija, Italija, Španija ali Švedska), manjše sodelujoče države pa bi prispevale vojake oziroma potrebna sredstva, kjer bi se izkazalo, da je največ primanjkljaja. Zadnja možnost pa vključuje odločitev, da se več držav članic združi v večnacionalno skupino, kar bi lahko bilo v političnem smislu še posebej privlačno za manjše države (Grevi in drugi 2009). V bojnih skupinah lahko sodelujejo tudi tretje države, vendar ne kot vodilna država v skupini.

Bojne skupine delujejo po principu šestmesečnih rotacij, ko so v pripravljenosti, v primeru uporabe pa so vzdržne od 30 do 120 dni. Služijo kot posebno orodje EU v okviru zmogljivosti za hitro posredovanje in prispevajo k hitremu odzivu EU na nastajajoče krizne situacije z uporabo vojaških sredstev. Koncept bojnih skupin tudi spodbuja razvoj zmogljivosti, izboljšanje interoperabilnosti in transformacijo vojaških sil držav članic EU še iz časa hladne vojne. Bojne skupine so postale operativne leta 2007, vendar do danes še niso bile uporabljene. Svoje nacionalne sile države članice EU raje uporabljajo pri *ad hoc* odločitvah ob vzpostavljanju operacij v okviru širše varnostne in obrambne infrastrukture EU (Keatinge, 2009). Največ možnosti za napotitev bojne skupine (sestavljale so jo nordijske države) je bilo sicer leta 2008, ko bi jo lahko uporabili kot silo za vstop v Čad, vendar so Nemčija, Združeno kraljestvo in Nizozemska predlog zavrnil. Če bi bila bojna skupina napotena, bi tako »Nemčija in Združeno kraljestvo morali vplačati (pre)visok delež v okviru skupnih stroškov, ki se financirajo na podlagi mehanizma Athena (glede na BDP države), za sicer francosko voden operacijo« (Eilstrup–Sangiovanni 2014, 101).

Poleg potrditve bojnih skupin je bil eden poglobitvenih namenov glavnega vojaškega cilja (*Military Headline Goal*) 2010, ki je bil sprejet leta 2004 in temelji na Evropski varnostni strategiji, predvsem spodbuditi razvoj strateškega okolja in tehnologije, identificirati pomanjkljivosti pri doseganju helsinškega glavnega vojaškega cilja, še posebej v okviru pridobljenih izkušenj iz vodenih operacij kriznega upravljanja EU. Poleg koncepta bojnih skupin je vključeval še vizijo držav članic, da se bodo lahko do leta 2010 odzvale s hitrimi in odločnimi dejanji, z usklajenim pristopom do operacij kriznega upravljanja EU. Pri cilju je bil »poudarek predvsem na povezljivosti, vzdržnosti in razmeščanju sil« (Grizold 2005, 68). Proces razvoja vojaških zmogljivosti na podlagi glavnega vojaškega cilja 2010 je bil temeljit, prvi korak pa so bila predvidena strateška načrtovanja za pet možnih scenarijev za izvajanje

vojaških operacij, ki so bili: ločevanje s silo; stabilizacija, rekonstrukcija in vojaški nasvet tretjim državam; preprečevanje konfliktov; evakuiranje; pomoč pri humanitarnih operacijah. Na podlagi predvidenih načrtovanj so se določile zmogljivosti, ki so potrebne za izvajanje neke operacije, kar je vodilo v določitev Kataloga zahtev¹⁸ (*Requirements Catalogue*). Ko je bil ta katalog opredeljen, so bile države članice pozvane, da na podlagi seznama potrebnih zmogljivosti potrdijo svoje prispevke, kar je bilo nato opredeljeno v Katalogu sil¹⁹ (*Force Catalogue*). Čeprav so bile države članice zmožne doseči enako število vojakov kot v prvem glavnem cilju, še vedno niso imele dovolj zmogljivosti za zahtevnejše operacije v okviru izvajanja petersberških nalog (Giegerich, 2010). To spoznanje je vodilo EU k preusmerjanju svojih prizadevanj za razvoj zmogljivosti, in tako je novembra 2007 Svet EU potrdil Katalog napredka (*Progress Catalogue*) 2007, ki je identificiral kvantitativne in kvalitativne²⁰ pomanjkljivosti vojaških zmogljivosti na podlagi potreb, določenih v Katalogu potrebnih sredstev 2005, in nacionalnih prispevkov iz Kataloga sil 2007. Na podlagi tega je leta 2008 v okviru EDA nastal Načrt za razvoj zmogljivosti (*Capability Development Plan*), kjer poleg Evropske obrambne agencije sodelujejo države članice EU, Vojaški štab EU in Vojaški odbor EU. Namen načrta je državam članicam posredovati informacije, kako pospešiti sprejemanje odločitev v okviru zbiranja nacionalnih zmogljivosti, spodbuditi njihovo sodelovanje in omogočiti zagon novih skupnih programov, ki bi prispevali k zmanjšanju primanjkljajev na ravni EU. Načrt naj bi tudi služil kot vodilo za nadaljnje delo na področju raziskav, tehnologije, oborožitve in v industriji ter kot temeljni kamen za delo EDA. Strateški pregled Načrta za razvoj zmogljivosti je upravni odbor EDA potrdil marca 2011, kjer je bilo določenih deset prednostnih aktivnosti kot vodilo nadaljnjemu delu EDA pa tudi držav članic: boj proti improviziranim eksplozivnim napravam, sanitetna zaščita, obveščevalni podatki, nadzor in izvidovanje, povečana uporaba helikopterjev, kibernetična obramba, večnacionalna logistična podpora, izmenjava informacij s področja SVOP, strateško in taktično upravljanje zračnega transporta, gorivo in energija ter zagotavljanje mobilnosti (EDA 2016).

Potreba po večjem sodelovanju med državami članicami EU na področju skupnega razvoja vojaških zmogljivosti pa je bila izražena v Deklaraciji o krepitvi (tedanje) EVOP (Declaration on the Enhancement of the European Security and Defence Policy), sprejete decembra 2008,

¹⁸ Katalog zahtev vključuje podroben seznam zmogljivosti, potrebnih za izvajanje operacij EU, ter informacije o dejanskem tipu enot in sredstev, potrebnih za izvajanje predvidenih scenarijev v vojaških operacijah.

¹⁹ Katalog sil opredeljuje nacionalne prispevke s področja zmogljivosti, ki jih države članice EU dajo na razpolago EU.

²⁰ Razvoj kvalitativnih vojaških zmogljivosti vključuje osebje, logistiko, usposabljanje, strukturo oboroženih sil, proračune, mednarodno sodelovanje, raziskave in tehnologijo, javne nabave in civilno-vojaško sodelovanje.

kjer naj bi države iskale nove možnosti in rešitve za razvoj in optimizacijo svojih zmogljivosti ter raziskale možnosti združevanja in delitve stroškov. Deklaracija med drugim določa vzpostavitev dveh velikih operacij za stabilizacijo in rekonstrukcijo z ustreznim civilnim segmentom, ki bi vključevala do 10.000 članov osebja in delovala na terenu vsaj dve leti, ter razvoj učinkovite zmogljivosti EU za načrtovanje in vzpostavitev dveh operacij sočasno v primeru kriznih situacij, s kratkim mandatom in ob pomoči bojnih skupin EU (Asseburg in Kempin 2009).

Zanimivo pa je, da so se v času francoskega predsedovanja Svetu EU oblikovale manjše skupine držav članic, ki so začele številne projektne pobude; na primer na področju satelitskih sistemov za izvidovanje je bilo dogovorjeno sodelovanje med Italijo (satelit Cosmo Skymed) in Francijo (satelit Helios), ki naj bi s svojima satelitoma zagotovila slikovni material za satelitski center EU v Španiji. Podobno je naznanila Nemčija s svojim satelitskim sistemom *SAR-Lupe*. Belgija, Nemčija, Francija, Grčija in Italija pa so se odločile za razvoj nove generacije satelitov za raziskave na področju opazovanja Zemlje, t. i. programa MUSIS. Ena vidnejših pobud je tudi odločitev dvanajstih držav članic EU za ustanovitev evropske flote za zračni prevoz, da bi združile podporne dejavnosti za transportna letala C-130 in pozneje tudi A400M. Sočasno je devet držav članic EU oblikovalo evropsko pobudo za interoperabilnost pomorskega letalstva (Giegerich 2010, 47–48).

Določanje in usklajevanje glavnih ciljev, načrtov in katalogov je verjetno ena od možnosti, ki so preostale, da se vidno izboljšajo zmogljivosti, še posebej z vidika finančne krize, ki je zaznamovala Evropo od leta 2008 naprej, in pritiskov, ki jih doživljajo države članice glede svojih proračunov, še posebej obrambnih. Potreba po sodelovanju na vojaškem področju mora vsekakor biti uravnotežena z željo držav članic po ohranjanju varnostih in obrambnih prioritet, saj dane metode povečujejo skupno soodvisnost med sodelujočimi državami.

Dejstvo je, da se države članice EU poskušajo izogniti kakršnimkoli ukrepom, ki bi omejevali njihovo suverenost, saj je to eno od najbolj občutljivejših področij (Giegerich 2010). Zato je med drugim treba na vojaške zmogljivosti gledati predvsem v luči politične volje držav članic, da jih ustrezno in pravočasno uporabijo, in ne samo kot sezname in številke obstoječih sil ali z vidika obrambnih izdatkov. Coelmont (2016) verjame, da »vojaška dimenzija SVOP predstavlja instrument za politiko in jo velika večina držav zato vidi kot katalizator«, kar pa

pomeni, da zgolj vojaški element ne more zadostovati za reševanje kriznih situacij – potrebni so še drugi instrumenti.

5 VLOGA DRŽAV ČLANIC EU PRI IZVAJANJU SVOP

Christopher Hill (1993) pojasnjuje, da obstajajo trije paralelni sistemi mednarodnih odnosov, in sicer nacionalna zunanja politika, evropska politika oziroma sodelovanje ter zunanji odnosi EU. Obstajajo pa tudi tri vzporedne aktivnosti, ki jih izvajajo države članice – vztrajna nacionalna politika, koordinacija in skupne pobude EU ter zelo strukturirane politično–ekonomske dimenzije skupne gospodarske in razvojne politike. V sistemu mednarodnih odnosov je zanimivo pogledati tudi teoretični vidik delovanja in sodelovanja držav članic EU v okviru SVOP, predvsem z vidika liberalistov in realistov, kjer prvi povzdigujejo pomembnost sodelovanja in soodvisnosti ter medsebojno povezovanje, slednji pa izhajajo iz suverene pravice, ki jo ima vsaka država, in pomembnosti njene nacionalne države.

Kako bi potem bilo mogoče, da EU doseže potrebno enotnost za izvajanje svojih zunanjevarnostnih ciljev, še posebej v okviru SVOP ter svojih misij in operacij? Mnogi trdijo, da so ena glavnih ovir države članice same, ki še vedno sledijo interesom svoje zunanjevarnostne politike ločeno oziroma do mere, kjer politika EU ne vpliva pretirano na njihova nacionalna stališča ali pa je vsaj v skladu z njimi. Prav to je eden od glavnih razlogov, da Pogodba EU vsebuje vrsto navedb zaradi neenotnosti stališč držav članic EU, in sicer od potrebe po krepitvi obveznosti držav članic EU, medsebojne politične solidarnosti do potrebne podpore v okviru SZVP/SVOP. Države članice si sicer prizadevajo za skupne interese ter skupne cilje v okviru SVOP, vendar so v Pogodbi EU izraženi na deklarativni ravni, ne obstajajo sankcije zaradi neizpolnjevanja zavez in nobena pogodba ne more države članice EU prisiliti k uresničevanju teh obveznosti ali določb.

5.1 Liberalisti in realisti

Teoretični pristop k mednarodnim odnosom lahko pripomore h koristnemu vpogledu v možnosti in tudi omejitve, ki jih imajo države članice EU v okviru SVOP. Razlago za zapleteno dinamiko držav članic EU v odnosu do SVOP lahko najdemo predvsem v dveh teorijah mednarodnih odnosov, in sicer pri vpogledu v liberalizem in realizem. Malešič (2012,

267) prvega opisuje kot »politiko soodvisnosti in transnacionalnih odnosov, ki poudarja sožitje in interakcijo množice politično aktivnih skupin v svetovnem sistemu«, ter drugega kot »politiko moči in varnosti, ki opozarja na kvazianarhično naravo svetovnega političnega sistema in posledično ukvarjanje držav z nacionalno varnostjo«.

Skupni cilji EU, določeni v Pogodbi o Evropski uniji, odražajo liberalni pristop do mednarodnih odnosov, ki vključuje prepričanje o ugodnostih ekonomske soodvisnosti in demokracije ter govori o koristnosti mednarodnih institucij. V okviru teorije mednarodnih odnosov liberalisti opisujejo Evropsko unijo kot primer dobre prakse. Liberalisti verjamejo v sodelovanje in napredek med ljudmi in s tem tudi med državami. Z ustvarjanjem skupnih interesov, kot sta prosta trgovina in vse večje gospodarsko povezovanje, se lahko preprečijo spopadi med državami in se spodbuja njihovo sodelovanje. Države pa lahko vse to dosežejo še posebej s članstvom v mednarodnih organizacijah oziroma institucijah (Heyword 2003). Liberalizem torej spodbuja države članice EU k povezovanju ter ustvarjanju skupnih ciljev in politik. Ena glavnih predpostavk liberalne teorije tako pojasnjuje, da je »postavitev preferenc soodvisnih držav tista, ki določa vedenje države« (Moravcsik v Haesebrouck 2015, 10), saj je vzajemno delovanje med državami pomembno pri pojasnjevanju skupnega vedenja države.

Zunanja in varnostna politika je v veliki meri jedro izvrševalcev politike, zato oblikovanje nacionalnih prioritet ne bo rezultat pluralistične politike. Če je država nagnjena k avtonomni in enostranski politiki, potem je skeptična do medsebojnega sodelovanja z drugimi državami, medtem ko so države, na katere vpliva neka sektorska soodvisnost, bolj nagnjene k sodelovanju (Duna in Dăncuță 2014, 56). Liberalna teorija mednarodnih odnosov se tako osredotoča na učinke socialnih odnosov države pri oblikovanju svojih nacionalnih stališč.

Realisti pa po drugi strani navajajo, da mednarodna politika pomeni sodelovanje držav z lastnimi interesi v anarhičnem okolju, kjer nobena globalna avtoriteta ne more zavarovati reda (Morgenthau v Cini 2003). V tem smislu se na države gleda kot na enotne akterje, ki določajo svoje interese na podlagi svojega položaja v sistemu držav (Rosamond v Cini 2003). Interes posamezne države je tako primarno usmerjen v njeno »preživetje«. Po teoriji o realizmu je torej nacionalna država glavni dejavnik v mednarodnih odnosih, glavni politični odnosi med državami pa so usmerjeni primarno skozi nacionalne vlade. Realist razmišlja v okviru koncepta interesa, definirane kot moč, s tem pa ohranja avtonomijo politične sfere (Morgenthau v Esih 2006). Realisti predvsem poudarjajo pomembnost nacionalnih interesov

in sočasno tudi neobstoj mednarodne vlade (Burchill in drugi, 2005). Politični realizem razumemo kot tradicijo analiz, kjer države uveljavljajo politično moč skozi svoje nacionalne interese. Keohane (1986) pojasnjuje, da sta racionalnost in osredotočenost na državo glavna dejavnika realizma; osredotočenost na državo pa je še kako prisotna v mednarodni teoriji. Po prepričanju nekaterih realistov (Keohane 1986; Morgenthau 1986; Burchill in drugi 2005) obstajajo tri predpostavke, in sicer, da je država glavni dejavnik v mednarodni politiki in mora uveljavljati svojo moč, da država išče moč, in nazadnje, da se država vede racionalno. Morgenthau (1986) razlaga termin »racionalno« v kontekstu, da ima država dosledne prednosti ter da preuči stroške in koristi možnih alternativnih politik, da bi tako povečala svojo korist. Države članice EU se osredotočajo na svojo suvereno pravico in nacionalno zunanjevarnostno politiko ter jo poskušajo izvajati prek SVOP. Interesi in volja posamezne države članice EU pa močno vplivajo na varnostno politiko EU, kar je še posebej prisotno pri načrtovanju in izvajanju misij in operacij EU.

Na podlagi zgoraj omenjenih teorij dobimo dva popolnoma nasprotna si zaključka. Prvi je optimističen, namreč, da »EU pridobiva tako pri političnem zaupanju kot varnostnem segmentu, da uporabi vojaška sredstva, medtem ko še vedno ohranja civilno držo, ter da se nacionalna stališča ožijo, središče gravitacije pa se premika k vse večji, in ne šibkejši, odobritvi vojaške sile« (Howorth v Rynning 2003, 480). Drugi pogled pa je pesimističen, saj se zdi, da EU nima ne strategije ne politike, ker SVOP vključuje bolj notranjo krepitev države in notranje evropske zadeve kakor pa zunanjo obrambo. Kot posledica tega lahko EU v političnem smislu razpade ob prvi resni zunanji grožnji, »če ne bo sprejela radikalne spremembe, kot je poglobljeno sodelovanje med evropskimi velesilami« (Lindley–Franch v Rynning 2003, 480).

5.2 »Atlanticisti« ali »europeanisti«

Eno glavnih vprašanj, ki se poraja v številnih razpravah o evropski zunanji politiki, je vsekakor vprašanje odnosa držav članic EU do NATO in posledično do ZDA. Čeprav je bila zunanja politika EU, ki se izvaja v okviru SZVP, predmet mnogih razprav in je naletela na številne ovire, je bila s političnega vidika vsekakor manj »problematična« kot razprava na ravni EU v okviru obrambnega segmenta. Pri izvajanju SVOP ima vsaka država članica EU svoja stališča in prioritete, še posebej ko govorimo o napotitvah in zmogljivostih za potrebe

misij in operacij SVOP. Ob tem se pojavi večno vprašanje glede delitve mnenj znotraj EU, ki ga sicer lahko opredelimo na podlagi tega, kakšen odnos imajo države članice EU z ZDA.

Glede na ta odnos lahko vlade držav članic EU opredelimo dva pola miselnosti, in sicer na podpornike ZDA – »atlanticiste« ter podporniki EU – »evropeaniste«. Med atlanticiste lahko štejemo Združeno kraljestvo, Nizozemsko in Portugalsko (ter večino držav članic EU iz skupine »A-10«²¹), ki poudarjajo pomembnost varnostnega odnosa z ZDA in zavračajo vse, kar bi lahko ogrozilo ali zamenjalo ta transatlantski odnos. Na drugi strani pa najdemo evropianiste, kot so Francija, Italija, Španija in včasih Nemčija, ki stremijo k bolj neodvisni EU in verjamejo, da bi morala EU zmanjšati svojo odvisnost od ameriške obrambe (McCormic, 2005). Vendar pa Fiott (2016) danes opaža, da Francija počasi menja svojo pozicijo, ker postaja »vse bolj nestrpna in nezadovoljna s SVOP in pomanjkanjem volje držav članic EU«.

Med hladno vojno (1945–1991) so bili atlanticisti v ospredju, saj je bila glavna varnostna prioriteta zaščita pred napadi Sovjetske zveze, pretežno v okviru ameriško vodenega NATO. Države članice so takrat imele tudi druge prioritete, tako politične kot varnostne, saj sta na primer Francija in Združeno kraljestvo imela poseben interes v svojih takratnih in nekdanjih kolonijah, Nemčija in Danska sta videli vlogo svojih vojaških sil predvsem v okviru NATO, veliko drugih držav pa je bilo nevtralnih. S koncem hladne vojne pa so v ospredje prišli evropianisti, saj je varnostna situacija v Evropi zahtevala večjo vključenost EU pri obravnavanju varnostnih groženj v svoji soseščini, v ZDA pa so obrambni izdatki upadali (Barber v McCormin 2005). Teroristični napadi v ZDA 9. septembra 2001 so prinesli nove varnostne izzive in s tem potrebo po preoblikovanju obrambne politike na obeh straneh Atlantika, boj proti terorizmu pa je pokazal, da ZDA potrebujejo pomoč EU pri obveščevalnih podatkih in diplomaciji ter ameriške vojaške baze na evropskih tleh za morebitne ameriške vojaške intervencije. Zdelo se je, da bo sodelovanje med ZDA in EU stopilo v novo ero multilateralizma in diplomacije, tudi deloma v luči evropske podpore ameriški intervenciji v Afganistanu, vendar pa se je ta ideja kaj kmalu razblinila ob napadu ZDA na Irak leta 2003. Vojna v Iraku je razdelila države članice EU na podpornike ZDA (Združeno kraljestvo, Danska, Italija, Nizozemska, Španija) in nasprotnike (Avstrija, Belgija, Francija, Nemčija in Grčija), nevtralne države pa so bile Finska, Irska, Portugalska in Švedska. Vojna v Iraku je

²¹ »A-10« je oznaka za države članice EU, ki so bile sprejete v EU leta 2004 (Ciper, Češka republika, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija).

opozorila tako na razlike v varnostnih prioritetah med ZDA in EU kot tudi na razlike v vojaških zmogljivostih, saj je »EU razvila svoje politične ambicije za vlogo globalnega akterja, ne pa tudi instrumentov za uresničevanje takšne vloge« (Kirn v Krajnc in Lajh 2009, 415). Zgodovinski pogledi držav članic vsekakor vplivajo na razvoj SVOP in njeno izvajanje v okviru misij in operacij.

5.3 Nacionalni interesi

Različni pogledi in interesi držav članic EU, še posebej tistih z največjimi sredstvi, številnimi (vojaškimi) zmogljivostmi ter najmočnejšo in najizrazitejšo varnostno kulturo, so pomemben dejavnik pri vodenju institucionalnih reform na področju SVOP. To, kar delajo oziroma česar ne delajo posamezne države članice v svoji nacionalni zunanjevarnostni politiki, prinaša omejitve skupnim ukrepom. Nekatere države članice EU dajejo poudarek na skupnosti, druge so bolj osredotočene na nacionalno neodvisnost oziroma posebne odnose s partnerji. Poleg tega je še vedno zelo prisotno bilateralno in multilateralno sodelovanje, ki temelji na nekdanjih kolonialnih ali drugih kulturnih vezeh.

»Odločitev za sodelovanje v misiji ali operaciji EU je in mora ostati odločitev na nacionalni ravni, saj so države tiste, ki odgovarjajo svojim državljanom ob morebitnih tragičnih dogodkih, zato je na tej točki težko govoriti tudi o evropski vojski,« poudarja Coelmont (2016).

Treba je tudi poudariti, da čeprav so vse države članice EU enakopravne, nekatere prispevajo več kot druge ter nosijo večje breme in s tem povezano tveganje v političnem, finančnem ali vojaškem smislu (Crowe 2003). Coelmont (2016) pa dodaja, da še »nikoli v zgodovini EU ni tako malo držav naredilo tako veliko v imenu mnogih«. V misije in operacije EU bolj ali manj vedno prispevajo iste članice, kar pa ne bo več mogoče, nadaljuje Coelmont, saj se posledice kriznih območij, ki segajo daleč stran od meja EU, danes čutijo po vsej EU.

Za odločitve za vzpostavitev misij ali operacij EU Cigler (2016) pravi, da izhajajo predvsem z vidika nacionalnih interesov, in sicer s štirih področij: direktni interesi, kolonialne vezi, določbe v svojih zunanjevarnostnih strategijah, ki opredeljujejo humanitarni vidik (npr. nordijske države), ter kot razlog za kompenzacijo za to, kar država ni storila na nekem

drugem (varnostnem) področju. Eden od razlogov pa leži tudi v želji držav članic EU, da bi v času svojega predsedovanja Svetu EU vzpostavijo misijo ali operacijo EU, kar so na primer dosegli Francozi v času svojega predsedovanja, dodaja Cigler.

Francija na primer neprestano poudarja povečanje vojaške dimenzije EU, kot so vojaške izkušnje, strukture za odločanje in zmogljivosti SVOP, da bi EU postala kredibilen in avtonomen akter na tem področju. SVOP je za Francijo orodje, s katerim lahko ovira ZDA in njen vpliv v okviru NATO²², tako da izpostavlja SVOP kot (edino) možnost za ukrepanje, kjer se mnenja med EU in ZDA razhajajo. Obenem pa ji SVOP predstavlja instrument za doseganje lastnih zunanjepolitičnih ciljev, medtem ko se stroški za »njene« operacije v okviru SVOP porazdelijo med vse države članice. Za Francijo sta značilna prepričanje, da mora biti vodilna (še posebej med francosko govorečimi državami), ter želja po vodenju lastne zunanje politike in nadzoru nad svojo varnostno politiko. Združeno kraljestvo se bolj nagiba k temu, da bi atlantsko zavezništvo imelo osrednjo vlogo kot glavni forum za evropsko obrambo, in je skeptična do podvajanj nivojev institucionalnih struktur v EU, kot je stalno poveljstvo EU (Kupferschmidt 2007). SVOP je Združeno kraljestvo primarno videlo kot instrument za pospeševanje razvoja evropskih zmogljivosti, s čimer bi EU postala privlačnejši vojaški partner za ZDA. Ena glavnih značilnosti Združenega kraljestva pa so vsekakor anglosaški pridih in močna povezava z državami Britanske skupnosti narodov²³ (*Commonwealth*) ter močna transatlantska povezava. Nekateri nordijske države in Nemčija pa vztrajajo pri pospeševanju civilne dimenzije in sredstev SVOP, graditvi na vsesplošnem pristopu EU od kriznega upravljanja od preprečevanja konfliktov in stabilizacije po spopadih (Brune in drugi 2010). Nemčija velikokrat poudarja multilateralizem, SVOP pa predstavlja obljubo, ki bo upravičila nemška posredovanja zunaj njenih meja, s tem ko bo predstavila politiko SVOP kot politiko nadnacionalnih interesov (Eilstrup–Sangiovanni 2012). Španijo zaznamujejo predvsem njeni odnosi z državami Latinske Amerike, kaže pa tudi razumevanje za varnostno situacijo na severu Afrike ter želi vzpostaviti dober odnos z arabskim svetom. Španija je sicer naklonjena k povezovanju in skupnim dejanjem znotraj struktur EU, saj tako vidi priložnost za medsebojno sodelovanje, ki pa se kaže tudi v njenih prispevkih v vseh dosedanjih misijah in operacijah EU (Fiott 2016). Španski strateški dokumenti vseskozi tudi odražajo njihovo

²² Leta 1966 je Francija napovedala umik iz vojaških struktur NATO, kar pa je pomenilo, da je še vedno ostala članica, vendar pa ni sodelovala v tistih telesih, kjer so potekala obrambna načrtovanja in odločanja. Od leta 1992 se je postopoma vključevala v operacije NATO, leta 2009 pa je takratni francoski predsednik Sarkozy napovedal njeno popolno reintegracijo v NATO.

²³ Britanska skupnost narodov šteje 53 držav, ki so v večini nekoč bile del britanskega imperija.

naklonjenost in zavezo k EU v okviru zunanje politike in vloge varnostnega akterja. Nordijske države, kot so Danska, Švedska in Finska, se bodo vedno povezovale med seboj, tudi na varnostno–obrambnem področju, in prav tako z Norveško, ki ni članica EU, Nizozemska pa je vedno izkazovala velik interes za Indonezijo. Sicer pa je zanimivo videti vlogo Danske, ki je zavrnila sodelovanje v vojaških zadevah EU, tj. SVOP. Tako Danska ne more aktivno sodelovati v konkretnih vojaških operacijah EU oziroma v procesu njihovega načrtovanja in razprave, čeprav načeloma podpira namen in cilje operacij, prav tako pa podpira vključevanje varnosti na dnevni red EU in nadaljnji razvoj SVOP (Larsen 2009). Italija kot nekakšna »srednja država« se s svojo globalno trgovino in ekonomskimi interesi, vendar omejenimi političnimi in vojaškimi sredstvi zanaša predvsem na multilateralizem kot orodje za doseganje svojih strateških ciljev. Interes Italije za SVOP se kaže predvsem na področju izvajanja misij in operacij SVOP, tj. na Zahodnem Balkanu, v Afriškem rogu in Sahelu, ki so za Italijo strateškega pomena, ter na italijansko opredelitev nalog in izvajanja kot misij/operacij z majhnim tveganjem, humanitarnim vidikom in neofenzivnim značajem.

Ob tem se vprašamo, koliko od 28 držav članic EU dejansko ima razpoznavno nacionalno zunanjo in varnostno politiko, ki seže daleč stran od državnih meja: Francija in Združeno kraljestvo imata globalni interes, Portugalska in Španija izvajata svoj vpliv predvsem v Latinski Ameriki in Afriki, Nemčija pa ima posebno vez z Vzhodno Evropo in Rusijo. Glede manjših držav pa ni nobena skrivnost, da poskušajo izvajati svoje diplomatske podvige z povezovanjem skozi EU (Eilstrup–Sangiovanni 2012). Po eni strani predsednik Francije verjame, da ima edino on dejanski vpliv v Libanonu in Siriji; britanski premier bo prej kot morebitni skupni vpliv EU na indijskem kontinentu videl svoj vpliv; Nemčija pa se počasi začinja zavedati, da je potencial trga v državah z gospodarskim vzponom mnogo večji kakor njen trenutni interes v Evropi (Guérot v Eilstrup–Sangiovanni 2014). Po drugi strani skupni dejavnik EU ne izgine kar tako pred uveljavljanjem nacionalnih interesov držav članic. V zadnjih desetih letih je EU razvijala in poglobila poseben pristop do mednarodnega kriznega upravljanja, še posebej v okviru SVOP.

Glede na geografsko območje, model trgovanja in kolonialne vezi bo državam članicam EU, kot je Italija, Španija ali Francija, veliko bolj koristilo uspešno posredovanje na kriznih območjih Severne Afrike, medtem pa ko je srednjeevropskim državam članicam EU primarnega pomena stabilnost na Zahodnem Balkanu. Torej za vsako misijo kriznega upravljanja obstaja skupina držav članic EU, ki bo našla svoj interes in se pravočasno odzvala

s potrebnimi sredstvi in zmogljivostmi. Institucionalni vidik SVOP tako v večini primerov vključuje nenehno razvijajoč se kompromis med različnimi pogledi držav članic EU, z vložkom in posredovanjem samih institucij EU (Grevi in drugi 2009).

Ne smemo spregledati niti dejstva, da v EU še vedno obstajajo velike države oziroma sile, kot so Francija, Nemčija in Združeno kraljestvo, ki jih večina avtorjev imenuje »velika trojka«, in sicer so to velike države v tradicionalnem smislu, z nekdanjimi imperialističnimi apetiti in z dolgoletno tradicijo v mednarodni politiki. Večina avtorjev se tudi strinja, da vse tri igrajo vodilno vlogo pri oblikovanju politike v okviru SVOP (Howorth v Mérand 2006; Cigler 2016.) Zanimivo je videti, da čeprav večina držav članic EU podpira SVOP, se mnenja delijo predvsem pri razumevanju, kaj naj bi dejansko pomenila: za Francijo SVOP pomeni, da mora voditi evropsko obrambo; za Nemčijo SVOP predstavlja nadaljnjo evropsko integracijo; in za Združeno kraljestvo pomeni zgolj politiko (Mérand 2006). V okviru opredelitve SVOP z vidika nacionalnih tradicij na primer Francija in Združeno kraljestvo smatrata, da je SVOP interventne narave, Nemčija pa, da je povezovalne narave. To potrjuje tudi Coelmont (2016), ki pravi, da ima razprava o uporabi sile različne implikacije, saj imata na primer Francija in Združeno kraljestvo celo zgodovino uporabe sile, medtem ko ima Nemčija na to drugačen pogled.

SVOP tako predstavlja različne politične predstave o vlogi države v mednarodni varnosti, mnenja pa so dosledna z njihovimi kulturami o nacionalni varnosti. Ko govorimo o »evropski obrambni politiki«, bodo Britanci poudarili »politiko«, Francozi »obrambo«, Nemci pa »evropsko«. Velikokrat so deljena mnenja prej stvar principa kot pa same politike. To dobro ponazarja razprava, ki se je pojavila ob prvi vojaški operaciji EU leta 2003 v Makedoniji, namreč, ali bodo »vojaki v operaciji imeli na svojih uniformah oznako EU ali ne; britanska vlada je bila odločno proti, medtem ko so preostale države članice, predvsem Francija in Nemčija, to zagovarjale kot nujno potrebno« (Mérand 2006, 135–136).

Pri nekaterih temah nekatere države članice EU ne bodo nikoli sprejemale kompromisov, zatrjuje Cigler (2016) in navaja, da je eno takšnih področij približevanje Turčije EU, kjer Grčija in Ciper ne popuščata in ne dovoljujeta kompromisov; Združeno kraljestvo ne sprejema nikakršne ideje o večji avtonomiji, vlogi ali pomenu SVOP, niti o morebitni

evropski vojski, in jih odločno zavrača, ter dodaja, da so nekatera nacionalna stališča pač »zacementirana«.

Ti odnosi ne bodo nikoli izginili, kar pomeni, da lahko tako prispevajo k skupnim pobudam nekaterih držav članic pa tudi omejevanju nekaterih predlogov oziroma pobud na ravni EU. Posledica različnih interesov je še vedno prisoten dolgotrajen proces pogajanj in usklajevanja držav članic EU pri vseh političnih odločitvah EU.

Države članice EU so tudi še vedno bolj nagnjene k oblikovanju svojih vojaških sil na podlagi nacionalnih preferenc. Za nekatere (npr. za Francijo in Združeno kraljestvo) je to stvar nacionalnega ponosa, za druge (npr. Nemčijo) je to vprašanje njihove ustave, spet za tretje (npr. Nizozemsko) je to vprašanje odvisnosti od NATO (Duna in Dăncuță 2014). Dejstvo je, da države članice EU še vedno poudarjajo svoj nacionalni karakter, ko pride do varnosti in obrambe svoje države, zato se morebitna evropska vojska, o kateri se občasno razpravlja in glede katere je predsednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker leta 2015 sicer rekel, da je to »evropska vizija, katere čas je zdaj napočil,« (The Guardian 2015) trenutno zdi neuresničljiva in nedosegljiva.

Ob različnih pogledih držav članic EU in različnih interpretacijah ter hkratnem neobstoju strateške vizije držav članic pri izvajanju SVOP pa naletimo na t. i. »konstruktivno dvoumnost«. Henry Kissinger (v Rayroux 2013, 387) jo je opisal kot »namenoma uporabljen nejasen jezik v primeru občutljivih tematik za potrebe razvoja političnih ciljev«. SVOP je ena od teh »občutljivih zadev«, kjer konstruktivna dvoumnost igra pomembno vlogo. Konstruktivna dvoumnost je pojem, ki je še posebej prisoten, kjer obstajajo različna nacionalna mnenja, stališča EU pa so šibka; to pa predvsem velja za področje obrambe. Hoffman (v Rayroux 2013, 388) poudarja, da sta Francija in Združeno kraljestvo imela različne interpretacije »avtonomije« na vrhu v St. Maloju leta 1998, ki je ustanovil takratni EVOP, saj naj bi Združeno kraljestvo razumelo EVOP kot »projekt Zavezništva, ki bo vključeval evropske instrumente«, Francija pa, da je to »evropski projekt, ki bo sprejel zmogljivosti Zavezništva«. Heisbourg (v Rayroux 2013, 388) po drugi strani poudarja pomembno vlogo konstruktivne dvoumnosti kot neizogibne strategije za uveljavljanje sicer omejenega, vendar pristnega napredka SVOP in navaja kot primer neobstoja jasnega strateškega cilja pri glavnem vojaškem cilju (vzpostavljanje sil EU za hitro posredovanje) ter nasprotujoče interpretacije držav članic EU pri izvajanju petersberških nalog (ali se uporabijo

za humanitarne intervencije ali za robustnejše operacije za uveljavljanje miru). Podobno ponazoritev lahko najdemo v primeru Evropske varnostne strategije (2003). Toje (2008, 127) opisuje, da so »koncepti v strategiji, kot je „preventivna prisotnost“ ali „učinkovit multilateralizem“ nejasno opredeljeni v okviru dejanskih ciljev, sredstev ali instrumentov, kar dopušča njihove različne interpretacije«.

5.4 Proračuni držav članic EU

Kako največje in najbogatejše države članice EU porabijo svoje obrambne proračune, ima ogromen vpliv na varnostno in obrambno dimenzijo EU in še zlasti na SVOP. Finančna sredstva na ravni EU so še vedno prenizka, evropski obrambni proračuni pa so se v zadnjih desetih letih postopoma zmanjševali. Leta 2014 so nekatere države članice EU sicer napovedale, da bodo leta 2016 dvignile nacionalne obrambne izdatke, in sicer Nemčija, Francija, Združeno kraljestvo, Nizozemska, Poljska, Češka republika, Slovaška, Romunija in baltiške države (De France 2015). Po podatkih mednarodnega inštituta za strateške študije so države članice EU v letu 2015 za obrambo porabile 203,143 milijarde evrov, za leto 2016 pa se pričakuje dvig njihovih obrambnih izdatkov v povprečju za 8,3 odstotka v primerjavi z letom 2015 (Stanley–Lockman in Wolf 2016). Vendar pa ostaja vprašanje, ali predvideni trend v obrambnih proračunih dejansko pomeni postopno rast obrambnih izdatkov v naslednjih letih, kljub političnim zavezam držav članic EU in dejstvu, da so nekatere države članice EU vseeno še vedno na poti k zmanjševanju oziroma stagnaciji obrambnih proračunov.

Evropa se sooča z znatnimi proračunskimi izzivi, ki pritiskajo na obrambne proračune držav članic EU že zadnji dve desetletji, še posebej pa od finančne krize, ki se je začela leta 2008. Obrambni izdatki so se postopoma zmanjševali že od konca hladne vojne z 2,4 odstotka BDP v letu 1990 na 1,4 odstotka BDP v letu 2013. Od leta 2008 do danes so se obrambni proračuni držav članic EU zmanjšali za kar 13,6 odstotka (Wolf 2015). Skupna varnostna in obrambna politika tudi ni pripomogla k spreminjanju tega trenda, saj so nacionalni obrambni izdatki držav članic EU od ustanovitve SVOP leta 1999 upadli z 1,7 na 1,4 odstotka BDP. Za primerjavo, obrambni izdatki ZDA so se v tem času zvišali s 3,0 na 4,4 odstotka BDP (Eilstrup–Sangiovanni 2014). Štiri države članice EU – Združeno kraljestvo, Nemčija, Francija in Italija – prispevajo kar 70 odstotkov vseh obrambnih izdatkov na ravni EU (leta

2007 je to bilo 65 odstotkov), od tega Združeno kraljestvo in Francija skupaj 43 odstotkov. Če dodamo še Dansko in Španijo, prispeva vseh šest držav skupaj 80 odstotkov vseh obrambnih izdatkov EU (Stanley–Lockman in Wolf 2016).

Odločitve, ki jih države članice EU sprejemajo glede svojih obrambnih proračunov, vplivajo tako na kratkoročni kot dolgoročni razvoj zmogljivosti. Medtem ko nekatere odločitve sprejemajo obrambni ministri in vojaški načrtovalci, na vsezadnje ključno vlogo pri iskanju ravnotežja med fiskalnimi pritiski na državni proračun in odločanju med različnimi prioritetai igrajo vodje držav članic EU oziroma vlad. Po drugi strani Cigler (2016) pojasnjuje, da »odločitev za sodelovanje v misijah in operacij EU dandanes ni več politična odločitev, ampak finančna. Tukaj ne odločajo več zunanji ali obrambni ministri, ampak finančni ministri«.

V praksi pa sicer raven obrambnih izdatkov ni nujno povezana s tem, ali je država dejansko zmožna napotiti svoje zmogljivosti tja, kjer so potrebne, oziroma to ni nujno pravi pokazatelj moči, ki bi jo lahko država izkazovala na obrambnem področju. Država ima lahko na voljo vsa potrebna sredstva za učinkovito vojaško silo, vendar je ne more napotiti. Izkazalo se je, da so nekatere države članice EU kupovale drage vojaške zmogljivosti, vendar nimajo sredstev za njihovo napotitev oziroma uporabo. Po drugi strani imajo nekatere države, na primer »Nemčija, Francija, Italija in Združeno kraljestvo zelo nizko raven pripravljenosti za svoja že obstoječa bojna letala in transportne helikopterje, in sicer pod 50 odstotki (v enem primeru celo samo 15 odstotkov); podobno je z bojnimi tanki, amfibijskimi vozili in podpornicami« (De France 2015, 4).

Ko govorimo o obrambnih proračunih ali izdatkih, moramo imeti tudi v mislih, da obstajajo različne metode izračunov; različni parametri, uporabljeni v obrambnih proračunih, pa se razlikujejo od države do države, glede na različne podatkovne baze, saj se v nekaterih na primer upoštevajo pokojnine, v drugih ne, javna naročila, razvojno pomoč in inflacijo ali pa razlikujejo med denarjem, potrebnim za obrambo, in dejansko porabljenim denarjem (De France 2015). Podobno ugotavlja tudi Fiott (2016), ki pravi, da ni povsem prepričan, da »so obrambni izdatki pravo merilo za določanje zavez držav članic do obrambe, vendar pa so vseeno ključni pri vzdrževanju vojaških sil in industrijske baze«.

Ne nazadnje pa je treba razumeti, da je glavno načelo obrambnih proračunov konstrukt politike. Kot trdi Fiott (2016), gredo »politična volja in nizki obrambni proračuni z roko v roki«, saj je razlog za nizke obrambne proračune prav v državah članicah, ki obrambnega segmenta ne vidijo kot pomembno področje v svojih politikah. Države članice EU so tukaj vpete med potrebo po odzivanju na dolgoročne izzive s kratkoročnimi zahtevami in zelo omejenimi finančnimi sredstvi. Vendar pa se moramo zavedati, da če ne poskrbimo za svojo (zunanjo) varnost, ne bomo mogli poskrbeti za finančno stabilnost, za finančno stabilnost pa potrebujemo močno ekonomijo, ki je spet odvisna od zunanje varnosti (Coelmont 2016). Kot je nekoč dejal nekdanji generalni sekretar NATO, »moramo biti pripravljeni plačati ceno za varnost, saj je cena za ogroženost precej višja« (Rasmussen v Wolf 2015, 1).

5.5 Varnostni in geostrateški kontekst držav članic EU

V novem geopolitičnem prostoru se EU neprenehoma sooča z varnostnimi izzivi tako v svoji soseščini kot tudi širše. SVOP omogoča EU, da ta prevzame vodilno vlogo v operacijah za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti. V svojem celostnem pristopu h kriznemu upravljanju, ki vključuje tako civilna kot vojaška sredstva, je SVOP v zadnjih sedemnajstih letih svojega delovanja vzpostavil že več kot trideset misij in operacij ter tako pripomogel k stabilizaciji in varnosti v Evropi in tudi po svetu.

Coelmont (2016) poudarja, da se moramo zavedati, kako resnično pomembna sta varnost in obramba, in da je v času po hladni vojni (ki mu Coelmont pravi postmoderni svet) res veljalo, da nacionalna suverenost ni več tako pomembna, da »smo se spogledovali z nadnacionalnimi elementi in da so se krize reševale za pogajalsko mizo. Danes pa ni več tako, saj je suverenost še vedno zelo pomembna tako kot tudi nacionalno ozemlje«.

Razvoj instrumentov in mehanizmov SVOP ter posledično vzpostavitev misij in operacij EU sta vsekakor odvisna tudi od skupne politične ocene izzivov in groženj, s katerimi se soočajo države članice EU. Zmožnost upoštevanja svojih ključnih skupnih interesov in sprejemanja odločitve, ali je SVOP primerno in ustrezno orodje za njihovo zaščito, za države članice vsekakor je izziv. Nacionalna stališča tako igrajo pomembno vlogo pri krepitevi skupne strateške vizije ter krepitevi politične podpore in upravičenosti SVOP. »Mnogo držav članic se sooča z varnostnimi izzivi, kot so migracije in terorizem, vendar pa ti izzivi ne ogrožajo

neposrednega preživetja države, zato države članice EU SVOP štejejo raje za varnostno politiko, in ne obrambno politiko,« še pojasnjuje Fiott (2016).

Na nacionalna stališča držav članic EU vplivajo tako notranja politika držav članic (volitve, spremembe v ustavi, spremembe političnih strank) pa tudi zunanji dejavniki, kot so mehanizem EU, mednarodni sistem, varnostno okolje, soseščina, novi geopolitični izzivi ipd. Države imajo že dolgo zgodovino oblikovanja svoje zunanje, varnostne in obrambne politike, zunanji pritisk mednarodnega sistema pa močno vpliva na države članice EU, da bi prevzele naloge, ki se pojavljajo; vendar pa zbližujejo zgolj zunanji dejavniki, saj mora biti prisotna pripravljenost znotraj držav članic (De Schoutheete 1990). Še en dejavnik, ki je vselej prisoten pri oblikovanju nacionalnih stališč, je negotovo okolje, ki ga Friis (v Duna in Dăncuță 2014, 57) opredeljuje kot »seno preteklosti, sedanjosti in prihodnosti«. To je lahko tudi eden od razlogov, da se države članice ne odločajo hitro in preudarno na področjih zunanje, varnostne in obrambne politike. Strah pred ponavljanjem preteklosti, ko so se v Evropi odvijale vojne za prevlado, je povezan s strahom glede sedanjosti in prihodnosti, ko se soočamo s številnimi novimi grožnjami. Med hladno vojno je bil med evropskimi državami prisoten strah, da se bodo znašle v nemilosti vojne med dvema velesilama, in pred jedrsko grožnjo. Po hladni vojni je bil prisoten strah, da bodo ZDA zapustile Evropo in pustile evropske države, da se same spopadajo z varnostnimi izzivi, ki so prihajali z juga in vzhoda. Realnost, s katero so se morale države članice EU soočiti v primeru Zahodnega Balkana, in številni medklici zahodnih zaveznic ZDA so pokazali na pomanjkljivosti pri spopadanju s tovrstnimi izzivi na ravni EU, ZDA pa je tako samo še krepila svojo prisotnost, predvsem prek NATO. Nove grožnje in novi varnostni izzivi, ki so sledili, so predvsem pokazali na potrebo po redefiniranju varnostnega koncepta kot takega, tudi v okviru EU/SVOP. Etnični konflikti, organizirani kriminal, terorizem, migracije, orožje za množično uničevanje, kibernetško vojskovanje, hibridne grožnje, klimatske spremembe, vse to je pripomoglo k zavedanju držav, da je zoper to treba uporabiti nove pristope in nove mehanizme; kar je bilo še zlasti jasno po terorističnih napadih na ZDA. Številni mednarodni konflikti in grožnje, ki so sledili, na primer Irak, Sirija, Pakistan, vzhodna Ukrajina, nedavni teroristični napadi v Parizu in Bruslju, so vse pokazatelji resnih in alarmantnih varnostnih izzivov in groženj v mednarodnem prostoru. Na žalost pa mednarodnemu prostoru, in to še posebej velja za EU, še ni uspelo preiti iz reaktivne v proaktivno vlogo.

6 SKUPNA VARNOSTNA IN OBRAMBNA POLITIKA V PRAKSI

6.1 Misije in operacije SVOP

Leta 2003 je EU prvič naznanila, da so instrumenti za civilno in vojaško krizno upravljanje pripravljene za uporabo in napotitev v okviru misij in operacij EU – to pa je »najneposrednejša oblika delovanja SVOP« (Vegič v Krajnc in Lajh 2009, 123). Države članice so pokazale politično voljo, da EU postane varnostni akter v globalnem svetu s civilno in vojaško prisotnostjo v Afriki, na Balkanu, v vzhodni soseščini, na Bližnjem vzhodu in Aziji, predvsem pa, da prispevajo k usposabljanju varnostnih sil, varovanju meja ter nadzoru volitev, krepitvi pravne države, nadzoru premirja in mirovnih sporazumov, boju proti piratom in drugim oblikam organiziranega kriminala ter boju proti tihotapljenju migrantov. Zaveze in cilje za izvajanje Skupne varnostne in obrambne politike so države članice opredelile predvsem v Evropski varnostni strategiji (2003), kjer so primarno poudarile tri glavna področja, in sicer odvratanje od varnostnih groženj, stabiliziranje neposredne soseščine in krepitev učinkovitega multilateralizma.

V okviru Evropske unije se civilne aktivnosti SVOP imenujejo »misije«, vojaške aktivnosti SVOP pa »operacije«. Operacije kriznega upravljanja EU so lahko civilne ali vojaške narave. Čeprav Pogodba EU ne izključuje vzpostavitve operacije, ki bi vključevala tako civilne kot vojaške elemente, pa sam proces načrtovanja in izvedbe na ravni EU za zdaj (še) ni omogočil integrirane civilno–vojaške operacije (Tardy 2015). Podpora EU Afriški uniji pri njihovi misiji AMIS v Sudanu/Darfurju je sicer edini primer civilno–vojaškega sodelovanja EU na terenu, vendar je to podporni ukrep EU, s čimer je dokazala svojo nadaljnjo pomoč in podporo v okviru političnih, vojaških in policijskih prizadevanj pri spopadanju s krizo v Darfurju.

Kot že večkrat omenjeno, je EU do danes vzpostavila že 32 misij in operacij, trenutno pa poteka 11 civilnih misij in 6 vojaških operacij, in sicer tri v Evropi, ena na Kavkazu, dve na Bližnjem vzhodu, dve v Severni Afriki in osem v podsaharski Afriki in Adenskem zalivu. Vse

misije in operacije EU se izvajajo po definiciji kriznega upravljanja, kar pomeni, da ne vključujejo klasičnega bojevanja v vojni ali operacij v smislu prisilnih ukrepov. V večini so zelo podobne operacijam OZN.

Izvajanje in prispevanje SVOP k razreševanju sporov je predvsem naloga civilnih misij EU, ki, kot že rečeno, vključujejo policijo, vladavino prava, civilno zaščito in civilno administracijo zaradi dolgoročnega delovanja ter vzpostavljanja reda in miru. V praksi civilne misije podpirajo policijo ter reforme sodstva in carine v podporo krepitve zmogljivosti. V povezavi z razreševanjem sporov pa misije delujejo tudi v skladu z mirovnimi sporazumi in tako pomagajo zagotavljati varnost civilnemu prebivalstvu. V okviru vojaškega segmenta SVOP pa se vojaške operacije EU izvajajo v okviru petersberških nalog, ki prispevajo k reševanju konfliktov, predvsem z njihovim preprečevanjem, ohranjanjem miru, skupnimi operacijami razoroževanja, vojaškim svetovanjem in pomočjo pri nalogah ter z nalogami v pokonfliktnih situacijah. Operacije EU pa so vzpostavljene na podlagi mandata OZN, ki ga EU načeloma zaprosi za izvršilne mandate.

Glede na geografski vidik lahko delimo misije in operacije EU na tri glavne regije, in sicer na Evropo in Evrazijo, Afriko ter Bližnji in Srednji vzhod/Azija (Tabela 6.1). Evropa in Evrazija sta bili za zunanjepolitične dejavnosti EU zanimivi predvsem zaradi geografske bližine, zgodovinske povezave, evropske integracije držav v regiji ter interesa, da se ohrani stabilnost sosesčine. V Afriki je potekala kar polovica vseh misij in operacij, interes EU pa je predvsem povezan s humanitarnim vidikom, geografsko bližino, zgodovinskimi vezmi in morebitnim vplivom nestabilnosti regije na Evropo. EU je vzpostavila misije in operacije na Bližnjem in Srednjem vzhodu ter v Aziji, in sicer v Afganistanu, Iraku, na palestinskem ozemlju in v Indoneziji.

Tabela 6.1: aktualne in zaključene misije in operacije EU

Regija	Aktualne misije in operacije	Zaključene misije in operacije
Evropa in Evrazija	– civilna misija EU za krepitev pravne države na Kosovu (EULEX Kosovo) – vojaška operacija EU v BiH (EUFOR Althea)	– civilna misija EU v Bosni in Hercegovini (EUPM) – vojaška operacija EU v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji (Concordia)

	<ul style="list-style-type: none"> – nadzorna misija EU v Gruziji (EUMM) – svetovalna misija EU v Ukrajini (EUAM Ukraine) – civilna misija za nadzor meja med Moldavijo in Ukrajino (EUBAM) 	<ul style="list-style-type: none"> – policijska misija EU v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji (EUPOL Proxima) – policijska misija EU nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji (EUPAT) – civilna misija EU v Gruziji (EUJUST Themis)
Afrika	<ul style="list-style-type: none"> – misija EUCAP Sahel Mali – vojaška operacija EU v Maliju (EUTM) – vojaška svetovalna misija EU v Srednjeafriški republiki (EUMAM RCA) – civilna misija EU v Libiji (EUBAM) – civilna misija EU v Nigru (EUCAP Sahel Niger) – vojaška (pomorska) operacija EU v Somaliji (EUNAVFOR Somalija, operacija Atalanta); – vojaška operacija EU (za usposabljanje) v Somaliji (EUTM Somalija); – vojaška operacija EU (za usposabljanje) v Somaliji, Džibutiju, Keniji, Sejšelih in Tanzaniji (EUCAP Nestor) – civilna misija EU v DR Kongo (EUSEC RD Congo) – vojaška (pomorska) operacija EU v Sredozemlju (EUNAVFOR 	<ul style="list-style-type: none"> – vojaška operacija EU v Bunii, (Artemis) – vojaška operacija EU v Kongu (EUFOR RD Congo) – policijska misija EU v Kinšasi (EUPOL Kinshasa) – policijska misija EU v Kongu (EUPOL RD Congo); – vojaška operacija EU v Čadu/RCA (EUFOR Tchad/RCA) – podporna misija EU Afriški uniji v Sudanu/Darfurju (AMIS) – civilna misija EU v Južnem Sudanu (EUAVSEC) – civilna misija EU v Gvineji Bissau (EU SSR) – vojaška operacija EU v Srednjeafriški republiki (EUFOR RCA)

	Med/operacija Sophia)	
Bližnji in Srednji vzhod ter Azija	<ul style="list-style-type: none"> – policijska misija EU v Afganistanu (EUPOL) – policijska misija EU na palestinskem ozemlju (EUPOL COPPS) – civilna misija EU na mejnem prehodu Rafa (EUBAM Rafah) 	<ul style="list-style-type: none"> – civilna misija krepitev pravne države v Iraku (EUJUST LEX Iraq) – nadzorna misija EU v Acehu (EUAMM)

Glede na naloge in cilje pa misije in operacije EU delimo na osem glavnih področij delovanja, kjer je vključenih vrsta akterjev, od civilnih strokovnjakov in policistov do vojaškega osebja:

1. **opazovalne misije oziroma misije za nadzor** (nadzorna misija EU v Acehu (EUAMM), nadzorna misija EU (EUMM) Gruzija);
2. **misije za nadzor meja** (EUBAM Rafah, EUBAM Moldavija/Ukrajina, EUBAM Libija);
3. **misije za krepitev pravne države** (EULEX Kosovo, EUJUST LEX, EUJUST Themis v Gruziji);
4. **policijske misije** (Proxima, EUPAT, EUPOL Kinšasa, EUPM BiH, EUPOL COPPS, EUPOL Afganistan, EUPOL DR Kongo);
5. **misije reforme varnostnega sektorja** (EUSEC DR Kongo, EU SSR Gvineja Bissau, EUAVSEC Južni Sudan, EUAM Ukrajina);
6. **vojaške operacije** (EUNAVFOR Atalanta, EUFOR Althea, Concordia, Artemis, EUFOR DR Kongo, EUFOR Čad/RCA, EUNAVFOR MED/Sophia, EUFOR RCA);
7. **misije za vojaško usposabljanje** (EUTM Mali, EUTM Somalija, Amis, EUCAP NESTOR, EUCAP Sahel Niger);
8. **svetovalna misija** (EUMAM v Srednjeafriški republiki, EUCAP Sahel Mali).

Misije in operacije EU vzpostavi Svet EU, ki mora sprejeti soglasno odločitev med državami članicami EU ter slediti postopkom kriznega upravljanja. Svet uradno sprejme dve odločitvi. Prva je, da se »ustanovi« misija ali operacija na podlagi Koncepta za krizno upravljanje. S to odločitvijo se začne operativno načrtovanje: določitev operativnega štaba in imenovanje

poveljnika operacije; v primeru civilne misije prevzame vlogo poveljnika misije vodja Civilne zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij in določi se vodja misije; sledi priprava koncepta za operacijo (CONOPS) oziroma načrt delovanja (OPLAN) in začne se proces oblikovanja sil. Ko je faza načrtovanja in oblikovanja sil zaključena, Svet z drugo odločitvijo uradno vzpostavi misijo ali operacijo, ki je v nadaljevanju podrejena političnemu nadzoru in strateškim usmeritvam Političnega in varnostnega odbora (PSC). Pravno gledano so misije in operacije EU vzpostavljene ali z odločitvijo Sveta EU oziroma povabilom države gostiteljice ali z resolucijo Varnostnega sveta OZN na podlagi 7. poglavja Ustanovne listine OZN. Vse civilne misije, razen EULEX Kosovo, so bile vzpostavljene na podlagi povabila države gostiteljice, medtem ko so bile vojaške operacije vzpostavljene na podlagi resolucije VS OZN ali povabila (Tardy 2015). V vseh primerih je država gostiteljica vedno dala soglasje za vzpostavitev.

Glede na število misij in operacij ter na geografsko širino njihovega delovanja se na prvi pogled zdi, da so države članice dosegle zadane cilje, določene v Evropski varnostni strategiji. Čeprav je pozornost usmerjena predvsem v vojaške operacije, večina intervencij SVOP poteka v okviru civilnih misij. Prva civilna misija je bila vzpostavljena leta 2003, in sicer policijska misija EU (EUPM) v Bosni in Hercegovini. EUPM je pomembna iz treh razlogov: potrdila je, da je EU postala operativna v smislu izvajanja misij SVOP; misija je pripomogla k transformaciji bosanske policije iz instrumenta za etnično vojskovanje v profesionalno policijsko silo; naredila je izreden napredek pri spreminjanju bosanske perspektive in izvajanja dejavnosti ter upravljanja institucij v skladu z evropskimi načeli in standardi (Grevi in drugi 2009). Prva vojaška operacija, operacija Concordia, pa je bila vzpostavljena istega leta (2003) v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, kjer je EU prvič uporabila svoje instrumente iz Amsterdamske pogodbe (1999), ko je visoki predstavnik Javier Solana prevzel vodilno vlogo in se v imenu EU pogajal glede rešitve tamkajšnje krize. S Concordio je EU pokazala, da je pripravljena prevzemati nadaljnje varnostne izzive na Balkanu in s tem krepiti svojo vlogo varnostnega akterja, vendar pa se je hkrati morala tudi spoprijeti s pomanjkljivostmi, kot sta sodelovanje z NATO in implementacija celostnega pristopa h kriznemu upravljanju, kar je predstavljalo izzive, ki jih operaciji ni uspelo v celoti rešiti.

Vzpostavljanje misij in operacij ter napotitve osebja in vojakov so se nato kar vrstile. Med letoma 2003 in 2008 je bila v povprečju vzpostavljena po ena misija ali operacija EU na vsake tri mesece, razsežnosti aktivnosti pa so vključevale vse od pristopa h kriznim situacijam do

kriznega upravljanja (Björkdahl in Strömvik v Asseburg in Kempin 2011). Države članice so EU opisovale kot globalnega akterja, ki se je pripravljeno spoprijeti se in deliti odgovornost za globalno varnost (ESS 2003). Vendar pa je v naslednjih letih število misij in operacij zelo nihalo, o čemer priča tudi podatek, da je »med letoma 2008 in 2012 bila vzpostavljena ena sama misija, med letoma 2012 in 2014 pa kar osem« (Haesebrouck 2015, 8).

Porast misij in operacij EU med letoma 2003 in 2008 gre pripisati predvsem »podjetništvu takratnega visokega predstavnika Solane in nekaterih držav članic EU (še posebej Francije) ter pritiskom drugih mednarodnih akterjev (NATO, OZN), da mora EU ukrepati. Sledilo je obdobje stagnacije, ki je bilo povezano z vzpostavitvijo Evropske službe za zunanje delovanje, bolj omejenim interesom takratne visoke predstavnice Ashton in Francije ter navsezadnje skrbjo za financiranje misij in operacij SVOP« (Keukeleire in Delreux 2014, 185). V zadnjem času pa vidimo ponovno aktivno delovanje SVOP z vključevanjem v Afriškem rogu in Sahelu, v zameno za Zahodni Balkan kot nekoč osrednjim prizoriščem SVOP.

Misije in operacije EU so dosegale oziroma še dosegajo različne uspehe glede svojih ciljev tako v okviru implementacije svojih mandatov kot tudi prispevka h kriznemu upravljanju in stabilizaciji območja misije oziroma operacije. Nekatero misije in operacije so korenito prispevale h kriznemu upravljanju, na primer nadzorna misija v Acehu (Indoneziji), ki je spremljala in nadzorovala premirje in mirovni sporazum med indonezijsko vlado in borci za osvoboditev Aceha in je tako uspešno rešila spor, ki je trajal že desetletja. Podobno je prisotnost vojaške operacije EUFOR DR Kongo uspešno prispevala k mirni izvedbi predsedniških volitev leta 2006. Po drugi strani pa na primer civilna misija EUPOL Afganistan, katere primarna naloga je bila usposabljanje afganistanske policije, ob zaključku leta 2009 ni izpolnila zadanih ciljev.

Misije in operacije EU se razlikujejo tudi po velikosti in številčnosti osebja. Na primer v prvem desetletju izvajanja misij in operacij je samo pet od dvaintridesetih misij in operacij štelo več kot 1000 članov osebja, devet misij pa je imelo manj kot 100 članov osebja. Leta 2008 je bilo v vojaške operacije vključenih okvirno 6000 vojakov, kar je predstavljalo samo 0,3 odstotka operativne vojaške kapacitete vseh držav članic EU (Witney v Asseburg in Kempin 2011). Operacija EULEX Kosovo je na primer na začetku imela 3000 članov osebja, v primerjavi z operacijo EUAVSEC v Južnem Sudanu, ki je štela samo 40 oseb (Rehrl in

Glume 2015). Trenutno največja civilna misija (EULEX Kosovo) šteje 1500 oseb, najmanjša (EUBAM Libija) pa samo 6 oseb. Seveda izvajanje velikih misij ali operacij ne pomeni nujno zagotovljenega uspeha pri uresničevanju evropskih varnostnih interesov; tudi majhne misije in operacije lahko predstavljajo dodano vrednost pri uspešni izvedbi zadanih ciljev, če so le dobro pripravljene in celostno izvedene, predvsem kot dopolnitev prizadevanj OZN in drugih mednarodnih organizacij, kot so NATO, OVSE, AU in ASEAN. Ker pa večino osebja sekundirajo države članice EU in ker Politični in varnostni odbor zagotavlja strateške in politične usmeritve za SVOP, lastništvo nad misijami in operacijami EU ter politično zavezo do njih nosijo države članice. Lizbonska pogodba navaja, da želijo države članice prispevati civilne in vojaške zmogljivosti za potrebe izvajanja SVOP in tako pomagati EU pri reševanju mednarodnih kriz, pa vendar državam članic ne zavezuje nobena pravna podlaga v pogodbi, zato ostajajo prispevki zgolj prostovoljni in so odvisni od politične volje držav članic EU.

Čeprav misije in operacije pokrivajo široko geografsko območje in velik razpon dejavnosti, so velikokrat številčno omejene, njihov učinek na krizne razmere pa dostikrat nejasen. Analitiki se pogosto sprašujejo, kakšen je dejanski dolgoročni vpliv na območju, kjer je potekala misija ali operacija, in ali je tudi prispevala k varnosti držav članic EU (Haesebrouck 2015). Velikokrat EU raje reagira, namesto da bi bila proaktivna v smislu zunanjepolitičnih zahtev oziroma želje, da se uveljavi kot resen varnostni akter. Po mnenju Duboisa (2016) je »eden glavnih razlogov za to tudi slabo prepoznavanje pravih evropskih interesov med državami članicami EU, kjer ti interesi niso vedno ali enako prisotni v vsaki državi, zato bolj prevladajo nacionalni interesi, kar se posledično kaže tudi pri nekaterih misijah in operacijah EU«. Kar pet misij oziroma operacij je bilo vzpostavljenih v Demokratični republiki Kongo, zdi pa se, da bi bilo to lahko zaradi interesa Francije. Nekatero državo članico EU so tudi pod vtisom, da so nekatere misije ali operacije, izvedene pod okriljem EU, pravzaprav vzpostavljene zaradi interesa in prioritete neke države članice EU, medtem ko se akterji zunaj EU sprašujejo o nevtralnosti EU pri intervencijah, kjer še vedno obstajajo očitne postkolonialne vezi med državami. Rezultat pa so natančno določeni mandati EU z nejasnimi tveganji, predvsem zaradi potrebe po uravnoteženju interesa med državami članicami in željo po ohranitvi mednarodne legitimnosti (Giegerich 2010). Fiott (2016) dodaja, »da veliko držav članic EU dojema misije in operacije SVOP kot znak večje integracije EU – čim več misij, tem več bo potrebne integracije na občutljivih področjih, kot so poveljevanje in nadzor«, kar pa posledično ne ustreza vsem državam članicam EU.

6.2 Strateška partnerstva SVOP

Evropska unija v okviru SVOP sodeluje v operacijah in misijah kriznega upravljanja z mednarodnimi organizacijami in partnerskimi državami že od samega začetka, vse od ustanovitve tedanje EVOP leta 1999, njeno zavezo k takšnim oblikam sodelovanja pa najdemo tudi v 21. členu Pogodbe EU, ki pravi, da si »Unija prizadeva razvijati odnose in graditi partnerstvo s tretjimi državami in mednarodnimi, regionalnimi ali svetovnimi organizacijami, ki z njo delijo načela iz prvega pododstavka. Zavzema se za večstranske rešitve skupnih problemov, zlasti v okviru Združenih narodov« (Lizbonska pogodba 2008). Evropska zaveza k multilateralnemu sodelovanju izhaja še iz zgodovinskih vezi in skupnih vrednot, saj je sklepanje partnerstev ena ključnih oblik sodelovanja ter eden pomembnejših instrumentov držav in mednarodnih organizacij. Vsaka oblika partnerstva je bila vedno politično in operativno pogojena, vsaka oblika sodelovanja pa prinaša dodano vrednost tako v političnem kot operativnem smislu.

V okviru SVOP je sodelovanje EU zavezano k (multilateralnemu) sodelovanju z državo gostiteljico ter regionalnimi in mednarodnimi organizacijami in tretjimi državami. Partnerstva so pomemben segment SVOP, ki predstavljajo enega od ključnih instrumentov na področju mednarodnega kriznega upravljanja. Sklepi Evropskega sveta 2013 potrjujejo to zavezo in zagotavljajo usklajenost med dejanji EU in njenimi državami članicami v podporo partnerskim državam in regionalnim organizacijam, v sodelovanju z mednarodnimi organizacijami in tretjimi državami, pri zagotavljanju usposabljanja, svetovanja, zmogljivosti in drugih potrebnih sredstev. Prisotnost različnih akterjev, ki stremijo k enemu cilju, tj. k miru, je postala pomembna komponenta v sodobnih mednarodnih odnosih. EU tako razvija partnerstva v okviru SVOP na štirih glavnih področjih: mednarodne in regionalne organizacije; sodelovanje v misijah in operacijah SVOP; dialog o varnosti in obrambi SVOP; krepitev zmogljivosti (Rehrl in Galia 2015).

SVOP sodeluje na terenu oziroma na kriznih območjih predvsem s štirimi mednarodnimi organizacijami, in sicer z Organizacijo združenih narodov, Severnoatlantskim zavezništvom, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi ter Afriško unijo. Sodelovanje poteka tudi z drugimi mednarodnimi in regionalnimi organizacijami, na primer z Združenjem držav jugovzhodne Azije v primeru misije EU za nadzor v Aceh, Indoneziji, vendar pa v zadnjem desetletju EU sodeluje predvsem s štirimi zgoraj navedenimi mednarodnimi organizacijami.

Kljub temu je pomembno poudariti, da vsaka oblika partnerstva izjemno prispeva k nadaljnjemu razvoju in krepitvi SVOP.

Eno glavnih načel vsake misije ali operacije EU je podpirati mednarodno pravo in Organizacijo združenih narodov, ki zagotavlja tako legitimnost kot okvir za večino misij ali operacij EU (še zlasti za politično občutljive vojaške operacije EU) na podlagi Ustanovne listine OZN in Varnostnega sveta. Med 32 vzpostavljenimi misijami in operacijami EU na različnih kontinentih jih je (bilo) kar 20 vzpostavljenih v državah, kjer deluje misija OZN za ohranjanje oziroma vzpostavitev miru. Sodelovanje EU in OZN koristi obema institucijama, še posebej pri izvajanju misij in operacij v Afriki, kjer so vse misije in operacije SVOP do zdaj sodelovale (direktno ali indirektno) z OZN, na primer operacija EUFOR DR Kongo v podporo misiji OZN MONUC, operacija EUFOR Čad/RCA v sodelovanju z misijo OZN MINURCAT ter mornariška operacija Atalanta na obali Somalije vzporedno z misijo OZN v podporo pripadnikov mirovnih sil AU v Mogadišu. Prispevek držav članic EU v Afriki v okviru misij in operacij SVOP je kar 38 odstotkov vseh tujih sil, napotenih v regijo, medtem ko je njihov delež v okviru OZN samo 1,8 odstotka (Asseburg in Kempin, 2009). EU pa ima tudi možnost hitrejšega odziva kot OZN in lahko vzpostavi misijo ali operacijo pred dejansko napotitvijo dogovorjenih sil OZN, kot se je zgodilo v operaciji Artemis v Kongu leta 2003 in EUFOR v Čadu leta 2008 (Keatinge in Tonra 2009). Sodelovanje EU z OZN je prineslo tudi nove (politične) izzive za SVOP, in sicer ne samo za države članice EU, ki so stalne ali nestalne članice OZN, ampak tudi za države v Varnostnem Svetu OZN, ki niso v EU, na primer Rusijo in Kitajsko, da se opredelijo glede misije ali operacije EU (Grevi in drugi 2009).

Kljub dobremu strukturnemu sodelovanju EU in OZN pa ostajajo odločitve o napotitvah na krizna območja nepredvidljiva, še posebej z vidika politične volje držav članic EU. Takšen primer je bil v Demokratični republiki Kongo leta 2008, ko so uporniki premagali vladajočo stran, ki jo je podpirala misija OZN MONUC, in povzročili premestitev kar 250.000 ljudi. MONUC je ostala nemočna, zato je Francija predlagala vzpostavitev misije SVOP (da bi odprla humanitarni koridor na vzhodnem delu DR Kongo), s čimer so se strinjale tudi Belgija, Finska, Irska, Nizozemska in Švedska, vendar sta predlogu nasprotovali Nemčija in Združeno kraljestvo, slednje predvsem zaradi bojazni, da bi morale napotiti svoje sile v DR Kongo, medtem ko se je borilo, da ohrani operacijo v Afganistanu. Generalni sekretar OZN Ban

Ki-Moon je nato poslal uradno (in urgentno) zaprosilo Evropskemu svetu, da EU podpre misijo MONUC, vendar Evropski svet ni dosegel zelenega soglasja (Grevi in drugi 2009).

Odnos med silami EU in Severnoatlantskega zavezništva lahko opišemo kot odnos, ki ga je mogoče ločiti, vendar pa ni ločen. Odnos EU–NATO je strateškega pomena, predvsem z vidika transatlantskih odnosov, kar pa za EU predstavlja večji strateški in politični izziv v primerjavi s sodelovanjem z drugimi mednarodnimi organizacijami. Sicer je ta odnos na začetku včasih nekoliko upočasnil razvoj SVOP, kar je bila posledica pomislekov oziroma zadržanosti nekaterih držav članic EU, da bo SVOP predstavljal morebitnega rivala NATO. EU si je nekoč morda prizadevala oziroma želela uveljaviti svojo verodostojnost do NATO, vendar je EU sčasoma razvila svojo identiteto, drugačno od NATO, sledil pa je dober delovni odnos z NATO, še posebej v Afganistanu (misija EUPOL Afganistan za usposabljanje tamkajšnje policije), Bosni in Hercegovini (uporaba mehanizma »Berlin plus« v civilni policijski misiji EUPM in vojaški operaciji EUFOR Althea) ter na Kosovu.

Eno pomembnejših odločitev za medsebojno sodelovanje je vsekakor predstavljal dogovor »Berlin plus«, saj se je NATO želel izogniti morebitnemu podvajanju zmogljivosti ter tako določil institucionalne vloge na področju kriznega upravljanja, kjer EU lahko uporablja določena sredstva NATO. Kmalu je sledila operacija EU Concordia v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, ko je EU prevzela operacijo od NATO, prvič pa je bil (uspešno) uporabljen mehanizem »Berlin plus«. Sodelovanje EU z NATO je nato potekalo dobro in brez večjih zapletov, razen turbulentnega obdobja nesoglasja med državami članicami EU o ameriški invaziji na Irak leta 2003. Belgija, Francija, Nemčija in Luksemburg, ki so nasprotovali ameriškemu napadu na Irak, so predlagali vzpostavitev operativnega poveljstva EU za načrtovanje v predmestju Bruslja. Združene države in države članice EU, ki so podpirale vojno v Iraku (Združeno kraljestvo, Italija, Poljska in Španija) so seveda predlogu ostro nasprotovale, saj so ga štejele za poskus spodbijanja NATO. Kmalu za tem je sledilo srečanje in nato dogovor med Francijo, Nemčijo in Združenim kraljestvom o novih zavezah in odnosu EU in NATO v okviru SVOP, ki ga je leta 2003 potrdil Evropski svet, leta 2004 pa še vrh NATO v Istanbulu. Eden od dogovorov je bila tudi vzpostavitev manjše enote operativnih načrtovalcev v okviru Vojaškega štaba EU ter vzpostavitev celice EU v operativnem poveljstvu NATO.

Eno od vidnejših oblik partnerskega sodelovanja predstavlja tudi odnos med EU in Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi, kjer je med 57 članicami vseh 28 držav članic EU. OVSE je edini forum, kjer o ključnih vprašanjih v zvezi z evropsko varnostjo razpravljajo vse države v (širši) Evropi, vključno z Rusijo, zato je to sodelovanje izredno pomembno za stabilnost soseščine EU ter nadaljnji razvoj pravnih in političnih okvirjev za evropsko varnost. Sodelovanje na terenu je vidno predvsem na Zahodnem Balkanu (na Kosovu) in Kavkazu (v Gruziji), vendar pa sodelovanje med obema institucijama ni bilo vedno lahko oziroma ga je spremljalo mnogo nejasnosti in neformalnih dogovorov. Tak primer je recimo Kosovo, kjer je v sodelovanju med misijo OVSE (OMIK) in misijo EU (EULEX) prišlo do podvajanj pri nadzoru sodišč in raznih vidikov usposabljanja policije, kar pa se je posledično reševalo neformalno kar na kraju samem.

Sodelovanje SVOP z drugimi mednarodnimi akterji poteka tudi v okviru krepitev regionalnih organizacij, kot je sodelovanje EU z Združenjem držav jugovzhodne Azije pri vzpostavitvi nadzorne misije EU v Aceh v Indoneziji (2005–2006). Tovrstno sodelovanje se je izkazalo za zelo koristno za obe partnerici pa tudi za uspešno izvedbo misije, v katero je prispevalo kar pet držav ASEAN (Brunej, Malezija, Filipini, Tajski in Singapur). EU je tako še dodatno potrdila svojo zavezo v podporo regionalnim organizacijam kot učinkovit partner in pomemben steber učinkovitega multilateralizma v krepitevi miru in stabilnosti v svetu (Braud in Grevi 2005).

Primer krepitev regionalnih organizacij na terenu predstavlja tudi sodelovanje SVOP z Afriško unijo, pri katerem je primarni cilj vzpostaviti avtonomne zmogljivosti za izvajanje misij za ohranjanje miru. Afrika je v zadnjem času postala eno glavnih prizorišč za izvajanje misij in operacij SVOP, saj je EU v zadnjih desetih letih spoznala, da so konstruktivna partnerstva ključna za prispevanje h globalni varnosti. Vendar pa je zanimivo, da čeprav je EU v Afriki vzpostavila kar 19 misij in operacij EU in se zavezala, da bo okrepila zmogljivosti za reševanje sporov v okviru AU, je bila do danes izvedena samo ena misija EU, ki je izrecno vključevala sodelovanje EU in AU, in sicer po obsegu zelo majhna misija (z manj kot 50 članov osebja), imenovana AMIS in namenjena v podporo misiji AU v Sudanu/Darfurju (2005–2007). Razloge za takšno skromno sodelovanje najdemo predvsem na strani AU, ki v večini primerov kriznih situacij v Afriki preprosto ni bila prisotna, torej ni bilo priložnosti za tovrstno sodelovanje (Asseburg in Kempin 2009). Pomembno vlogo v varnosti in obrambi Afrike pa igrajo tudi bilateralni odnosi držav članic EU, saj imajo te različne

interese in poglede na razmere, ki pa jih lahko razdelimo na tri skupine; postkolonialne države; nordijske države; ter nove članice iz Srednje Evrope, kjer Nemčija ostaja neodločena, nekje med vsemi tremi (Grevi in drugi 2009).

Od leta 2001²⁴ SVOP sodeluje tudi s tretjimi državami, saj so te velikokrat že napotile svoje sile oziroma osebje na misije in operacije EU. Sodelovanje poteka predvsem z Združenimi državami Amerike, Turčijo, Rusijo in Kanado ter drugimi, ki so prispevale v okviru napotitev SVOP na podlagi posameznih primerov. Ta oblika partnerstva je sicer omejena v določenem obsegu, tretje države nimajo pravice soodločati o izvedbi misije ali operacije SVOP oziroma njenega mandata. Do zdaj se jim sicer ni posvečalo veliko pozornosti, vendar pa je pomembno poudariti, da s sodelovanjem s tretjimi državami EU pridobiva legitimnost kot mednarodni varnostni akter, posledično pa se krepi tudi vloga SVOP. V misijah in operacijah SVOP je sodelovalo (oziroma še sodeluje) okvirno 30 tretjih držav²⁵, skupaj pa so prispevale (osebje/sile ali zmogljivosti) v skoraj vse dosedanje misije ali operacije SVOP, razen v misijo EUMM v Gruziji (Tardy 2014). Po svojih prispevkih in številu sodelovanj najbolj izstopajo Kanada, Norveška in Turčija, medtem ko so Združene države Amerike prispevale (samo) v tri operacije, njeni prispevki pa so omejeni zgolj na civilno osebje, enote in sredstva za potrebe operacij kriznega upravljanja (ZDA namreč ne želi napotiti svoje vojske pod poveljstvo, ki ga ne vodi ZDA). Sodelovanje Rusije je precej omejeno, predvsem zaradi nekaterih ruskih političnih in operativnih zahtev, čeprav je Rusija v obliki zračnega transporta že prispevala v operacijo EUFOR Čad/RCA leta 2008. Za države članice EU je sodelovanje s tretjimi državami sicer pomembno z dveh vidikov, in sicer krepitev zmogljivosti, saj se EU velikokrat znajde v situaciji, ko njene države članice ne prispevajo dovolj osebja oziroma potrebnih zmogljivosti za misije in operacije; ter še pomembneje, političnega konteksta, saj s tem, ko EU privablja sodelovanje tretjih držav članic, izkazuje in pridobiva učinkovitost delovanja v kriznem upravljanju v širšem, mednarodnem kontekstu.

6.3 Študija primerov

S študijo primerov misij in operacij EU želimo prikazati, kako politična volja držav članic dejansko vpliva na odločanje za vzpostavitev misij in operacij EU in posledično njihovo

²⁴ Pogajanja o sodelovanju EU s tretjimi državami v misijah in operacijah SVOP so se začela leta 2001, leta 2004 pa je bilo sodelovanje še uradno potrjeno s podpisom dogovora o tovrstnem sodelovanju.

²⁵ Pred širitvijo EU leta 2004 je bilo 45 držav, ki so sodelovale v misijah in operacijah SVOP kot tretje države, saj je prispevala tudi večina držav, ki so potem postale članice EU leta 2004, 2007 in 2013.

napotitev. Da bi bolje razumeli uporabo instrumentov in mehanizmov za izvajanje SVOP ter delovanje držav članic EU v okviru SVOP, je zato treba pogledati odnos do vzpostavitve misije ali operacije EU.

6.3.1 Operacija EUFOR Čad/Srednjeafriška republika

Operacija EUFOR Čad je bila vzpostavljena marca 2008 in zaključena marca 2009, delovala pa je v vzhodnem delu Čada in severovzhodnem delu Srednjeafriške republike. Bila je ena največjih in večnacionalnih samostojnih operacij EU, ki je vključevala 3700 vojakov iz 19 držav (3 niso bile članice EU²⁶). Namen operacije je bil zaščititi civilno prebivalstvo, še posebej begunce in razseljene osebe, pospešiti dostavo humanitarne pomoči in prosti pretok humanitarnih delavcev ter zaščititi osebje OZN, objekte in opremo. Operacija EUFOR Čad je bila do danes logistično ena najzahtevnejših operacij EU.

Francija si je prizadevala za rešitev darfurske humanitarne krize že od leta 2006. In ker bi bilo težko in neprimerno angažirati se v Darfurju v času, ko se je OZN že dogovarjala za sporazum s sudansko vlado za vzpostavitev misije OZN – AU, je bila druga možnost delovanja ob robu Darfurja, tj. v sosednjem Čadu, kamor se je zateklo že več kot 400.000 beguncev. Francija je zato leta 2007 med nemškim predsedovanjem Svetu EU prvič predstavila državam članicam EU možnost za vzpostavitev operacije EU v Čadu in Srednjeafriški republiki za stabiliziranje meje med Čadom in Sudanom ter varstvo beguncev iz Darfurja. Ker pa je Nemčija temu nasprotovala, je bila pobuda odložena na čas portugalskega predsedovanja Svetu EU, ko so oktobra 2007 države članice dosegle dogovor o operaciji, vendar z omejenim mandatom za eno leto. Predlog Pariza za tovrstno operacijo je predstavljal težavo predvsem z vidika drugih držav članic EU in njihovega suma, da »želijo Francozi z operacijo predvsem uveljavljati in doseči svoje nacionalne interese, ki jih imajo v Afriki že od nekdaj« (Simón 2010, 36).

Ko je bilo doseženo soglasje za vzpostavitev operacije, se je začel postopek za oblikovanje sil, za katerega so države članice predvidevale, da ga bo v večini popolnila Francija. Na začetku so bile pripravljene prispevati samo tri države (Francija, Irska in Poljska), zato se je proces oblikovanja sil nadaljeval še naslednjih šest mesecev, da je EU dosegla željeno število vojakov. Nemčija ni hotela prispevati svojih sil, pa tudi Združeno kraljestvo je zavrnilo

²⁶ Tretje države, ki so sodelovale v operaciji EUFOR Čad/RCA, so bile Rusija, Albanija in Hrvaška.

sodelovanje z obrazložitvijo, da ima trenutno preveč svojih sil že angažiranih v Afganistanu. Problemi pa so nastajali tudi pri določanju poveljstva za operacijo, ki ga je na koncu, po mesecih pogajanja, ponudila Francija (Grevi in drugi 2009). Ali je bila operacija EUFOR Čad/RCA ustrezno postavljena za pospeševanje evropskih interesov ali pa je dejansko služila interesom Francije ostaja eno ključnih vprašanj. Z odločitvijo, da bo vzpostavila operacijo v okviru EU, je Francija želela doseči legitimnost za svoje posredovanje v Čadu in Srednjeafriški republiki. Posledice pa so bile precejšnja zamuda v dejanski vzpostavitvi operacije in napotitvi sil, oteženo oblikovanje sil, v katere je na koncu Francija prispevala kar 53 odstotkov vseh napotenih sil, ter stalni dvomi držav članic EU, da Francija uporablja instrumente SVOP za uveljavljanje svoje politike v Afriki (Eilstrup–Sangiovanni 2014).

6.3.2 Misija EULEX Kosovo

Posredovanje EU na Kosovu je potekalo predvsem v političnem kontekstu ter v luči nesoglasij med državami članicami EU glede statusa Kosova. Čeprav se je misija EULEX Kosovo v veliki meri spopadala tudi s tehničnimi težavami, saj je bil problem »v neustreznem izgrajevanju zmogljivosti Eulexa, kjer so bile napake storjene že v načrtovalni fazi« (Malešič in Juvan 2015, 859), so bili politični problemi veliko težji, saj je razdvojenost znotraj EU glede Kosova nakazala omejitve tako pri civilnih zmogljivostih kot pri izvajanju SVOP na splošno. Pokazali so se tudi neki interesi držav članic EU, ki so videle Kosovo kot »območje mreže mednarodnega kriminala in središča trgovanja, še posebej med nekdanjo Sovjetsko zvezo in zahodno Evropo« (Chivvis 2010, 32), Malešič (v Malešič in Juvan 2015, 858) pa dodaja, da so »evropski uradniki in politiki kritični do neuspehov in proceduralnih napak, ki jih Eulex dela pri pregonu organiziranega kriminala«.

Svet EU je soglasno sprejel odločitev za vzpostavitev misije za izvajanje vladavine prava na Kosovu 4. februarja 2008. V misiji sodeluje kar 3000-člansko osebje (okvirno 1900 članov mednarodnega in 1100 članov lokalnega osebja), kar predstavlja največjo dosedanjo civilno misijo EU. Namen misije EULEX sta pomoč in podpora institucijam, sodnim ustanovam in organom pregona na Kosovu. Misija naj bi nadzorovala in svetovala pristojnim institucijam, prispevala javnemu redu ter se bojevala proti korupciji, goljufijam in finančnemu kriminalu. Da bi lahko izvajala zadane naloge, je misija dobila tudi določena izvršilna pooblastila na

področju policije in sodstva. Seveda pa je izvajanje zadanih nalog misije odvisno predvsem od političnih okoliščin, ki pa ji niso najbolj naklonjene.

Predlogi za misijo EU na Kosovu so bili dani veliko pred njeno dejansko vzpostavitvijo, ko sta visoki predstavnik Javier Solana in komisar za širitev EU Oli Rehn vztrajno poskušala okrepiti vlogo EU na Zahodnem Balkanu, še posebej na Kosovu. Leta 2006 sta predlagala, da bi EU prevzela vodilno vlogo v okviru mednarodne prisotnosti na Kosovu, in sicer z misijo EU za vzpostavitev pravne države. Vendar je razprava o statusu Kosova upočasnila odločitev za doseganje soglasja, saj so se pokazale ogromne razlike med državami članicami EU, pri čemer so Nemčija, Francija, Italija in Združeno kraljestvo podpirali Athisaarijev²⁷ načrt za neodvisnost Kosova, medtem ko so bile druge članice, predvsem Španija, zadržane oziroma skeptične do takšnih predlogov. Soglasja sprva ni bilo mogoče doseči niti glede pravne podlage, pristojnosti in velikosti misije. A čeprav so države članice decembra 2007 dosegle soglasje za vzpostavitev misije EU, je to soglasje izhajalo prej iz potrebe, da se EU uveljavi kot varnostni akter in tako dokaže, da je zmožna prispevati k stabilnosti Kosova in ne nazadnje regije, kot pa da bi bilo rezultat usklajene politike EU (Eilstrup–Sangiovanni 2014). Kaj so bili razlogi za dejansko odločitev, ostaja odprto, vendar Cigler (2016) uspeh za doseženo soglasje pripisuje forumu v okviru Političnega in varnostnega odbora, ki se »vedno zavzema za konstruktivno sodelovanje in poskuša biti pozitivno naravnano do predlogov«. Države članice EU, ki do danes še niso priznale Kosova (Španija, Grčija, Romunija, Slovaška in Ciper), sicer podpirajo misijo EULEX, vendar vseskozi pazijo, da misija ne bi nikakor delovala v prid neodvisnosti Kosova (Chivvis 2010).

6.3.3 Operacija EUNAVFOR Atalanta

Novembra 2008 so države članice EU vzpostavile prvo mornariško operacijo EUNAVFOR Atalanta, ki naj bi odvrčala in se bojevala proti piratom ob obali Somalije in v Adenskem zalivu. Tamkajšnji pirati predstavljajo nevarnost, politično nestabilnost in grožnjo tako na morju kot na kopnem, zato je namen operacije predvsem varovati ladje s humanitarno pomočjo in trgovske ladje, nadzirati somalijsko obalo in po potrebi uporabiti silo za odvrčanje piratov ali morebitne intervencije za ustavitev oboroženih napadov.

²⁷ Martti Oiva Kalevi Ahtisaari je bil posebni odposlanec OZN za Kosovo, odgovoren za pogajanja glede statusa Kosova zaradi prispevanja k reševanju dolgotrajnega spora na Kosovu, ki je nato razglasilo neodvisnost leta 2008.

Pirati so napadali ladje Svetovnega programa za prehrano, ki prevažajo pomoč v hrani za Somalijo za več kot tri milijone Somalcev, darujejo pa jo predvsem nordijske države in Nizozemska. Napadali so se tudi trgovske ladje, saj več kot petnajst odstotkov svetovne trgovine, ki se opravlja z ladjami, poteka skozi Sueški prekop in Adenski zaliv. Čeprav je bila med nalogami operacije v ospredju varovanje ladij Svetovnega programa za prehrano, ne smemo zanemariti močnega ekonomskega in gospodarskega interesa držav članic EU (in tudi drugih, na primer Indije, Kitajske in ZDA), ki je predstavljal občutljivo (varnostno) situacijo v najširšem pomenu. V času finančne krize in spremenljivih cen nafte je kmalu postalo jasno, da bo nestabilnost v regiji imela hude gospodarske posledice.

Zaradi stopnjevanja piratskih napadov na ladje, številnih ugrabitev in zahtev po odkupnini ter ugodnih razmer, ki so kazale, da bi po naravi sicer vojaška operacija lahko imela minimalne implikacije nevarnosti za lastne sile in predvsem humanitarno noto, se je Svet EU (na podlagi povabila države gostiteljice in potrditve Varnostnega sveta OZN) odločil za njeno vzpostavitev. Nemčija je bila gonilna sila operacije, saj je že takoj na začetku prispevala eno ladjo. Za Nemčijo je bilo poleg izpolnjevanja svojih multilateralnih zavez predvsem pomembno to, da zaščiti svoje nacionalne interese v okviru SVOP. Nemčija namreč vodi tretje največje trgovsko ladjevje na svetu, saj več kot 92 odstotkov njene zunanje trgovine poteka po morju in je kot ena največjih izvoznic zelo odvisna od morske poti skozi Adenski zaliv (Eilstrup–Sangiovanni 2014). Podobno velja za Francijo, Italijo in Španijo, kjer so pirati predstavljali grožnjo njihovim nacionalnim ekonomskim interesom, saj pri vseh treh državah igra pomembno vlogo ribolov (Grevi in drugi 2009). Samo tri mesece po vzpostavitvi je v operaciji sodelovalo kar šest bojnih ladij pod nacionalno zastavo Nemčije, Španije, Francije, Italije, Grčije ali Švedske, nekoliko pozneje pa sta se jim pridružili še Nizozemska in Norveška.

6.3.4 Nadzorna misija (AMM) v Acehu

Avgusta 2005 se je končala civilna vojna v indonezijski provinci Aceh, ki je potekala med borci za osvoboditev Aceha (GMA), ki so želeli doseči samostojnost in neodvisnost ter indonezijskimi varnostnimi silami, ki so temu nasprotovale. Vojna se je končala s podpisom memoranduma o soglasju, ki je vključeval demilitarizacijo in široko avtonomijo za Aceh, vloga EU pa je bila ključna, saj je kmalu zatem (septembra 2005) vzpostavila nadzorno misijo

za nadziranje implementacije dogovorjenega memoranduma. To je bila prva misija EU v Aziji ter prva misija, ki je vključevala sodelovanje z regionalno organizacijo (ASEAN) in bila vzpostavljena samo nekaj mesecev po grozovitih posledicah, ki jih je povzročil cunami v Acehu (umrlo je več kot 150.000 ljudi).

Nadzorna misija se je soočala s številnimi izzivi, tako v okviru procesa odločanja med institucijami EU kot med državami članicami EU pa tudi na terenu. Finska, Švedska, Nizozemska in Francija (ter pozneje Združeno kraljestvo) so si prizadevale za vzpostavitev misije, medtem ko so druge članice, vključno z Nemčijo, zavračale to idejo in bile prepričane, da bi se morala EU osredotočiti primarno na območja, ki so bližje Evropi in kjer so že bile vzpostavljene misije in operacije EU, kot to velja za Zahodni Balkan in Afriko. To nesoglasje pa je bilo še dodatno oteženo z zapletenimi postopki in financiranjem misije, zaradi česar je še ni bilo mogoče vzpostaviti. Napredek je bil narejen na helsinških pogovorih²⁸ in ob podpori Združenega kraljestva kot predsedujočega Svetu EU, kar je prispevalo k odločitvi držav članic EU za vzpostavitev nadzorne misije. Poleg podpore mirovnemu sporazumu k prenehanju dolgotrajnega konflikta so države članice EU tako prispevale tudi k strateški politični odločitvi, ki je zajemala preizkus EU pri postopkih sprejemanja odločitev, zagotavljanja zmogljivosti za civilno krizno upravljanje, zmožnosti delovanja kot globalnega akterja in ne nazadnje preizkus za instrumente in politiko SVOP (Grevi in drugi 2009).

²⁸ Martti Oiva Kalevi Ahtisaari je kot nekdanji predsednik Finske vodil helsinški mirovni proces za Aceh med sptima stranema in na koncu dosegel celosten mirovni sporazum v obliki Memoranduma o soglasju, ki je bil podpisan avgusta 2005.

7 SKLEP

7.1 VERIFIKACIJA HIPOTEZ

SVOP se je postopoma razvijala in napredovala v svoji politiki, pobudah, instrumentih, finančnih mehanizmih, zmogljivosti za izvajanje nalog kriznega upravljanja ter ne nazadnje v izvajanju misij in operacij EU. SVOP lahko opišemo kot bruseljski mehanizem za odločanje, ki uporablja nacionalne zmogljivosti za doseganje zunanjevarnostnih ciljev EU, še posebej v okviru kriznega upravljanja. Najrazličnejši instrumenti, ki jih lahko opredelimo na podlagi celostnega pristopa do mehanizma SVOP in vključujejo tako politično–institucionalne, strateške in finančne kot civilne in vojaške instrumente, so rezultat prizadevanj in odločitev držav članic EU za njihovo ustanovitev in delovanje. SVOP opredeljujejo predvsem medvladni instrumenti, saj so države članice v zvezi z zunanjo, varnostno in obrambno politiko ohranile nacionalno pristojnost in neodvisen nadzor nad njihovim oblikovanjem, zato sodelovanje poteka na medvladni ravni.

V magistrski nalogi predstavljeni pregled in podrobna analiza zmogljivosti SVOP predvidevata, da je *»razvoj in krepitev instrumentov na področju SVOP pomemben dejavnik, vendar samo po sebi še ne pomenita učinkovitejšega izvajanja politike SVOP«*. V tem smislu lahko potrdim prvo izvedbeno hipotezo, saj medvladni instrumenti in zmogljivosti SVOP delujejo po principu usklajevanja med predstavniki držav članic EU ter doseganja potrebnega soglasja za izvajanje politike SVOP, intenzivnost sodelovanja pa je odvisna predvsem od politične volje držav članic. Vloga predstavnikov držav članic je tako pogajanje in pregovarjanje o strogih nacionalnih interesih in dani rezultati odsevajo prav to. Sam razvoj instrumentov in zmogljivosti SVOP pa ni dovolj za učinkovitejše izvajanje same SVOP, saj države članice EU skozi svoje nacionalne interese in ambicije, zgodovinske poglede in tudi finančne omejitve včasih težko oziroma zelo počasi dosegajo soglasja, zelene skupne zaveze in potrebno politično voljo v odnosu do izvajanja SVOP, kar je še posebej razvidno pri zagotavljanju zmogljivosti ter vzpostavljanju misij in operacij EU. Eden od razlogov je tudi medvladni značaj, ki je eden glavnih elementov SVOP, saj določa načelo soglasnosti, kar pomeni, da so pristojnosti v rokah držav članic EU in da te sprejemajo odločitve soglasno. Princip *»soglasne odločitve«* hkrati lahko tudi upočasnjuje proces odločanja, kar posledično upočasnjuje tudi delovanje SVOP, saj je treba najti kompromis med vsemi 28 državami

članicami za vsak varnostno–obrambni segment, še posebej pa v okviru vzpostavljanja misij ali operacij EU in zagotavljanja potrebnih zmogljivosti.

Dosedanje ugotovitve in podrobna analiza instrumentov SVOP v magistrskem delu so tudi tesno povezani z glavno hipotezo, da *»brez politične volje in soglasja držav članic EU kljub izboljšanim instrumentom in mehanizmom SVOP EU ne more učinkovito izvajati politike SVOP«*. Doseganje zelenega soglasja med državami poteka v luči politične volje držav članic EU, ki pa je vse premalokrat prisotna, saj države velikokrat niso poenotene v skupni evropski varnostni viziji. Razlogi za te razlike in delitve v mnenju in interesih izhajajo predvsem iz zgodovinskih kolonialnih vezi, geografskih območij, obrambnih proračunskih izzivov, razumevanja SVOP, odnosa do ZDA ter različnih varnostnih kultur. Mnenja in razlike so vidni že v odnosu držav članic do razumevanja EU na splošno, kar opredeljuje tudi teorija mednarodnih odnosov med liberalisti in realisti, kjer dobimo dva popolnoma različna pogleda, saj pri liberalistih izraža optimizem in zagovarja, da EU pridobiva tako pri političnem zaupanju kot varnostnem segmentu, drugi pa je pesimističen, saj realisti menijo, da EU nima ne strategije ne politike in da SVOP pretežno vključuje notranjo krepitev države in notranje evropske zadeve. Različna stališča in interesi držav članic EU, še posebej tistih z največjimi obrambnimi proračuni, najštevilčnejšimi (vojaškimi) zmogljivostmi ter najizrazitejšo varnostno kulturo, so pomemben dejavnik tako pri izvajanju politike SVOP in vodenju institucionalnih reform na področju SVOP kot pri vzpostavljanju misij ali operacij EU. Nekatere države tako misije in operacije EU štejejo za korak k večji integraciji EU, kar pomeni tudi več integracije na področju obrambe, kar pa posledično ne ustreza vsem državam članicam EU. Nekatere države članice EU dajejo poudarek na skupnosti, druge so bolj osredotočene na nacionalno neodvisnost oziroma posebne odnose s partnerji. Še vedno je zelo prisotno bilateralno in multilateralno sodelovanje, ki temelji na nekdanjih kolonialnih ali drugih kulturnih vezeh. Posebno zanimiv je tudi pristop in razumevanje držav članic EU do politike SVOP v odnosu do ZDA, kjer se delijo mnenja med podporniki politike ZDA »atlanticisti« in podporniki EU »evropeanisti«, kjer prvi poudarjajo pomembnost varnostnega odnosa z ZDA, slednji pa stremijo k bolj neodvisni EU in verjamejo, da bi morala EU zmanjšati svojo odvisnost od ameriške obrambe. Na izvajanje SVOP vpliva tudi razpoznavna nacionalna zunanjevarnostna politika držav članic EU glede na geografsko območje, model trgovanja in kolonialne vezi med državami članicami EU, kar je še posebno izrazito pri določanju in izvajanju najneposrednejše oblike SVOP, tj. misij in operacij EU. Ti odnosi ne bodo nikoli izginili, kar pomeni, da lahko tako prispevajo k

skupnim pobudam nekaterih držav članic pa tudi k omejevanju nekaterih predlogov oziroma pobud na ravni EU. Posledica različnih interesov pa je še vedno prisoten dolgotrajen proces pogajanj in usklajevanja držav članic EU pri vseh političnih odločitvah EU na področju varnosti in obrambe.

Podobno je pri zagotavljanju zmogljivostih, kjer so prispevki držav članic odvisni od volje in odločanja nacionalnih vlad držav članic EU, kar se kaže tudi pri sprejemanju civilnih in vojaških glavnih ciljev. Vlade se tako še naprej odločajo predvsem na podlagi svojih nacionalnih potreb in zato še niso pripomogle k reševanju problema v okviru vzpostavljanja zmogljivosti EU skozi instrumente SVOP. Države članice EU so zato sicer ustanovile tudi Evropsko obrambno agencijo, ki naj bi iskala rešitve za zagotovitev primernih in zadostnih zmogljivosti držav članic EU, potrebnih za doseganje zadanih ciljev, opredeljenih v glavnih ciljih EU, vendar pa je žal ne izkoriščajo v zadostni meri, zato se agencija sooča tudi s številnimi nesoglasji med državami članicami glede različnih pobud in predlogov. Podobno opazamo pri izvajanju sicer krovnega dokumenta za strateško usmerjanje SVOP, kjer Evropska varnostna strategija velikokrat deluje samo na papirju. Zaradi pomanjkanja politične volje za uresničevanje zadanih nalog in ciljev, opredeljenih v ESS, se je v praksi izkazala za bolj ali manj politični dokument, in ne strateški, ko so ga države članice leta 2003 sprejele bolj zaradi nujne po skupnem odzivu kot pa dejanske potrebe po njegovi implementaciji in izvajanju zaradi preprečevanja kriz.

Glavno hipotezo pa lahko potrdim le deloma, saj do neke mere na učinkovito izvajanje SVOP vplivajo tudi finančna kriza in nizki obrambni proračuni ter razpoložljivost in razvoj zmogljivosti. Kako največje in najbogatejše države članice EU porabijo svoje obrambne proračune, ima ogromen vpliv na varnostno in obrambno dimenzijo EU. Evropa se sooča z znatnimi proračunskimi izzivi, ki pritiskajo na obrambne proračune držav članic EU že zadnjih deset let, obrambni izdatki pa so se postopoma zmanjševali že od konca hladne vojne. Odločitve, ki jih države članice EU sprejemajo glede svojih obrambnih proračunov, pa vplivajo tudi na kratkoročni in dolgoročni razvoj zmogljivosti. Razpoložljiva sredstva in zmogljivosti ostajajo taki, kot so bili v času po hladni vojni, in niso primerni za izvajanje operacij kriznega upravljanja, saj večina držav članic še ni reformirala uporabnosti svoje vojaške sile za sodelovanje v mednarodnih mirovnih operacijah, ki je bila primarno namenjena obrambi državnega ozemlja.

Države članice EU se torej osredotočajo na svoje nacionalne zunanjevarnostne politike in jih poskušajo izvajati prek SVOP. Interesi in volja posameznih držav članic EU pa močno vplivajo na varnostno politiko EU, kar je še posebej prisotno pri načrtovanju in izvajanju misij in operacij EU.

Tretjo izvedbeno hipotezo, da *»države članice EU uporabljajo instrumente SVOP za doseganje svojih zunanjevarnostnih ambicij in ciljev v mednarodnem prostoru, zato vzpostavitev misije ali operacije EU služi predvsem nacionalnim interesom posameznih držav članic EU«*, lahko deloma potrdim. Ena glavnih ovir pri vzpostavljanju misij ali operacij EU so države članice EU, ki še vedno sledijo interesom svoje zunanjevarnostne politike ločeno oziroma do mere, kjer politika EU ne vpliva pretirano na njihova nacionalna stališča. V primeru vojaške operacije EU v Čadu/Srednjeafriški republiki (EUFOR Čad/RCA) je preteklo kar nekaj mesecev, preden je operacija postala pripravljena za izvajanje, saj so se pokazali veliki problemi pri oblikovanju sil za napotitev. Francija si je dolgo časa prizadevala za intervencijo in je vztrajala pri vzpostavitvi operacije EU, zato se države članice EU niso mogle znebiti suma, da želijo Francozi z operacijo predvsem uveljavljati in doseči svoje nacionalne interese, ki jih imajo v Afriki že od nekdaj. Tudi dejstvo, da je bilo kar pet misij oziroma operacij EU vzpostavljenih v Demokratični republiki Kongo, ponovno nakazuje močen pritisk in interes Francije. Neverjetno hitremu odzivu držav članic EU pa smo bili priča pri doseganju soglasja za vojaško operacijo EUNAVFOR Atalanta v Somaliji, ki je bila vzpostavljena predvsem zaradi ekonomskega in gospodarskega interesa držav članic EU (predvsem Nemčije, Francije, Italije in Španije), saj je v času finančne krize kmalu postalo jasno, da bo nestabilnost v regiji imela hude gospodarske posledice. Po drugi strani je EU za vzpostavitev civilne misije EULEX Kosovo potrebovala več kot dve leti, da je dosegla soglasje med državami članicami EU, ker so razprava in nesoglasja med državami članicami o statusu Kosova upočasnili odločitev za morebitno vzpostavitev misije, saj so se med državami članicami pokazale ogromne razlike. Podobni zadržki so se pojavljali tudi v okviru operacije EUFOR Althea v Bosni in Hercegovini, kjer so nekatere države članice (Slovaška in Združeno kraljestvo) na Svetu za zunanje zadeve zavrnilo spremembe določb za operacijo, ki so jih predlagale nekatere države članice EU, saj so imeli Slovaki močne vezi z Beogradom, njihov interes pa je bil oslabiti misijo, kar jim je na koncu nekako uspelo, saj ni bil dosežen dogovor o predlaganih novih določbah za misijo.

Deloma je treba tretjo izvedbeno hipotezo zavrnilo, saj se včasih države članice EU odločajo za vzpostavitev misije ali operacije EU ne toliko zaradi svojih nacionalnih prioritete kakor predvsem zaradi potrebe, da se EU uveljavi kot varnostni akter. Države tako želijo dokazati, da je EU zmožna prispevati k stabilnosti v regiji, kjer deluje misija ali operacija EU, vendar pa to ne odraža namena za usklajeno politiko EU. Tak primer smo videli recimo na Kosovu v okviru misije EULEX Kosovo, kjer soglasja med državami članicami dolgo časa ni bilo mogoče doseči niti glede pravne podlage, pristojnosti in velikosti misije ter še zlasti z vidika statusa Kosova, vendar je na koncu prevladala potreba po uveljavitvi EU kot varnostnega akterja, da dokaže, da je zmožna s svojo prisotnostjo na Kosovu prispevati tudi k stabilnosti regije. Podobno je bilo pri nadzorni misiji v Acehu v Indoneziji, kjer so si Finska, Švedska, Nizozemska in Francija (in pozneje še Združeno kraljestvo) prizadevale za vzpostavitev misije, medtem ko so druge članice, vključno z Nemčijo, zavračale to idejo in bile prepričane, da bi se morala EU osredotočiti primarno na območja, ki so bližje Evropi. Ponovno pa je prevladala potreba po dokazovanju EU kot globalnega akterja, ki je zmožen posredovati tudi zunaj svoje soseščine in dobro sodelovati z regionalnimi akterji, kot je bil v tem primeru ASEAN. Ne nazadnje so države članice EU pokazale voljo in pripravljenost v okviru SVOP za spopadanje z globalnimi izzivi, ko so leta 2003 naznanile, da so instrumenti za civilno in vojaško krizno upravljanje pripravljeni za uporabo in napotitev v okviru misij in operacij EU. Tako so s prvo vzpostavljeno civilno operacijo EU (policijska misija EU – EUPM v Bosni in Hercegovini) države članice želele poudariti, da je EU postala operativna na področju civilnega kriznega upravljanja, s prvo vzpostavljeno vojaško operacijo EU (operacija Concordia v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji) pa so pokazale, da so pripravljene prevzemati nadaljnje varnostne izzive na Balkanu in s tem krepiti vlogo EU kot varnostnega akterja.

V celoti pa lahko potrdim drugo izvedbeno hipotezo, da *»države članice EU zagotavljajo civilne in vojaške zmogljivosti za potrebe SVOP glede na svoje nacionalne interese«*. Razvijanje zmogljivosti ostaja primarna naloga in odgovornost vsake države članice EU posebej. Pri vojaških zmogljivostih države plačujejo, vzdržujejo in posodablajo svoje nacionalne vojaške zmogljivosti, ki jih nato dajo na razpolago v operacije EU, za katere posledično tudi same nosijo stroške, saj mehanizem Athena vključuje skupna finančna sredstva samo za potrebe skupnih stroškov operacije. Civilne misije EU pa se financirajo iz proračuna EU, vendar države članice EU vseeno nosijo stroške nacionalnega osebja, ki ga sekundirajo. Vlade se za napotitev civilnega osebja zato še naprej odločajo predvsem na

podlagi svojih nacionalnih potreb in tako še niso pripomogle k reševanju problema v okviru vzpostavljanja zmogljivosti EU skozi instrumente SVOP. Zagotavljanje zmogljivosti držav članic EU je opredeljeno v civilnih in vojaških glavnih ciljih, vendar pa cilji niso pravno zavezujoči, zato je zadane cilje v praksi težko dosegati brez politične volje.

Zmogljivosti se torej uporabljajo za potrebe kriznega upravljanja EU, in če država članica pokaže interes za sodelovanje v misiji ali operaciji EU, potem bo tudi zagotovila potrebna sredstva. To se je na primer pokazalo pri operaciji EUNAVFOR Atalanta v Somaliji, za katero so največ interesa pokazale države, ki bi jih nestabilnost v regiji (ekonomsko) najbolj ogrožala, zato je Nemčija že takoj na začetku prispevala eno bojno ladjo, kmalu za njo pa so k operaciji prispevale še Francija, Italija, Grčija in Švedska, nekoliko pozneje pa tudi Nizozemska. Podobno je bilo pri določanju operativnega poveljstva za operacijo EUFOR Čad/RCA, ki ga je na koncu ponudila Francija, za katero je seveda veljalo, da ima največji (nacionalni) interes za posredovanje v tem delu Afrike. Pomanjkanje interesa držav članic in s tem politične volje se kaže tudi pri bojnih skupinah EU, ki so postale operativne leta 2007, vendar do danes še niso bile uporabljene. Največ možnosti za napotitev bojne skupine je bilo v Čadu, ko bi jo uporabili kot vstopno silo, vendar so Nemčija, Združeno kraljestvo in Nizozemska predlog zavrnil, saj bi te države morale vplačati (pre)visok delež v okviru »skupnih stroškov«, ki se financirajo na podlagi mehanizma Athena, za sicer francosko vodeno operacijo. Države članice EU so torej še vedno bolj nagnjene k oblikovanju svojih vojaških sil na podlagi nacionalnih preferenc. Za nekatere, na primer Francijo in Združeno kraljestvo, je to stvar nacionalnega ponosa, za Nemčijo je to vprašanje njene ustave, spet za druge, kot je Nizozemska, pa je to vprašanje odvisnosti od NATO. Dejstvo je, da države članice EU še vedno poudarjajo svoj nacionalni karakter.

7.2 SKLEPNE UGOTOVITVE

Z Maastrichtsko pogodbo je leta 1992 Skupna zunanja in varnostna politika zamenjala Evropsko politično skupnost, ki je bila eden prvih instrumentov, ki je koordiniral zunanjo politiko držav članic, in tako postala sestavni del EU, kar je dodatno potrdilo potrebo po skupni zunanji politiki EU, zlasti v kontekstu spremenjenih mednarodnih in varnostnih okoliščin. Pogajanja glede vzpostavljanja SZVP pa so bila dolgotrajna in zahtevna, saj so si nekatere države članice prizadevale za vzpostavitev učinkovitejšega mehanizma EU v okviru

SZVP, vendar ne na račun svojih nacionalnih interesov in prenašanja odločitev s svojega nacionalnega medvladnega nivoja (na primer Združeno kraljestvo, Danska, Portugalska in Grčija), spet druge pa so spodbujale in si prizadevale za močno in vplivno SZVP (na primer Francija, Nemčija, Belgija, Nizozemska, Italija in Luksemburg).

Ob vzpostavitvi SZVP se je poglobljala tudi razprava o mednarodni varnosti in obrambi, kjer se je prvič tudi zapisalo, da bo EU obravnavala vsa vprašanja v zvezi z varnostnim segmentom Unije, »vključno z eventualnim okvirom za skupno obrambno politiko, ki bi lahko sčasoma vodila k skupni obrambi« (Maastrichtska pogodba, 1992). Ta zaveza se je še dodatno okrepila s sprejetjem petersberških nalog, ko so se zunanji in obrambni ministri držav članic takratne ZEU leta 1992 odločili, da se njihove vojaške enote lahko uporabijo za izvajanje petersberških nalog, ki opredeljujejo naloge humanitarne in reševalne narave, ohranjanje miru in drugih nalog kriznega upravljanja.

Zavezi Francije in Združenega kraljestva v zgodovinski deklaraciji iz St. Maloja leta 1998, da mora imeti EU kapaciteto za avtonomna dejanja, podprto s kredibilnimi vojaškimi silami, zato da se lahko odzove na mednarodne krize, je v Kölnu leta 1999 sledila sprejeta zaveza o ustanovitvi takratne Evropske varnostne in obrambne politike, ki jo je še posebej podprla Nemčija. Čeprav so ti dogodki predstavljali temeljni kamen za ustanovitev in razvoj SVOP, pa obstajajo deljena mnenja o tem, kaj je dejansko vodilo Francijo in Združeno kraljestvo k skupni pobudi. Nekateri opisujejo zavezo obeh držav v kontekstu mednarodnih dejavnikov in zunanjih pritiskov (na primer kosovska vojna), medtem ko drugi menijo, da je rezultat skupne pobude temeljil na različnih interpretacijah pomena zaveze za takratno EVOP. Glede na teorijo o konstruktivni dvoumnosti, ki je še posebej prisotna na področju obrambe, naj bi Francija in Združeno kraljestvo imela različni interpretaciji o »avtonomiji« na vrhu v St. Maloju, saj naj bi Združeno kraljestvo razumelo EVOP kot projekt Zavezništva, ki bo vključeval evropske instrumente, Francija pa, da je to evropski projekt, ki bo sprejel zmogljivosti Zavezništva.

Proces evropske integracije se je na varnostnem področju tako razvijal v okviru SZVP, ki je bila rezultat prilagajanj novim mednarodnim izzivom in pritiskom spreminjajočega se varnostnega okolja, na obrambnem pa v okviru SVOP, kjer se je počasi kazala potreba držav članic EU po povezovanju na varnostno–obrambno področje ter usklajevanju glede obrambnih vprašanj in zmogljivosti. Doseženo soglasje med državami članicami EU za

ustanovitev tedanje EVOP je predstavljalo eno najpomembnejših korakov k ustanovitvi EVOP in medsebojnega sodelovanja držav članic EU na področju varnosti in obrambe, hkrati pa je pokazalo prav na obstoječe razlike med njimi v razumevanju koncepta, stališčih in nacionalnih ambicijah, ki so še danes ena glavnih ovir za skupno in celostno izvajanje varnostne in obrambne politike v okviru EU. Od njene ustanovitve se je SVOP postopoma razvijala in napredovala v svoji vsebini, pobudah, instrumentih, finančnih mehanizmih, zmogljivosti za izvajanje nalog kriznega upravljanja ter ne nazadnje izvajanju misij in operacij EU. SVOP opredeljujejo predvsem medvladni instrumenti, saj so države članice v zvezi z zunanjo, varnostno in obrambno politiko ohranile nacionalno pristojnost in neodvisen nadzor nad njihovim oblikovanjem, zato sodelovanje poteka na medvladni ravni.

Na najvišji ravni političnih usmeritev in prednostnih nalog ter političnega delovanja med EU in njenimi državami članicami tako stoji Evropski svet, ki ga predstavljajo voditelji držav, takoj pod njim pa deluje forum v okviru ministrov, ti. Svet Evropske unije, ki pa je eden od osrednjih zakonodajnih organov EU in predstavlja interese posameznih držav članic EU.

Kot centralno telo v procesu sprejemanja odločitev v okviru SVOP deluje Politični in varnostni odbor, ki ga sestavljajo veleposlaniki držav članic EU. Njegov glavni namen je spremljanje mednarodne situacije, svetovanje Svetu za zunanje zadeve in nadzorovanje implementacije dogovorjenih politik, igra pa tudi glavno vlogo pri kriznem upravljanju, saj ima na voljo politične nasvete in priporočila, ki sledijo formalnim odločitvam. Politični in varnostni odbor je osrednji organ družine odborov SVOP, ki vključuje Politično vojaško skupino, Vojaški odbor EU (za načrtovanje novih in spremljanje obstoječih vojaških operacij EU), Vojaški štab EU, Situacijski center, Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja (za svetovanje o civilnem vidiku kriznega upravljanja), Komisijo za zunanje odnose (Relex) in skupino Nicolaidis, združuje pa tako civilne kot vojaške strokovnjake iz držav članic, organov Sveta in Komisije. Vsi ti odbori delujejo, usklajujejo in oblikujejo SVOP zaradi doseganja soglasja na najvišji ravni.

Vendar pa različne oblike sodelovanja in dogovarjanja znotraj institucij SVOP, kjer se oblikujejo stališča in odločitve, do neke mere dovoljujejo še drugačno oblikovanje političnih procesov, ki pa jih lahko povezujemo tudi z nadnacionalnim značajem. Nekateri instrumenti SVOP prikazujejo sivo območje med medvladnim pogajanjem in nadvladnim iskanjem soglasij, kar pa je najbolj razvidno prav pri Političnem in varnostnem odboru, saj so

veleposlaniki obravnavani kot predstavniki svoje države, vendar pa imajo zmožnost vplivati tako v Bruslju kot v prestolnici. Njihovo poslanstvo je predvsem iskanje ustreznih rešitev v obliki medsebojnega sodelovanja, ki pa velikokrat deluje na neformalni ravni in temelji na medsebojnem zaupanju in spoštovanju.

V podporo političnim in medvladnim instrumentom SVOP delujejo institucionalni instrumenti SVOP, ki vključujejo strokovnjake iz držav članic EU, Sveta EU, EEAS, Komisije ipd. Zaradi poenotenja stališč in učinkovitejšega delovanja SZVP in SVOP tudi v okviru medinstitucionalne koordinacije med Evropsko komisijo in elementi zunanjevarnostnih odnosov EU so države članice EU z Lizbonsko pogodbo ustanovile mesto visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter podpredsednika Evropske komisije. Za načrtovanje misij in operacij EU so poleg že nekaj omenjenih (Vojaški odbor EU in Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja) države članice pokazale tudi politično voljo za utrditev civilno–vojaškega sodelovanja v okviru vzpostavitve Direktorata za krizno upravljanje in načrtovanje, ki združuje različne organe, odgovorne za strateško načrtovanje in pomembne horizontalne naloge tako iz civilne kot vojaške sfere. Za strateško načrtovanje civilnih misij EU in določitev njihovega operativnega sedeža je bil v sklopu Evropske službe za zunanje delovanje vzpostavljen tudi poseben direktorat Civilne zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij. V okviru Vojaškega štaba EU je leta 2004 začela delovati civilno–vojaška načrtovalna celica, ki izvaja strateško načrtovanje za odziv na krizne situacije z vidika skupnih civilno–vojaških operacij. Leta 2007 je nastal operativni center EU, katerega ustanovitev je predstavljala predvsem kompromis med Francijo, Nemčijo in Združenim kraljestvom. Obveščevalni in situacijski center Evropske unije je bil naslednik nekdanjega Situacijskega centra EU, ki je prevzel vse naloge v zvezi z obveščevalnimi in analitičnimi dejavnostmi centra. Satelitski center EU služi kot pomoč oziroma podpora misijam in operacijam kriznega upravljanja EU, saj z uporabo ustreznih sredstev v vesolju zbira podatke in zagotavlja satelitske posnetke in posnetke iz zraka.

Ustanovitev medvladne Evropske obrambne agencije za področje razvoja obrambnih zmogljivosti, raziskav, nabav, opremljanja in oborožitve naj bi spodbujala usklajevanje oborožitvenih zahtev in pomagala izboljševati vojaške zmogljivosti sodelujočih držav članic za potrebe SVOP. V okviru EDA je nastal tudi načrt za razvoj zmogljivosti, katerega namen je državam članicam EU dati informacije, kako pospešiti sprejemanje odločitev v okviru

zbiranja nacionalnih zmogljivosti, spodbuditi njihovo sodelovanje in omogočiti zagon novih skupnih programov, ki bi prispevali k zmanjševanju primanjkljajev na ravni EU.

Na področju izobraževanja in usposabljanja je bil kot samostojna agencija v okviru SZVP ustanovljen Inštitut Evropske unije za varnostne študije, ki se ukvarja predvsem z analizami o zunanji, varnostni in obrambni politiki, medtem ko Evropska akademija za varnost in obrambo od leta 2005 deluje kot instrument za usposabljanje, ki aktivno spodbuja evropsko varnostno kulturo med državami članicami EU in tudi širše.

Strateški instrumenti oziroma usmeritve za izvajanje SVOP izhajajo predvsem iz nalog, dogovorov ter seveda do danes edine sprejete in veljavne Evropske varnostne strategije (ESS), ki predstavlja nekakšen temelj strateške vizije SVOP, ki je identificiral ključne varnostne izzive, strateške cilje in načela odzivanja na grožnje varnosti. Dokument je poudaril pet glavnih groženj, in sicer terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, regionalne konflikte, propadle države in organizirani kriminal, ter določil, da je treba na te grožnje odgovoriti z naporitvami civilnih in vojaških zmogljivostmi in sredstvi. Strategija pa se ne nazadnje nanaša tudi na politične posledice, ki jih lahko ima EU v novem varnostnem okolju. Vendar pa je z vidika nove geopolitične varnostne situacije in globalnih izzivov, s katerimi se sooča EU, nastala potreba tudi po novi Globalni strategiji EU, ki pa je trenutno v pripravi visoke predstavnice in držav članic EU.

Poleg omenjenega strateškega dokumenta so države članice EU z Lizbonsko pogodbo razvile še nove strateške mehanizme, ki opredeljujejo možnost poglobljenega sodelovanja (Stalno strukturno sodelovanje), medsebojne zaveze (Vzajemna pomoč) ter prizadevanje za solidarnost in pomoč pri soočanju z varnostnimi izzivi (Vzajemna solidarnost).

Sicer pa sta v okviru mednarodnega kriznega upravljanja EU in različnih nalog, ki se lahko izvajajo v okviru misij in operacij EU, vzpostavljena dva strateška segmenta SVOP, in sicer petersberške naloge in dogovor »Berlin plus«. Prvi segment opredeljuje naloge SVOP v misijah in operacijah EU, ki naj bi vključevale širok spekter pred- in pokriznih aktivnosti, od humanitarnih dejavnosti, svetovanja in ohranjanja miru do kriznega upravljanja in boja proti terorizmu. Drugi segment pa določa uporabo vojaških sredstev in zmogljivosti NATO za operacije pod okriljem EU, kar je še posebej pomembno v strateškem odnosu EU do NATO.

V okviru civilnega in vojaškega kriznega upravljanja so pomemben segment civilni in vojaški glavni cilji, ki določajo usmerjen razvoj zmogljivosti, nacionalne zaveze držav članic, pomen razvoja in krepite nacionalnih strategij, oblikovanje oziroma reformiranje vojaških zmogljivosti ter spodbujanje razvoja strateškega okolja in tehnologije.

Poleg omenjenega je na civilnem področju pomembna implementacija Načrta za razvoj civilnih zmogljivosti, katerega namen je omogočiti državam članicam EU, da prepoznajo dolgotrajne pomanjkljivosti na področju civilnih zmogljivosti, predvsem v okviru ambicij EU, smeri razvoja zmogljivosti (učinki spreminjajočega se strateškega okolja) in nacionalnih strategij. Razvija se tudi mehanizem za upravljanje civilnih zmogljivosti, ki vključuje celovit in stalno posodobljen nabor nalog misij, opis del in nalog, opreme in koncepta. Na vojaškem področju pa je pomemben še Akcijski načrt za evropske zmogljivosti, ki vsebuje štiri temeljna načela za izboljšanje učinkovitosti prizadevanj za obrambo, pristopa od spodaj navzgor (»bottom–up«), prostovoljne nacionalne zaveze, sodelovanje med državami članicami EU in tudi NATO ter podporo javnosti. Potrditev Kataloga napredka, ki identificira kvantitativne in kvalitativne pomanjkljivosti vojaških zmogljivosti na podlagi potreb, določenih v Katalogu potrebnih sredstev, ter nacionalnih prispevkov v okviru Kataloga sil, tudi prispeva k vsesplošnim prizadevanjem za izboljšanje potrebnih vojaških zmogljivosti na ravni EU.

Pomemben segment SVOP so tudi strateška partnerstva, ki so eden od ključnih instrumentov na področju mednarodnega kriznega upravljanja. Sklepi Evropskega sveta 2013 potrjujejo to zavezo in zagotavljajo usklajenost med dejanji EU in njenimi državami članicami v podporo partnerskim državam in regionalnim organizacijam, v sodelovanju z mednarodnimi organizacijami in tretjimi državami, pri zagotavljanju usposabljanja, svetovanja, zmogljivosti in drugih potrebnih sredstev. V okviru SVOP je tako sodelovanje EU zavezano k multilateralnemu sodelovanju z državo gostiteljico, regionalnimi in mednarodnimi organizacijami ter tretjimi državami.

Medvladni značaj je eden glavnih elementov SVOP, ki določa načelo soglasnosti, ki pa je temelj varnostnega in obrambnega sodelovanja v EU, zato so varnostne in obrambne zaveze v Pogodbi o Evropski uniji izključno najprej predmet nacionalnih prioritet in nacionalnih interesov vsake države članice. Enako velja pri odločanju za misije in operacije EU, saj se za delovanje v neki misiji ali operaciji države članice odločajo po posameznih primerih,

odločitve pa sprejemajo njihove vlade. Torej odločitve izhajajo iz nacionalno sprejetih pravil in določb, in ne iz pravil in določb, sprejetih v Pogodbi EU, saj je politična volja držav članic EU vse premalokrat prisotna, države pa velikokrat niso poenotene v skupni evropski varnostni viziji.

V osnovi so mnenja in razlike vidni že v odnosu držav članic do razumevanja EU na splošno, kar opredeljuje tudi teorija mednarodnih odnosov med liberalisti in realisti, kjer prvi opisujejo EU kot primer dobre prakse, saj verjamejo v sodelovanje in napredek med ljudmi in s tem tudi med državami, slednji pa po drugi strani navajajo, da je nacionalna država glavni dejavnik v mednarodnih odnosih ter da so glavni politični odnosi med državami usmerjeni primarno skozi nacionalne vlade. Različna stališča in interesi držav članic EU so pomemben dejavnik tako pri izvajanju politike SVOP in pri vodenju institucionalnih reform na področju SVOP kot pri vzpostavljanju misij ali operacij EU. Še posebej je to razvidno pri t. i. »velikih« državah z dolgoletno tradicijo v mednarodni politiki, kamor lahko uvrstimo predvsem Francijo, Nemčijo in Združeno kraljestvo. Lahko rečemo, da te države igrajo vodilno vlogo pri oblikovanju politike v okviru SVOP, kar se kaže tudi pri samem razumevanju SVOP, in sicer ta za Francijo pomeni glavni forum evropske obrambe, za Nemčijo predstavlja nadaljnjo evropsko integracijo, medtem ko za Združeno kraljestvo pomeni zgolj politiko. Ko govorimo o »Evropski obrambni politiki«, bodo Britanci poudarili »politiko«, Francozi »obrambo«, Nemci pa »evropsko«. Odločitve posameznih držav članic EU v svoji nacionalni zunanjevarnostni politiki zato lahko prinašajo omejitve skupnim ukrepom v okviru SVOP. Kot smo videli, nekatere države članice EU dajejo poudarek na skupnosti, druge so bolj osredotočene na nacionalno neodvisnost oziroma posebne odnose s partnerji. Še vedno je zelo prisotno tudi bilateralno in multilateralno sodelovanje, ki temelji na nekdanjih kolonialnih ali drugih kulturnih vezeh. Na področju evropske obrambe dajejo nekatere države članice EU prednost SVOP (Francija), druge pa NATO (Združeno kraljestvo, Nizozemska), nekatere poudarjajo vojaško komponento (Francija), spet druge dajejo prednost civilni dimenziji SVOP (Nemčija, Danska, Švedska), nekatere uporabljajo SVOP za uresničevanje multilateralizma in politiko nadnacionalnih interesov (Nemčija, Španija, Italija), medtem ko druge izrabljajo SVOP kot instrument za doseganje svojih nacionalnih ciljev (Francija).

Glede na zgodovinski pogled držav članic EU lahko države razdelimo na dva pola miselnosti, in sicer države članice EU, ki podpirajo ZDA, t. i. »atlanticiste« (Združeno kraljestvo,

Nizozemska, Portugalska in večina »novih« držav članic EU), ter tiste, ki podpirajo EU, t. i. »evropeaniste« (Italija, Španija in včasih Nemčija). Na izvajanje SVOP vpliva tudi razpoznavna nacionalna zunanjevarnostna politika držav članic EU glede na geografsko območje, model trgovanja in kolonialne vezi med državami članicami EU, kar je še posebno izrazito pri določanju in izvajanju najneposrednejše oblike SVOP, tj. misij in operacij EU. Nekatere države vidijo glavni (nacionalni) interes v posredovanju v Afriki (Portugalska, Španija, Francija in Italija), druge (srednjeevropske države) se zavzemajo za varnost in stabilnost na Zahodnem Balkanu, spet tretje imajo interese v Vzhodni Evropi (Nemčija) ali pa v Aziji (Nizozemska). Torej za vsako misijo kriznega upravljanja obstaja neka skupina držav članic EU, ki bo našla svoj interes in se pravočasno odzvala s potrebnimi sredstvi in zmogljivostmi. Posledica različnih interesov je še vedno prisoten dolgotrajen proces pogajanj in usklajevanja držav članic EU pri vseh političnih odločitvah EU na področju varnosti in obrambe. Prav zato so v Pogodbi EU zaveze in skupni cilji držav članic EU v okviru SVOP izraženi na deklarativni ravni, ne obstajajo sankcije zaradi neizvrševanja zavez in nobena pogodba ne more države članice EU prisiliti k uresničevanju teh obveznosti ali določb. Čeprav so instrumenti SVOP večinoma produkt prizadevanj in soglasnih odločitev držav članic, pa končni rezultat ni nujno optimalen oziroma učinkovit. Velikokrat je sprejeto soglasje posledica kompromisnih odločitev med državami članicami EU, kar pa lahko vodi k (pre)širokemu in splošnemu okviru določb in zastavljenih ciljev.

Realizacija potenciala tudi v kontekstu zmogljivosti, ki ga ima EU, je odvisna od volje in interesa posamezne države članice EU, kar kaže člen 42.3 Lizbonske pogodbe, ki določa, da bo »država članica dala na razpolago civilne in vojaške zmogljivosti za potrebe EU«, vendar pa ni nobene pravno zavezujoče podlage, ki bi državo »prisilila« k tovrstnim prispevkom. Prispevki držav članic so torej odvisni od volje in odločanja nacionalnih vlad držav članic EU. To se kaže tudi pri sprejemanju civilnih in vojaških glavnih ciljev, kjer so se države članice zavezale za zagotovitev potrebnih civilnih in vojaških zmogljivosti, ki so natančno opredeljene v glavnih ciljih, in sicer od prispevkov civilnega osebja različnih strokovnih profilov do zagotavljanja vojaške opreme in sil. V nekaterih primerih so države članice EU celo presegle zastavljene cilje. Vendar pa v praksi te zaveze velikokrat ostajajo samo na papirju, saj se dejanski prispevki držav članic močno razlikujejo od zelenih oziroma opredeljenih v glavnih ciljih. Vlade se tako še naprej odločajo predvsem na podlagi svojih nacionalnih potreb in zato še niso pripomogle k reševanju problema v okviru vzpostavljanja zmogljivosti EU skozi instrumente SVOP.

Kljub obstoječim in dogovorjenim načinom financiranja misij in operacij EU bi večja usklajenost glede finančnih mehanizmov, namenjenih misijam in operacijam EU, lahko do neke mere pripomogla tudi k višji stopnji koordinacije na ravni EU, vendar pa so države članice precej nagnjene k varovanju svoje suverenosti, predvsem z vidika obrambne politike. Obstoječi finančni mehanizmi za izvajanje misij in operacij EU nakazujejo pomanjkljivosti v obravnavanju in dojetanju pomembnosti enotnega mehanizma, ki bi lahko pripomogel k bolj celostnemu in učinkovitejšemu izvajanju civilnih misij in še posebej vojaških operacij EU. Pri zadnjih velikokrat zaznamo zadržke držav članic prav na račun vzpostavljenega mehanizma, saj ta določa, da mora vsaka sodelujoča država prevzeti finančne posledice oziroma neposredne stroške svojega sodelovanja v operaciji, ki so razdeljeni po načelu, da se zaračunajo tistemu, ki jih »povzroči«. Posledično lahko to neposredno vpliva na odločitve nacionalnih vlad pri odločanju za sodelovanje v operaciji EU.

Podobno opazamo tudi pri implementaciji Evropske varnostne strategije, ki velikokrat deluje samo na papirju. O pomanjkanju politične volje za posodobitev in opredelitev dejanskih nalog in ukrepov pri soočanju z novimi varnostnimi izzivi, ki so se v zadnjih letih še posebej spremenili, priča tudi dejstvo, da je od sprejetja strategije minilo kar trinajst let, zato se veliko upanja polaga v novo Globalno strategijo EU, ki je trenutno v pripravi.

Za doseganje zelenih ciljev in učinkovito izvajanje SVOP je pomembna in potrebna politična volja med državami članicami EU. Vendar pa na učinkovito izvajanje SVOP do neke mere vplivajo tudi finančna kriza in nizki obrambni proračuni ter razpoložljivost in razvoj zmogljivosti. Kako države članice EU porabijo svoje obrambne proračune, ima ogromen vpliv na varnostno in obrambno dimenzijo EU. Odločitve, ki jih države članice EU sprejemajo glede svojih obrambnih proračunov, vplivajo tako na kratkoročni kot dolgoročni razvoj zmogljivosti, potrebe po zagotavljanju sredstev za soočanje z varnostnimi izzivi se povečujejo, medtem ko razpoložljiva sredstva in zmogljivosti ostajajo taka, kot so bila v času po hladni vojni, in niso primerna za izvajanje operacij kriznega upravljanja.

Državam članicam EU se ne zavedajo in ne prepoznavajo skupnih evropskih (zunanjevarnostnih) interesov, kar nakazujejo tudi njihovi razlogi za vzpostavitev misije ali operacije EU. Glede na geografsko območje, model trgovanja in kolonialne vezi bo državam članicam EU, kot so Italija, Španija in seveda Francija, veliko bolj koristilo uspešno

posredovanje na kriznih območjih Severne Afrike, medtem ko je srednjeevropskim državam članicam EU primarnega pomena stabilnost na Zahodnem Balkanu. Torej za vsako misijo kriznega upravljanja obstaja neka skupina držav članic EU, ki bo našla svoj interes in se pravočasno odzvala s potrebnimi sredstvi in zmogljivostmi. Vojaška operacija EU v Čadu (EUFOR Čad/RCA) je nakazala predvsem interes Francije, ki je želela uveljavljati in doseči svoje nacionalne interese, ki jih ima v Afriki že od nekdaj. V primeru vojaške operacije EUNAVFOR Atalanta v Somaliji so bili razlogi za njeno hitro vzpostavitev predvsem ekonomski in gospodarski interesi držav članic EU (zlasti Nemčije, Francije, Italije in Španije), medtem ko sta pri vzpostavitvi civilne misije EULEX Kosovo minili več kot dve leti, da so države članice EU dosegle soglasje. Čeprav države članice EU vodi predvsem njihov nacionalni interes, pa so se za vzpostavitev misije ali operacije EU včasih odločile tudi zaradi potrebe po uveljavljanju EU kot varnostnega akterja in želje, da dokažejo, da EU lahko prispeva k stabilnosti v regiji. Tak primer smo videli pri misiji EULEX Kosovo, nadzorni misiji v Acehu v Indoneziji ter ne nazadnje leta 2003 z vzpostavitvijo prve civilne operacije EU (policijska misija EU – EUPM v Bosni in Hercegovini) in prve vojaške operacije EU (operacija Concordia v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji).

Spodbuda za SVOP prihaja od držav članic EU, saj zagotavljajo civilne in vojaške zmogljivosti, ki so jedro vseh misij in operacij EU. Države članice so se skozi leta v okviru glavnih ciljev, tako civilnih kot vojaških, »prostovoljno zavezale« za določeno število različnih profilov strokovnjakov (od policistov in reševalcev do sodnikov) pa tudi za določeno vojaško osebje in vojaške zmogljivosti (od opreme do letal in ladij). Zaveze v glavnih ciljih pa so prostovoljne in (pravno) nezavezujoče, zato je doseganje teh ciljev v praksi pokazalo velike razlike med zastavljenimi zmogljivostmi, obljubljenimi in dejansko prispevanimi.

Določanje in usklajevanje glavnih vojaških ciljev, načrtov in katalogov je verjetno ena od preostalih možnosti, da se vidno izboljšajo vojaške zmogljivosti, še posebej z vidika finančne krize in pritiskov, ki jih doživljajo države članice glede svojih proračunov, zlasti obrambnih. Potreba po sodelovanju na vojaškem področju mora vsekakor biti uravnotežena z željo držav članic po ohranjanju varnostih in obrambnih prioritet, saj dane metode povečujejo skupno soodvisnost med sodelujočimi državami. Za doseganje civilnih zmogljivosti je primarna odgovornost tudi na strani države same; EU jih sicer usklajuje, vendar jih zagotavljajo in v večini primerov tudi usposabljuje države članice. To seveda predstavlja velik zalogaj, tako

zaradi potreb znotraj držav članic kot zaradi nacionalnih interesov posameznih držav in pa odločitev za napotitev, ki so na prostovoljni osnovi, kar seveda ponekod predstavlja težavo pri zagotavljanju najprimernejših strokovnjakov.

Zmogljivosti se torej uporabljajo za potrebe kriznega upravljanja EU, in če država članica pokaže interes za sodelovanje v misiji ali operaciji EU, potem bo tudi zagotovila potrebna sredstva. To se je pokazalo pri operaciji EUNAVFOR Atalanta v Somaliji, kjer je Nemčija že takoj na začetku prispevala eno bojno ladjo, kmalu za njo pa so k operaciji prispevale še Francija, Italija, Grčija in Švedske, nekoliko pozneje pa tudi Nizozemska. Podobno je bilo pri določanju operativnega poveljstva za operacijo EUFOR Čad/RCA, ki ga je ponudila Francija.

Zagotavljanje zmogljivosti držav članic EU je opredeljeno v civilnih in vojaških glavnih ciljih, vendar pa cilji niso pravno zavezujoči, zato je zadane cilje v praksi težko dosegati brez politične volje. V okviru SVOP in posledično v okviru glavnih ciljev so se sicer razvili številni instrumenti in mehanizmi, ki naj bi pripomogli in prispevali k identificiranju ter razvoju potrebnih zmogljivosti za misije in operacije EU. Tako sta se v okviru civilnih glavnih ciljev razvila Mehanizem za upravljanje civilnih zmogljivosti in Načrt za razvoj civilnih zmogljivosti, v okviru vojaških pa Akcijski načrt za evropske zmogljivosti, Katalog zahtev, Katalog sil in Katalog napredka. Enako narekujejo zaveze iz Evropskega sveta 2015, kjer je bila poudarjena pomembnost delovanja in učinkovitejše SVOP, predvsem pa je bil poudarek na nadaljevanju razvoja civilnih in vojaških zmogljivosti. Vendar pa je celoten proces še vedno zasnovan na prostovoljnih prispevkih in prizadevanjih posameznih držav članic EU, kar seveda (še) ni prineslo zadanih in zelenih rezultatov.

Ali se bo Skupna varnostna in obrambna politika EU še naprej razvijala in utrjevala svojo trnovo pot, je do neke mere odvisno od določb in pogodb ter najrazličnejših instrumentov in mehanizmov SVOP, predvsem pa je od politične volje držav članic EU, da uresničijo skupne zaveze, implementirajo zadane naloge ter zagotovijo potrebna sredstva in zmogljivosti pri spopadanju z varnostnimi izzivi v spremenjenem varnostnem okolju. Proces odločanja med državami je ključen, tako v doseganju soglasja kot v iskanju skupnih rešitev. Pri tem igra pomembno vlogo tudi mesto visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednika Komisije, ki si prizadeva za poenotenje stališč in učinkovitejšo medinstitucionalno koordinacijo, predvsem pa spodbuja države članice k potrebnim dejanjem

in doseganju skupnih zavez. Zato je pomembno, da to mesto zaseda močna oseba, s podporo držav članic EU ter jasno varnostno in obrambno vizijo in strategijo EU. Imenovanje nekdanje visoke predstavnice Ashton zato ostaja neznanka, saj je mnogokrat v okviru SVOP delovala pasivno in zadržano, v času njenega mandata smo bili priča zmanjšanemu številu misij in operacij EU, poleg tega pa ji ni uspelo nadgraditi obstoječe Evropske varnostne strategije oziroma predložiti nove. Glede na to, da je bila Ashtonova po narodnosti Britanka, in glede na znana nacionalna stališča Združenega kraljestva, ki sem jih obravnavala v magistrskem delu, je mogoče predpostavljati, da se je Združenemu kraljestvu takrat želela zagotoviti večja vloga in vključenost v SZVP in SVOP. Združeno kraljestvo je do zdaj skozi razvoj SVOP nastopalo zadržano in previdno, njegova varnostna in obrambna politika pa je predvsem usmerjena v ZDA in NATO. Zato je treba nadaljnji razvoj SVOP gledati tudi v luči morebitne odločitve Združenega kraljestva za izstop iz EU, saj je prav Združeno kraljestvo tisto kljub začetnim prizadevanjem za njeno ustanovitev SVOP obravnavalo s skepticizmom, tako na področju razvoja in uporabe instrumentov in mehanizmov SVOP kot glede same ideje o morebitni evropski vojski. Če bi se ta izstop uresničil, bi od »velikih treh« držav članic EU ostale Francija in Nemčija, kjer je prva vedno izkazovala veliko podporo SVOP, predvsem v okviru vojaških operacij EU, medtem ko se je druga zavzemala za bolj ali manj humanitarni oziroma »mehki« pristop do reševanja kriz. Torej bi to lahko po eni strani pomenilo nadaljnje usklajevanje in iskanje soglasja v okviru SVOP, po drugi strani pa še večjo potrebo po skupnem in poenotenem nastopu v okviru SZVP in SVOP pri spopadanju z globalnimi varnostnimi izzivi. Čeprav se Francija v zadnjem času bolj nagiba k Združenemu kraljestvu in ZDA ter postaja nezadovoljna in nestrpna s pomanjkanjem volje drugih držav članic EU pri izvajanju SVOP, je v luči nedavnih terorističnih napadov v Parizu z uporabo klavzule v Lizbonski pogodbi o vzajemni pomoči dosegla, da so države članice EU našle potrebno politično voljo za pomoč in solidarnost v skupnem boju proti terorizmu.

Novi globalni varnostni izzivi, s katerimi se dandanes soočajo države članice EU, predstavljajo resne grožnje in znotraj držav dvigujejo zavedanje o pomembnosti varnosti in obrambe ter posledično potrebi po ukrepanju. Velikokrat sicer opažamo, da se jih države članice EU zavejo vse prepozno in reagirajo šele po tem, ko so soočene s tovrstnimi grožnjami na svojem ozemlju. Treba pa je poudariti, da so ti »novi« varnostni izzivi, kot so kibernetško vojskovanje, hibridne grožnje, migracije in še posebej terorizem, prisotni že dolgo časa in prihajajo tako iz naše neposredne soseščine kot tudi od daleč, vendar jim države članice EU v okviru SZVP in SVOP do zdaj niso posvečale dovolj pozornosti, saj se

zdi, da se niso dovolj dobro zavedale (dolgoročnih) implikacij, ki jih imajo lahko nanje in tudi na EU. Čeprav nekateri instrumenti in mehanizmi SVOP nakazujejo tovrstno prilagajanje, se veliko upa polaga v sprejetje nove Globalne strategije EU, ki naj bi vključevala tudi varnostni in obrambni segment EU ter ustrezno odgovorila na omenjene grožnje in izzive. Vsekakor bo nova globalna strategija predstavljala preizkus za države članice EU, ali so sposobne in zmožne doseči še kako potrebno politično voljo pri sprejemanju tako pomembnega dokumenta in se poenoteno odzvati na tovrstne resne grožnje v okviru EU.

Nadaljnji razvoj SVOP pa bo vsekakor potekal tudi v luči finančne situacije in nizkih obrambnih proračunov in izdatkov. Čeprav je kar nekaj držav članic EU naznanilo povečanje svojih obrambnih proračunov v naslednjih letih, ostaja vprašanje, ali bodo dejansko uresničile svoje obljube, in če jih bodo, ali jih bodo namenile tudi SVOP. Brez finančnih sredstev ni investicij, ni novih oziroma posodobljenih vojaških zmogljivosti, brez zmogljivosti pa se težko spopadamo z novimi globalnimi varnostnimi izzivi. V situaciji, ko finančna sredstva ostajajo omejena, še posebej na obrambnem področju, je toliko pomembnejše sodelovanje med državami, iskanje skupnih rešitev in zavedanje o skupnem odzivanju na grožnje. Z zadnjo sprejeto (Lizbonsko) pogodbo o EU se je »EVOP« preimenovala v »SVOP«, torej so države članice EU pokazale novo raven ambicije, ko so prešle z »evropske« na »skupno« varnostno in obrambno politiko, vendar pa bo samo čas pokazal, ali so države članice EU dejansko sposobne in pripravljene spopasti se s tovrstnimi globalnimi izzivi skupaj.

8 LITERATURA

Allen, David in Michael Smith. 1990. Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena. *Review of International Studies* 16 (1).

Anderson, Stephanie in Thomas R. Seitz. 2006. European Security and Defence Policy Demystified. *Armed Forces & Society* 33 (24). Inter-University Seminar on Armed Forces and Society: Sage publications.

Andersson, Jan Joe, Sven Biscop, Bastian Giegerich, Christian Mölling in Thierry Tardy. 2016. *Envisioning European defence. Five futures*. Paris: EUISS.

Angelet, Bruno in Ioannis Vrailas. 2008. *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*. Egmont Paper 21. Royal Institute for International Relations. Gent: Academia Press.

Archick, Kristin in Paul Galis. 2006. *NATO and the European Union*. CRS Report for Congress. Washington: The Library of Congress, CRS Web.

Asmus, Ronald, Philip P. Everts in Pierangelo Isernia. 2004. *Across the Atlantic and the Political Aisle: The Double Divide in U.S. European Relations*. Transatlantic Trends.

Asseburg, Muriel in Ronja Kempin. 2009. *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

--- 2011. ESDP in Practice: Crisis Management without Strategic Planning. *Journal of International Peacekeeping* 15 (178–199). Leiden: Koninklijke Brill NV.

Baylis, John in Steven Smith. 2006. *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press.

Bellamy, Alex J. in Paul D. Williams. 2009. The West and Contemporary Peace Operations. *Journal of Peace Research* 46 (1). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Publications.

Berenskoetter, Felix Sebastian. 2005. *Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies*. Security Dialogue 36 (71). PRIO: Sage Publications.

Bialasiewicz, Luiza. 2008. *The Uncertain State(s) of Europe?* European Urban and Regional Studies: SAGE.

Bildt, Carl. 2009. »ESDP@10: What lessons for the future«. Paris: EUISS.

Biscop, Sven in Franco Algeri. 2008. *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*. Egmont (Royal Institute for International Relations). Gent: Academia Press.

Biscop, Sven. 2004. Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action. *European Foreign Affairs Review* 9 (509–527).

Braud, Pierre–Antoine in Giovanni Grevi. 2005. *The EU mission in Aceh: implementing peace*. Occasional paper 61. Paris: EUISS.

Bretherton, Charlotte in John Vogler. 2000. *The European Union as a Global Actor*. London, New York: Routledge.

Brune, Sophie–Charlotte, Marcel Dickow, Hilmar Linnenkamp in Christian Mölling. 2010. *The German Armed Forces and the Financial Crisis*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Burchill, Scot in Andrew Linklater. 2005. *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.

Butler, J. Michael. 2009. *International Conflict Management*. Oxon: Routledge.

- Cameron, Fraser. 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. Oxon: Routledge.
- Carment, David in Albrecht Schnabel. 2003. *Conflict Prevention*. New York: The United Nations University.
- Chivvis, S. Christopher. 2010. *EU Civilian Crisis Management: The Record So Far*. Santa Monica: National Defense Research Institute.
- Cini, Michelle. 2003. *European Union Politics*. New York: Oxford University Press.
- Cohen–Tanugi, Leurent. 2005. The End of Europe? *Foreign Affairs* 84 (6).
- Collins, Alan. 2007. *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- Council of the European Union. 2009. *European Security and Defence Policy 1999–2009. ESDP@10*. Council of the European Union.
- CSS Analyses in Security Policy ETH. 2008. *ESDP after Lisbon: More coherent and capable ?* 3 (28). Zurich: CSS.
- Dagand, Sophie. 2008. The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP. *European Security Review* 37. Brussels: ISIS Europe.
- De France, Olivier. 2015. *Defence budgets in Europe: Downturn or U–turn?* Paris: EUISS.
- De Schoutheete, Philippe. 1990. *The European–Community and its Sub–Systems*. V Wallace, W. *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter for the Royal Institute of International Affairs.
- Doyle, W. Michael. 1986. *Liberalism and World Politics*. *American Political Science Review* 80 (4).
- Dryzek, S. John. 2006. *Transnational Democracy in an Insecure World*. International

Political Science Review: SAGE.

Duke, Simon. 2004. *The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?* *European Foreign Affairs Review* 9 (459–481). Kluwer Law International.

Duna, Dacian in Raul–Ciprian Dăncuță. 2014. *The Common European Army Project between the National Defence Preferences of the Member States and the Geostrategic Challenges at the Eastern Borders of the EU*. Romania: Euroregional Studies Oradea–Debrecen.

Dwan, Renata. *Civilian tasks and capabilities in EU operations*. Stockholm International Peace Research Institute. Dostopno prek:
<http://www.slideshare.net/Nostrad/civilian-tasks-and-capabilities-in-eu-operations>
(7. marec 2016).

Eilstrup–Sangiovanni, Mette. 2014. *Europe's Defence Dilemma*. *The International Spectator* 49 (2), 83–116.

Eliassen, A. Kjell. 1998. *Foreign and Security Policy in the European Union*. London: SAGE.

Elströ, Ole. 2007. *The European Union as a Leader in international Multilateral Negotiations – a Problematic Aspiration?* Los Angeles: SAGE.

EPLO statement on Civilian–Military intergration in ESDP. European Peacebuilding Liaison Office. Dostopno prek:
http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_State ment_Civilian-Military_Integration_in_European_Security_and_Defence_Policy.pdf (28. marec 2016).

ESDP 10 years – Challenges and Opportunities. 2009. Council of the European Union. General Secretariat of the Council. 15649/09.

Esih, Uroš. 2006. *Diplomsko delo. Teorije mednarodnih odnosov. Teoretske razprave, ki so oblikovale disciplino o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: FDV.

EU INTCEN: EU Intelligence Analysis Centre. FACT SHEET 05/02/2015. Dostopno prek: http://www.eeas.europa.eu/factsheets/docs/20150206_factsheet_eu_intcen_en.pdf (7. marec 2016).

European Commission. European Development Fund EU. 2016. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en (18. april 2016).

European Defence Agency. 2016. Dostopno prek: <http://www.eda.europa.eu/defencefacts/> (4. marec 2016).

European Defence Agency. 2016. Dostopno prek: <http://www.eda.europa.eu/home> (3. marec 2016).

European Parliament – Financing of CSDP missions and operations. 2016. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA\(2016\)577958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf) (18. februar 2016).

European Parliament. The EU's external relations Contents Intergovernmental decision-making procedures. 2016. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.2.html (16. marec 2016).

European Union – External Action. 2016. Dostopno prek: http://eeas.europa.eu/index_en.htm (20. januar 2016).

European union. European Security and Defence Policy. 2009. *European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of>

%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf (15. januar 2016).

Evropska komisija. 2015. *CFSP Budget Report – Monthly update as of 28 May 2015*. Dostopno prek: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9408-2015-INIT/en/pdf> (5. marec 2016).

Evropski svet, Zaključki predsedstva. 1999. Aneks III. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm (23. februar 2016).

Evropski svet. Zasedanje Evropskega sveta (25. in 26. junij 2015) - sklepi. 2015. *EUCO 22/15 CO EUR 8 CONCL 3*. Bruselj, 26. junij.

Finland's national strategy on civilian crisis management. 2008. Dostopno prek: http://www.cmcfinland.fi/download/58169_J1014_National_Strategy_for_Civilian_Crisis_Management_2014.pdf?3ec86388538bd288 (13. februar 2016).

Fossum, Erik John. 2009. Europe's American Dream. *European Journal of Social Theory* 12 (483): SAGE.

Giegerich, Bastian, Darya Pushina in Adam Mount. 2006. *Towards a Strategic Partnership? The US and Russian Response to the European Security and Defense Policy*. Security Dialogue 37 (385). Oslo: PRIO, Sage Publications.

Giegerich, Bastian. 2010. *Chapter Two: Military and Civilian Capabilities for EU-led Crisis-Management Operations*. Adelphi Series, 50 (414–415, 41–58).

Goodwin, Barbara. 2002. *Using Political Ideas*. Chichester: John Wiley & Sons.

Grevi, Giovanni, Damien Helly in Daniel Keohane. 2009. *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999–2009)*. Paris: EUISS.

Grevi, Giovanni. 2009. *The Interpolar world: a New Scenario*. Paris: EUISS.

Grizold, Anton. 2005. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grizold, Anton. 2009. *Gradivo za predmet Varnostne študije. Študijski program 2. stopnje Obramboslovje*. Šolsko leto: 2009/2010. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Gross, Eva in Anand Menon, ur. 2013. *CSDP between internal constraints and external challenges*. Paris: EUISS.

Guide to the European Security and Defence Policy, 2008. Brussels: Permanent Representation of France to the European Union.

Haček, Miro in Drago Zajc. 2005. *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*. Ljubljana: založba FDV.

Haesebrouck, Tim. 2015. *Explaining the Pattern of CSDP–Operations: Towards a Theoretical Synthesis*. Romania: Romanian Journal of European Affairs 15 (2).

Hauser, Gunther in Franz Kernic. 2006. *European Security in Transition*. Cornwall: Ashgate.

Hazelzet, Hadewych. 2013. *The added value of CSDP operations*. Paris: EUISS.

Herz, Johann. 2009. *ESDP and the Swedish Presidency*. European Security Review 47: ISIS Europe.

Heyword, Andrew. 2003. *Political Ideologies*. New York: Palgrave Macmillan.

Hill, Christopher in Karen E. Smith. 2000. *European Foreign Policy*. London, New York: Routledge.

Hill, Christopher in Michael Smith. 2005. *International Relations and the European Union*. New York: Oxford University Press.

Hill, Christopher. 1993. *The Capability–Expectations Gap or Conceptualizing Europe’s International Role*. Basil Blackwell Ltd., *Journal of Common Market Studies* 31 (3).

Holland, Martin. 2005. *Common Foreign and Security Policy*. New York, London: Continuum.

Howorth, Jolyon. 2012. *Decision–making in security and defense policy: Towards supranational intergovernmentalism?* UK: SAGE.

Joenniemi, Pertti. 2007. *Towards a European Union of Post–Security?* *Cooperation and Conflict* 42 (127): SAGE.

Joint Declaration issued at the British–French Summit, Saint–Malo, France, 3–4 December 1998. Dostopno prek:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FrenchBritish%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf> (13. januar 2016).

Kagan, Robert. 2002. *Power and Weakness*. Policy Review 113: Hoover Institution.

Kajnič, Sabina in Damjan Lajh. 2009. *Evropska Unija od A do Ž*. Uradni list Republike Slovenije.

Kajnič, Sabina. 2008. *Razvoj Evropske Zunanje Politike*. Ljubljana: FDV.

Keatinge, Patrick in Ben Tonra. 2009. *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty*. Dublin: Institute of International and European Affairs.

Keohane, Daniel. 2008. *10 Years after St. Malo*. Paris: EUISS.

Keohane, Daniel. 2009. *In Defence of European Defence*. Paris: EUISS.

Keohane, Daniel. 2009. *Making sense of European Security and Defence Policy: Ireland*

and the Lisbon Treaty. Institute of International and European Affairs.

Keohane, O. Robert. 1986. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

Keukeleire, Stephan in Jennifer MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Keukeleire, Stephan in Tom Delreux. 2014. *The Foreign Policy of the European Union*. 2nd Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Knodt, Michèle in Sebastiaan Princen. 2003. *Understanding the European Union's External Relations*. London, New York: Routledge.

Kupferschmidt, Frank. 2007. *The United Kingdom between Transatlantic Relationship and European Integration: pragmatism Put to the Test*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Larivé, Maxime. 2014. *Debating European Security and Defense Policy: Understanding the Complexity*. Ashgate Publishing Limited.

Larsen, Henrik. 2002. *The EU: A Global Military Actor?* *Cooperation and Conflict* 37 (283): SAGE.

Larsen, Henrik. 2009. *Danish Foreign Policy and the Balance between the EU and the US*. *Cooperation and Conflict* 44 (209): SAGE.

Lebow, Richard Ned in Thomas Risse-Kaplan. 1995. *International Relations Theory and the End of the Cold War*. New York: Columbia University Press.

Lizbonska pogodba. 2008. Prečiščena različica pogodbe o Evropski Uniji. Uradni list Evropske unije C115/13.

Malešič, Marjan. 2012. Teoretske paradigme sodobne varnosti in okolje kot varnostno vprašanje. *Teorija in praksa* 49 (2), 264 – 282.

Malešič, Marjan in Jelena Juvan. 2015. Analiza operacij kriznega upravljanja EU. *Teorija in praksa* 52 (5), 844–864, 1003.

Manners, I., Whitman, R. 2000. *Introduction. The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press.

March, James G. in Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

Matlary, Janne Haaland. 2006. *When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?* *Security Dialogue* 37 (105). Oslo: PRIO, Sage Publications.

McCormic, John, 2005. *Understanding the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Mérand, Frédéric. 2006. *Social Representations in the European Security and Defence Policy*. *Cooperation and Conflict* 41 (131). Nordic International Studies Associatio: Sage Publications.

Military Staff of the European Union. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:r00006#AMENDINGACT> (22. marec 2016).

Miranda, Valérie Vicky. 2009. *Report of the workshop "Italy's participation in EU civilian missions. Critical aspects and future aspects"*. Rome: Istituto Affari Internazionali.

Missiroli, Antonio. 2003. *Euros for ESDP: financing EU operations*. Paris: EUISS.

Mölling, Christian. 2008. *ESDP After Lisbon: More Coherent and Capable?* Zurich: Center for Security Studies.

- Morgenthau, J. Hans. 1986. *Politics Among Nations*. USA: Alfred A. Knopf.
- Nones, Michele in Stefano Silvestri. 2009. *European Security and the Role of Italy*. Roma: Istituto Affari Internazionali.
- Nowak, Agnieszka, ur. 2006. *Civilian Crisis Management; the EU Way*. Challiot Paper. Paris: EUISS.
- Ortega, Martin. 2013. *Petersberg tasks, and missions of the European Force*. EUISS.
- Penalva, Francisco. 2010. *Spanish Presidency of the EU, Mid-Term Review*. European Security Review 49: ISIS Europe.
- Penksa, Susan E. in Mason L. Warren. 2003. *EU Security Cooperation and the Transatlantic Relationship*. Cooperation and Conflict 38 (255). Nordic International Studies Association, Sage Publications.
- Peterson, John in Michael Shackleton. 2006. *The Institutions of the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Pogodba Evropske unije – Treaty of the European Union*. 1992. Dostopno prek: http://europa.eu/eulaw/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf (20. januar 2016).
- Pohl, Benjamin. 2014. *EU Foreign Policy and Crisis Management. Power, Purpose and Domestic Politics*. New York: Routledge.
- Politipond. *An Article Review: Financing CSDP Operations*. 2014. Dostopno prek: <https://politipond.wordpress.com/2014/10/03/an-article-review-financing-csdp-operations/> (23. marec 2016).
- Posen, R. Barry. 2006. *European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity?* Security Studies 15 (2): Taylor & Francis Group, LLC.

Press–Barnathan, Galia. 2005. *The Changing Incentives for Security Regionalization: From 11/9 to 9/11*. *Cooperation and Conflict* 40 (281): SAGE.

Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU. 2005. Služba Vlade RS za evropske zadeve.

Quille, Gerrard. 2009. *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*. European Parliament: European communities.

Rayroux, Antoine. 2013. *Speaking EU defence at home: Contentious discourses and constructive ambiguity*. UK: SAGE

Rehrl, Jochen in Galia Glume, ur. 2015. *Handbook on CSDP Missions and Operations*. Vienna: Armed Forces Printing Shop.

Rehrl, Jochen in Hans–Bernhard Weisserth. 2010. *Handbook CSDP*. Vienna: Armed Forces Printing Shop.

Rieker, Pernille. 2007. *The EU as a Security Actor: the development of political and administrative capabilities*. Oslo: Norsk Utenrikspolitik Institutt.

Rynning, Sten. 2003. *The European Union: Towards a Strategic Culture ?* *Security Dialogu* 34 (479): SAGE.

Schmitt, Burkard. 2003. *European Capabilities Action Plan (ECAP)*. Paris: EU Institute for Security Studies.

Schweiss, M. Christina. 2003. *Sharing Hegemony: The Future of Transatlantic Security*. *Cooperation and Conflict* 38 (211): SAGE

Serfaty, Simon in Sven Biscop. 2009. *A shared Security Strategy for a Euro–Atlantic Partnership of Equals*. Washington DC: CSIS.

Simón, Luis. 2010. *Command and control? Planning for EU military operations*. Paris: EUISS.

Smith, Karen E. 2005. *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge: Polity Press.

Söderbaum, Fredrik, Patrik Stålgren in Luk van Langengove. 2005. *The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism; a Comparative Analysis*. *European Integration* 27 (3), 365–380: Taylor & Francis.

Solana, Javier. 2009. »ESDP@10: What lessons for the future«. Brussels. Council of the European Union (S195/09).

Stanley–Lockman, Zoe in Katharina Wolf. 2016. *European defence spending 2015: The force awakens*. Paris: EUISS.

Svet Evropske unije. 2003. *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*. Belgium: European Communities. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (25. februar 2016).

Svet Evropske unije. 2008. *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. S407/08. Bruselj.

Svet Evropske unije. 2012. *Multi–annual Civilian Capability Development Plan*. Dostopno prek: <http://www.statewatch.org/news/2012/aug/eu-eeas-civilian-capability-action-plan-2012-2013-12111-12.pdf> (26. februar 2016).

Tardy, Thierry. 2014. *CSDP: getting third states on board*. Paris: EUISS.

Tardy, Thierry. 2015. *CSDP in action. What contribution to international security?* Paris: EUISS.

Terpan, Fabien 2015. *Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure*, *European Security* 24 (2), 221–263.

The Guradian. 2015. *Jean–Claude Juncker calls for EU army*. (8. marec).

Toje, Asle. 2008. *The Consensus–Expectation Gap: Explaining Europe’s Ineffective Foreign Policy*. Security Dialogue 39 (121). PRIO, Oslo: Sage Publications.

United Nations. Financing Peacekeeping. 2016. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (24. marec 2016).

Vasconcelos, de Álvaro. 2009. *The European Security Strategy 2003–2008. Building on Common Interests*. Paris: EUISS.

Vasconcelos, de Álvaro. 2009. *What Ambitions for European defence in 2020?* Paris: EUISS.

Vasconcelos, de Álvaro. 2010. *A strategy for EU foreign policy*. Paris: EU ISS

Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack. 2004. *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press.

Wallace, William. 2002. *As Viewed from Europe: Transatlantic Sympathies, Transatlantic Fears*. *International Relations* 16 (281). David Davies Memorial Institute for International Studies: Sage publications.

Waugh, Tim. 2009. *Berlin Plus agreement*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf (15. marec 2016).

Western European Union. Peteresberg Declaration. 1992. Dostopno prek: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (24. marec 2016).

Williams, D. Paul. 2008. *Security Studies*. Oxon: Routledge.

Wolf, Katharina. 2015. *Defence spending 2014: the EU picture*. Paris: EUISS.

Yehetner, Thomas. 2007. *The role of the German presidency in promoting ESDP*. Brussels: ISIS Europe.

Your Guide to the Lisbon Treaty. 2009. European Commission. Belgium: European Communities.

INTERVJUJI

1. Cigler, mag. Mirko. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 20. april.
2. Coelmont, Jo. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 29. april.
3. Dubois, Dirk. 2016. Intervju z avtorjem. Bruselj, 25. april.
4. Fiott, Daniel. 2016. Intervju z avtorjem. Bruselj, 30. april.
5. Mattelaer, Dr. Alexander. 2016. Intervju z avtorjem. Bruselj, 24. april.

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z mag. Mirkom Ciglerjem, nekdanjim veleposlanikom Republike Slovenije pri Političnem in varnostnem odboru (PSC) pri EU, v Ljubljani, 20. april 2016

Kako gledate na vlogo PSC veleposlanika v kontekstu SZVP/SVOP? Kot mediator med EU in DČ ali predstavnik DČ, ki predstavlja nacionalne interese? Kako bi opisali dinamiko med državami članicami na zasedanjih PSC? Kako pogosto potekajo pogovori na neformalni ravni?

Dinamiko na zasedanjih PSC lahko opredelimo na čas pred ustanovitvijo mesta visokega predstavnika (VP) in na čas po tem. Do vzpostavitve VP je bil PSC ekskluziven organ za doseganje skupne politike držav članic EU. Z ustanovitvijo VP, in s tem tudi EEAS ter predstavnika VP v PSC, kot predsedujočega, se je jasna definicija kaj je vloga PSC nekako začela izgubljati, niti ni bilo jasno določeno kako bo dosedanje znano delo potekalo tudi naprej in kakšne bodo spremembe. Do vzpostavitve VP, so države članice v okviru rotacij predsedovanja Svetu EU pripravljale svoje nacionalne programe, ga usklajevale in tudi predstavile, s prihodom VP Ashton pa se ni več vedelo, do katere mere sega pristojnost države članice in do kjer sega pristojnost VP, kdo določa prioritete in kdo daje usmeritve.

Postopno je pridobivala VP, izgubljale pa so države članice. Dinamika se je pričela spreminjati, kar je bilo zaznati skozi delovne procese PSC, še posebej po vzpostavitvi predsedujočega PSC iz kabineta VP. Nastajala so nesoglasja med državami in VP, saj je Ashtonova mnogokrat želela delovati nad državami. Podrejeni odbori PSC, kot so PMG, EUMC, CIVCOM, pa so začeli biti bolj v funkciji predsedujočega PSC oz. VP Ashton, kot pa v funkciji držav članic.

Moramo pa vedeti, da je PSC forum, kjer obstaja formalno in neformalno delovanje: formalno v smislu predstavljanja nacionalnih stališč, ter neformalno v obliki neformalnih srečanj in pogovorov.

Kako vidite vlogo držav članic EU v okviru SVOP?

PSC je forum za usklajevanje med državami članicami.

Vedelo se je, da nekatere teme ne bodo sprejemale kompromisov oziroma debate na sploh. To je bil primer Turčije, kjer sta Grčija in Ciper nasprotovala kakršnimkoli predlogom glede

približevanja Turčije EU - nobena politika ni mogla biti sprejeta, če je šla na račun turškega približevanja EU. Veto v PSC pa ne obstaja in se ne glasuje o odločitvah: odločitve se sprejemajo soglasno. Drugi primer je bilo Združeno kraljestvo, ki ni sprejemalo nobene ideje o večji avtonomiji, vlogi ali pomenu SVOP, kaj šele ideji o morebitni evropski vojski.

Kakršnokoli zagovarjanje stališč pa je bilo potrebno vedno predstaviti z dobrimi in močnimi argumenti, saj v kolikor si želel prepričati države o nasprotnem ni zadostoval zgolj argument, da se ne strinjaš. Moramo pa vedeti, da so bile določena nacionalna stališča »zacementirana«.

Primer Kosova, kjer še vedno pet držav članic EU ne priznava njegovega statusa, pa je vendarle pokazal na skupni napor vseh držav, da so vzpostavile misijo EULEX Kosovo. PSC se nenazadnje zavzema za konstruktivno sodelovanje in poskuša biti pozitivno naravnano do predlogov.

Ko se je govorilo o Kongu, so tu prevladali Belgijci, med tem pa ko je beseda tekla o frankofonskem delu Afrike, pa so se izpostavljali Francozi.

Velika trojka res da obstaja, in države so se sestajale na neformalni ravni, vendar pa ni nikoli prišlo do formalne oblike sodelovanja oziroma skupnega nastopa na PSC. Na splošno je bilo med državami članicami veliko neformalnega usklajevanja, pogovorov, ampak nikoli v smislu iskanja (formalnih oziroma direktnih) zavezništev.

Moramo razumeti, da je PSC stalno telo, veleposlaniki tukaj službujejo od 3-4 let, se srečujejo vsaj dvakrat na teden, če ne že večkrat, zato nastajajo notranje vezi, poznanstva, vsak od nas je zato tudi zelo natančno vedel kako drugi deluje. Kmalu postane tudi jasno koliko je v nacionalnih stališčih in usklajevanjih prisotnega veleposlanika, koliko države in koliko svetovalcev. Sodelovanje in usklajevanje med veleposlaniki je tudi odvisno od same osebe, njegove retorike, nastopa, ipd.

PSC deluje kot vmesna politična raven, med nižjimi delovnimi telesi, kot so PMG in CIVCOM ter visokim političnim nivojem (Svetom za zunanje zadeve - FAC in Evropskim svetom). Delo glede usklajevanja dokumentov poteka okvirno tako, da PSC načeloma doseže soglasje in tako usklajeno besedilo posreduje naprej na višjo raven, t.j. na FAC. Vendar pa se lahko zgodi, da se tam določena problematika ponovno odpre in se o njej razpravlja. To se je na primer zgodilo pri dogovarjanju za določene spremembe v okviru operacije EUFOR Althea v Bosni in Hercegovini, kjer je že dogovorjeno besedilo prišlo na dnevni red FAC, vendar pa je tam slovaški zunanji minister predlog zavrnil, kmalu za tem pa se mu je pridružil še britanski minister. Slovaki so imeli močne vezi z Beogradom in njihov interes je bil oslabiti misijo, kar jim je na koncu nekako uspelo, saj ni bilo doseženega dogovora o predlaganih novih določbah za misijo, in posledično je bil dokument zavrnjen. Obstajali pa so tudi

primeri, ko PSC ni mogel doseči soglasja glede določene teme oziroma pobude. V tem primeru so se lahko zgodili dve zadevi: eno, da se je zadeva začasno odložila z dnevnega reda PSC (če to ni bila zelo pomembna tematika), ali pa da se jo je posredovalo v neusklajeni obliki naprej na FAC, kjer se je poskušalo doseči soglasje med državami.

Koliko dejansko vpliva finančna kriza oziroma omejitve v obrambnih proračunih DČ na odločitve za misije in operacije ter razvoj zmogljivosti?

Odločitev za sodelovanje v misijah in operacij dandanes ni več politična odločitev, ampak finančna. Tukaj tudi ne odločajo več zunanji ali obrambni ministri, ampak so finančni tisti, ki »določajo« ali bo država sodelovala v misiji ali operaciji EU ali ne. Znotraj PSC, in v razpravah EUMC, se poudarja, da bodo posledice padanja obrambnih proračunov države članice začele čutiti v časovnem zamiku. Ko pride do takšnih radikalnih krčenj na področju obrambnih proračunov to ni več odločitev nacionalne politike, kar pa se seveda tepe z finančnimi mehanizmi SVOP, kjer morajo države članice plačati svoj delež v primeru sodelovanja v misiji ali operaciji EU.

Kako se DČ največkrat odločajo za vzpostavitev misija ali operacije? Na podlagi nacionalnih interesov ali zunanjih pritiskov, da EU postane globalni varnosti akter v kontekstu soočanja z novimi grožnjami?

PSC je forum 28 držav članic, kjer so vse članice enakopravne in ima vsaka svoj glas in nobena država ne prevladuje nad tem forumom, kot je to mogoče zaznati v primeru držav članic v NATO v odnosu do ZDA.

Države članice se v večini primerov odločajo za vzpostavitev misije ali operacije EU predvsem z vidika nacionalnih interesov. Nekatere imajo direktne interese, druge povezujejo kolonialne vezi, spet tretje imajo v svojih zunanjevarnostnih strategijah opredeljene humanitarne določbe (nordijske države), Danci na primer sploh ne sodelujejo v misijah in operacijah zaradi svoje politike »opt-out«, spet manjše države pa s sodelovanjem v misijah ali operacijah kompenzirajo za nekaj, kar niso storile na drugih področjih.

In če združimo vse te različne vidike in stališča, se vprašamo kako je sploh mogoče vzpostaviti misijo ali operacijo? In kako tudi v nadaljevanju doseči zadostno oblikovanje sil?

Za misije ali operacije bi bilo danes pričakovati, da največ pobud pride s strani EEAS, ki bi morala dali nekakšen splošen varnostni in operativni okvir.

V času predsedovanja EU je bila vedno prisotna želja predsedujoče države, da med svojim mandatom vzpostavi eno misijo ali operacijo. To so na primer dosegli Francozi, z intervencijo v okviru EU v Maliju, ki pa je seveda potekala predvsem na bilateralni ravni.

Kakšno prihodnost ima SVOP? Kaj menite, da lahko prinese nova Globalna strategija EU na področju SVOP?

Glede globalne strategije je čutiti, da se premiki dogajajo v Bruslju, in ne v prestolnicah držav članic EU. Moramo pa se tudi vprašati, na kašni ravni mora biti napisana Globalna strategija EU, saj mora služiti in delovati za vseh 28 članic. Napisana mora biti na zelo globalni ravni, zato da doseže takšno stopnjo abstrakcije, da bo sprejemljiva za vse države članice. V času VP Ashton je bilo tudi nekaj poskusov za pripravo nove varnostne strategije, vendar pa jo je zavračala ali VP ali pa celo Združeno kraljestvo - mogoče je bila to »srečna« združitev obojega.

V tej evropski varnosti dimenziji pa se moramo zavedati ene zadeve, in sicer, da Evropska mehka varnostna moč v veliki meri presega in odtehta NATO vojaško moč – EU lahko zato ponudi veliko več dimenzij.

* * *

Priloga B: Intervju z upokojenim generalnim brigadirjem Jo Coelmontom, samostojnim strokovnim sodelavcem Kraljevega inštituta Egmont za mednarodne odnose, v Bruslju, 29. april 2016

What is your opinion on the existing CSDP instruments in relation to their use by the MS?

First we started with the Helsinki Summit and ESDP, and that was about creating a Catalogue of Force, which was one of the first instruments to make sure that we could launch an operation of the magnitude that we need for Yugoslavia. In Europe at that time we were frustrated that we did not have the needed instrument, so we had to go through to the UN.

However, the Catalogue of Force, as a CSDP instrument, was not that indicated, because the units were not pre-identified, so there was no upfront identification, no training, no pre-identified HQ. So whenever the crisis occurred, you had to start all over again. You had to again identify a HQ, the planning and then look at the Catalogue to see what forces were

available. This was a first instrument, and an important one, because the first step is important, but we had to improve it.

The improvement came then during the convention, where we were frustrated again because of the war in Iraq, and we wanted a CSDP now. By that time, we have then created all the instruments you really need – but we need capabilities, and there we had shortfalls. We then identified the shortfalls through the Catalogue. We created EDA, but we also needed to establish a permanent HQ. In Belgium together with France, Germany and Luxembourg, at the so called »chocolate summit« there was a proposal for a permanent HQ. But then it was clear that a key instrument was still missing. However the proposal was rejected. In particular the UK was opposed.

We created the Permanent structure cooperation in the EU Treaty, in order not to wait for all the 28 member states to agree– but we never used it. Then the mutual defence used for the first time by France, but for the purpose that it was not originally designed for. Then we have the solidarity clause, also not yet used.

It is very clear that we have at hand all the instrument and all the strategic building blocks, but they have not yet been used. Let's be honest, the CSDP instruments and the military are but instruments of the policy. And as long as you don't have a strategy, an overall global strategy, what are they all good for, if you don't know what to do with them.

In fact the really lacking element that we have, that we are missing, is the global strategy on foreign, security and defence policy, which is now in the making by the HR Mogherini.

The first security strategy that we had was written by Javier Solana, which was a very daring document at the time. I was in the EUMC at that time and I must say that it at the time was a taboo to talk about the strategy. But the European Security Strategy (EES) was only saying to us "how" to do it, that is - comprehensively. And it was not saying who was to do what, where, when, and with what needs – which in fact should be the key element of a strategy. Therefore, the lacking instrument that we still have today is the global strategy. And that is now in the making.

The EUGS needs to be approved by our countries, therefore all of our governments have to declare to agree on the Strategy, and that is creating a political will. The political will is still absent because we are not united around the same vision. So what is then the purpose of examining the instruments when there is no real interest in using them.

On one hand we have the instruments, and on the other we have the political will, however what we are lacking is a bridge to connect the two. The EUGS will do exactly that.

Defence will clearly be mentioned in the EUGS. Very slowly, in our countries, there is talk on the issue about “the use of force”. You have countries for example that have a history of use of force, like the UK and France, but then you have countries like Germany who has an all different view on the use of force. In all of our countries there is more and more say that »There is never ever a military solution”, which is correct, because the military is but an instrument. But now there is a growing consensus among all member states to consider the military as a catalyst, to ensure that all the objectives of the other policies mentioned in in our EUGS, such as a foreign policy, humanitarian aid, development, economic aid, migration, cyber defence, etc. can be reached. In particular circumstances the military is to act as the indispensable a catalyst. Like for example in Libya, the military job was done, but afterwards we gave no emergency or development aid, not even a proper political support to the country, let alone any economic support – we just turned away from it and concentrated on the monetary problems we had within the EU. Of course the result is zero. A catalyst on its own, does not give you a solution.

For the EUGS, we have all the objectives, and the first one is a political one: the political level of ambition. Then we must make sure that we have all the instruments, and in that case the military will sometimes act as a catalyst – and everyone is now accepting that. That is why we are also putting much emphasis on the preventive actions, such as the capacity building for security and development. So there is a new view on the use of force. And the second element is that we should not forget that the 2003 ESS unfortunately remained just “a document” that never inspired any action at the EU level (nor any inaction, for that matter). We see that by only looking already at the first phrase of the ESS that says “Europe has never been so prosperous, so secure nor so free” there was no sense of urgency to develop an more effective and more efficient CSDP. But now we living in a new geopolitical era, where we also see that the border between the external and internal security has vanished. This is something new. The drama that we have now will make the EUGS not “just” a document. Therefore all governments need to take this strategy seriously.

What is the impact of the financial crisis on CSDP?

Financial implications are vital, for finances are about our society and our economy, and we are slowly on our way to get out of the financial crisis. EU is a very open economy, we depend on international trade, and if we are not taking care of our security and the security of our lines of communication, then we are in big trouble. In order to safeguard our economy and our financial stability, it is clear that we have to take care of our external security as well.

And that is a new element, that was not there before. All the paradigms of crisis management are now changing.

We have to make sure that security and defence matters. We are now in a new political era. In the previous era we were of the opinion to live in a post-modern world, where one believed that national sovereignty was not that important, we were looking more at supranational elements and all crisis were to be solved around the negotiation table. That was our thinging at the time, but now we can see that it is over. To the rest of the globe sovereignty still counts, territory still counts, and even war among states is still one of the options – this is something very new. And therefore we need to adapt.

What is your view on the launching of CSDP operations, in regard to the MS?

We are not at this stage of having a European army. And I am not advocating to jump at that stage. At this very moment the decision to participate in an military operation is a decision to be taken by national leadership, because it is their citizens that will die if someone got killed. What I can see is that in recent past, if I look at all the military operations that we have launched in the EU, that “never before in the history of EU so few had always to do so much in the name of so many”. It were always the same countries that were present on the terrain and same who remained absent. That is no longer tenable. . With the EUGS we will demonstrate that for example if you don’t take actions in Libya, you may live in whatever member state of the Union, you will bear these consequences of the Union remaining unable to set up an effective crisis management . Take for instance migration: These problems do not affect only a few countries (such as Italy and Greece), but the problems will go also upto the north and to all EU countries. There is no free riding on this. We also have to take into consideration. The position of Russia is again not only a problem for a few, in this case the Baltic States. We are all in the same boat. It is still a national decision to participate in a given crisis management operation, but the pressure to do so will be higher, and by not intervening it will have a consequence on us all. Therefore, I believe that our governments need a document such as the EU Global Strategy. It will ease the political decision making in our respective countries.

* * *

Priloga C: Intervju z Dirkom Duboisom, vodjem Evropske akademije za varnost in obrambo (ESDC) v Evropski službi za zunanje delovanje (EEAS), v Bruslju, 25. april 2016

What can we expect from the EU Global Strategy in the security and defence field of EU?

The Strategy should set the objectives for the foreign policy of the EU, the priorities and the resources committed to achieve the objectives. It will not be a security and defence policy as such, but rather a more general strategy, to be further worked out in underlying implementation plans and sub-strategies. In an ideal world, it should also set a timeframe after which the strategy needs to be revised, to avoid getting stuck again with a strategy that stays too long in place like the ESS.

What is the future role of CSDP?

CSDP will continue likely to play a role as an important tool in the foreign policy of the EU for crisis management. In light of the 'circle of fire' around Europe and the US pivot, it is likely that there will be more missions and operations. It will inevitably be more linked to FSJ than is the case now.

Will MS be more inclined to working together and take the needed measures for CSDP?

I doubt that the EGS will make a difference in that aspect, as MS are still too much looking at their national interests.

In your opinion, where are the main problems in the decision-making process for deciding on a mission or operation? How can MS be more effective?

The biggest problem in my opinion is the difference in decision making between a civilian mission and a military operation, due to the different financing arrangements. Therefore, a truly comprehensive approach is never considered and the choice is made between the two approaches from the very beginning. Also the unanimity is slowing down the decision making process, which together with the unwillingness of MS to contribute military forces or civilian personnel, unduly delay the start of the mission.

Is the financial crisis and the low military budgets in MS really a problem (or even an excuse), or there is truly a lack of political will when it comes to taking specific decisions on CSDP matters?

If you consider the amount of money we spend on bailing out the banks after the criminal activities of their managers, financial resources are not the problem, but rather the political will to direct them to crisis management.

What is the main reason for the lack of political will by MS in implementing CSDP, especially in launching missions or operations?

In my opinion, the main reason lies in the poor identification of truly European interests. These interests are not defined and not shared between the MS. As a result, some missions and operations are rather seen as defending national interests of certain MS.

Why do MS lack the political will in order to launch certain missions or operations, also in light of new security threats that face us?

The view of MS on the interests are rather governed by national than by European priorities.

For which MS is CSDP the most beneficiary?

For those MS on the borders of the EU

Which MS, except for »the Big 3« are most active in the field of CSDP?

Depends on the region, but countries such as SE, AT, RO, BE, IE have played an active role of different occasions

To what extent do MS exercise their national positions on security and defence matters through CSDP in order to achieve their objectives?

I would say to a large extent.

To what extent do historical ties between states still influence today's CSDP policy? How would you describe the relationship between the “Europeanists” and “Atlanticists” through CSDP?

The historical ties play an important role, together with the closeness to historical ‘adversaries’ such as Russia. Some Atlanticists use the US support as an argument not to do more in the field of security and defence. At the same time, they fail to see that US has since years requested a stronger European pillar in NATO and will likely continue its pivot to the Pacific region.

In your view, what are the most effective instruments for carrying out CSDP?

A truly comprehensive approach where all the tools and instruments are considered and used where necessary

How can MS better use the existing CSDP instruments for crisis management?

By agreeing on their common interests and then acting accordingly

What are the most visible CSDP missions or operations in the light of disagreement among MS?

In my opinion EUFOR Chad was one case where the disagreement and failure to contribute forces was very visible. More recently, the debate on the termination of EULEX RDC was another case, although less visible in international press. Finally, the poor reaction on Ukraine, leading to a very weak mandate for EUMAM, was a recent example.

* * *

Priloga D: Intervju z Danielom Fiottom, doktorskim raziskovalcem na Inštitutu za Evropske Študije (IES) na Univerzi Vrije, v Bruslju, 30. april 2016

What can we expect from the EU Global Strategy in the security and defence field of EU?

Overall I expect an update of the 2003 European Security Strategy with an honest assessment of the prevailing security landscape for Europe. I expect the EUGS to not really say anything concrete about defence but it will naturally speak about CSDP missions and the importance of the so-called “comprehensive approach”. The usual talk of improving capabilities and the importance of defence will also be mentioned. In terms of concrete output, however, the EUGS will have to remain rather vague and to manage expectations about the CSDP because member states have different opinions of the CSDP. Interestingly, the Dutch Presidency is attempting to draft an EU White Book on defence in parallel to the EUGS, which may provide some modest steps forward if calibrated carefully.

What is the future role of CSDP?

One has to manage expectations. NATO is the major security provider in the east of Europe. I expect the CSDP to continue to undertake low-scale intensity crisis management operations in

the wider neighbourhood (especially Africa) but, perhaps more interestingly, I think the CSDP will also address border security issues. Operation Sophia is a case in point. As the European Commission develops its Border and Coast Guard proposal, I would expect CSDP to play a much larger role here.

Will MS be more inclined to working together and take the needed measures for CSDP?

Much will depend on the UK EU referendum. If the UK leaves the EU then France, Germany and Italy may push forward for a more integrated CSDP. However, whether France and Germany can agree on the future direction of the Policy will be vital. France is a military activist, whereas Germany is still constrained when it comes to military power. Italy may increasingly try to define the CSDP's future direction (Mogherini is drafting the EUGS afterall...).

In your opinion, where are the main problems in the decision-making process for deciding on a mission or operation? How can MS be more effective?

The major problems relate to capabilities and operational command. MS find it very difficult to pool the required resources and operational command occurs on an ad hoc basis. The whole architecture of the EU is too slow in making decisions about the use of force. This is partly the reason why France has grown impatient with the CSDP. MS can be more effective by speeding up their decision process and dedicating capabilities.

Is the financial crisis and the low military budgets in MS really a problem (or even an excuse), or there is truly a lack of political will when it comes to taking specific decisions on CSDP matters?

Political will and low military budgets go hand-in-hand. The reason budgets are low is because MS do not see defence as that important an area of state policy – why would they when not all of them are directly threatened and the USA are still actively involved in European security. Low political will = low budgets but the reverse is also true, without defence spending there can be little hope of action. It is a vicious circle. I agree that defence spending is sometimes used as an excuse, and I am not entirely convinced that spending is the best measure of commitment on defence, yet it is still crucial to the maintenance of Europe's militaries and industrial base.

What is the main reason for the lack of political will by MS in implementing CSDP, especially in launching missions or operations?

The structure of international politics is a crucial variable. Bar a few eastern European states, few European states are threatened by existential crisis. Many are faced with security challenges (migration, terrorism, etc.) but these are not challenges that threaten the survival of the state. Defence is hardwired into notions of survival rather than insecurity. Thus, CSDP is seen as a security policy rather than a proper defence policy (which is more the business of NATO). I also think that many MS see CSDP operations as a signal of greater EU integration – the more missions, the more integration might be needed on sensitive areas such as command and control. Thus, MS are suspicious of the Brussels machinery.

Why do MS lack the political will in order to launch certain missions or operations, also in light of new security threats that face us?

I think I have answered this above, however, it is also worth noting that not all MS can launch certain missions or operations. The CSDP is reliant on a few capable players such as the UK and France.

For which MS is CSDP the most beneficiary?

The MS that contribute the least, for they reap the benefits of security. This is the so-called ‘free-rider’ problem.

Which MS, except for »the Big 3« are most active in the field of CSDP?

Spain (which has contributed to every mission), Italy, Belgium and smaller countries such as Ireland.

To what extent do MS exercise their national positions on security and defence matters through CSDP in order to achieve their objectives?

All of them exercise their national positions. CSDP is an intergovernmental policy. That is why the CSDP has failed to meet the initial expectations of France, which saw the policy as a way to boost strategic autonomy in Europe.

To what extent do historical ties between states still influence today's CSDP policy? How would you describe the relationship between the “Europeanists” and “Atlanticists” through CSDP?

CSDP has been affected by the Europeanist – Atlanticist divide, and one should remember Madeleine Albright’s famous ‘Three Ds’ when the CSDP was first launched. The UK – being an Atlanticist – wants CSDP to support NATO and not to duplicate the alliance, whereas France – being an Europeanist – wanted CSDP to help decrease Europe’s dependence on the USA. That faultline still exists today, although France is changing its position to become more Atlanticist. Paris is growing tired of the CSDP and the lack of will of its member states, and it rather focuses its attention on the UK and the USA.

In your view, what are the most effective instruments for carrying out CSDP?

The civil-military capabilities of the most capable EU member states, particularly the UK and France. The EEAS shows promise, but there is some way to go before EU institutions prove their value.

How can MS better use the existing CSDP instruments for crisis management?

They can cooperate better through the EU institutions that are geared to CSDP operations. They could also look at funding arrangements for CSDP operations. They should think seriously about the real added value of the EU Battlegroups.

What are the most visible CSDP missions or operations in the light of disagreement among MS?

The initial EUFOR military operation that were planned for Libya (where Germany disagreed with France and the UK).

* * *

PRILOGA E: Intervju z dr. Alexandrom Mattelaerjem, pomočnikom direktorja Inštituta za Evropske študije (IES) na Univerzi Vrije v Bruslju, 24. april 2016

What is your opinion on CSDP in view of the political will of its Members States?

All MS are trying to grapple with a macro-shift of their security paradigm, which is characterised by a return of great power rivalry, a need for rebuilding a security apparatus that includes defence again (rather than projecting stability through expeditionary operations) and an intensification of various threats. The latter vary significantly in intensity from one MS to

the other, but the big picture is that threat levels are rising from all MS (with a different "mix" depending where you go).

Political will may have been a major explanatory variable in the early years of CSDP as far as operational engagement is concerned, but my sense is that availability of resources is increasingly becoming a key factor of constraint. Security requirements (i.e. the demand for people, materiel and money) is going up whereas available resources are mostly stagnant (going up in some MS, going down in others, and a growing gap overall). For a long time, crisis management efforts could ride the wave of resources becoming available post Cold War, as European militaries had nothing else to do - putting it a bit crudely. This situation has more or less come to an end. The scarcity of resources is unlikely to go away. One reason is that money only translates into real capabilities with a long time delay; another is that it has not really become clear yet what the new world will mean in terms of long-term requirements (although it is fair to assume that it will be more than the Helsinki Headline Goal).

What is your view on the existing instruments and implementation of CSDP?

The institutional apparatus of the CSDP was principally constructed around the notion of expeditionary crisis management. While the need for projecting stability has not really receded, many other and more pressing security needs have materialised in recent years. As such, crisis management has lost its central position in the security community. In parallel, other debates over how to boost territorial defences, how to address terrorist risks, dealing with the security dimension of the migration crisis etc have surfaced and have arguably become dominant (which one depends from one MS to the other). Note that many of these other debates do not unfold in a CSDP setting: the defence & deterrence debate unfolds largely in a NATO context, the terrorism debate mostly in the intelligence community and so forth.

What are the future challenges for CSDP in light of the upcoming EU Global Strategy?

The key challenge or question is whether and how CSDP can adapt or reinvent itself in the light of the above. The Global Strategy debate presents a window of opportunity in this regard, but it is far from clear whether national views will align to a sufficient degree to craft a meaningful consensus on the EU's role in international security. You can call this an issue of political will, but it is also a question of convergence of interests and the identity of the EU as a whole. If European integration (across all policy areas I mean) carries forward, CSDP will

get a boost; if integration stalls or goes into reverse, CSDP will suffer (as we have seen over the past years, ever since the Eurozone crisis broke out).