

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andraž Šterk

Transformacija varnostnega sektorja Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2018

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andraž Šterk

Mentor: prof. dr. Marjan Malešič

Transformacija varnostnega sektorja Evropske unije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2018

Transformacija varnostnega sektorja Evropske unije

V delu bom preučil transformacijo varnostnega sektorja EU skozi spremembe varnostnega okolja. V ta namen sem v prvem delu preučil pogodbeni razvoj, institucionalno sestavo, financiranje skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) ter spremembe varnostnega okolja. V drugemu delu naloge sem najprej raziskal težave, ki so se izkazale skozi razvoj SZVP in predstavil evropsko varnostno strategijo. V tretjem delu sem preučil delovanje SZVP na primeru aktualnih kriz ter preučil transformacijo varnostnega sektorja EU v praksi. Na koncu sem podal še kritično oceno.

Ugotovil sem, da se pri izvajanju SZVP pojavljajo predvsem tri težave: navidezna ločenost institucij, pomanjkanje kapacitet ter demokratični deficit pri ustvarjanju zunanjih politik. Ugotovil sem, da pri navidezni ločenosti institucij in demokratičnem deficitu pri ustvarjanju zunanjih politik, EU ni dosegla napredka, na področju razvoja kapacitet pa je opaziti transformacijo v pozitivni smeri, kar predstavljata predvsem evropski varnostni fond ter prvo strukturirano sodelovanje na področju varnostne in obrambne politike. Pozitivne premike je opaziti tudi na teoretičnem področju (odpornost kot glavni koncept SZVP).

Ključne besede: Skupna zunanja in varnostna politika, grožnje varnosti, transformacija, kriza.

Transformation of the security sector of the European Union

In this work I will examine transformation of EU's security sector through changes in security environment. In the first part, for this purpose I examined contract development, institutional organization, CFSP financing and changes in security environment. In the second part I examined problems, which turned out through CFSPs development and I summarized EU security strategy. In the third part I examined CFSP working in current crisis and transformation of security sector in practice. In the end I critically evaluated transformation.

I found out that three problems emerged when implanting CFSP: apparent separation of institutions, lack of capacities and democratic deficit in making foreign policies. I found out that there was no progress regarding institutional separation and democratic deficit. In the field of capacity development there has been positive transformation (which is represented by European defense fund and first Permanent structured cooperation). There is also progress in theoretical field (resilience as the main concept of CFSP).

Key words: Common foreign and security policy, security threats, transformation, crisis.

Kazalo

1	Uvod.....	6
2	Metodološki okvir.....	8
2.1	Predmet in cilj diplomskega dela.....	8
2.2	Raziskovalna vprašanja	8
2.3	Metodologija.....	8
3	Pogodbeni razvoj varnostnega sektorja EU	10
4	Institucionalni okvir	15
5	Financiranje SZVP.....	17
6	Spremembe varnostnega okolja	18
7	Težave, ki so se izkazale skozi razvoj SZVP.....	20
8	Evropska varnostna strategija	23
8.1	Varnost unije.....	24
8.2	Boj proti terorizmu	24
8.3	Kibernetska varnost	24
8.4	Energetska varnost.....	25
8.5	Strateška komunikacija.....	25
8.6	Migracije.....	25
8.7	Evropska varnostna ureditev	25
8.8	Odpornost v okoliških regijah	26
8.9	Integriran pristop h konfliktom in krizam	26
8.10	Preventivno zagotavljanje miru	27
8.11	Kritika strategije.....	27
9	Delovanje SZVP v primeru kriz	28
9.1	Ukrajinska Kriza.....	28
9.2	Migrantska kriza	29
9.3	Pariški teroristični napadi novembra 2015	31

10	Transformacija varnostnega sistema EU v praksi	33
10.1	Varnostna unija	34
10.2	Obrambna Unija	34
10.3	Kibernetska varnost	35
10.4	Migracije	36
10.5	Sodelovanje z zvezo NATO	38
11	Prvo stalno strukturirano sodelovanje	39
12	Kritična evalvacija transformacije varnostnega sektorja EU	41
13	Zaključek	43
14	Viri	45

1 Uvod

Evropa je bila stoletja prizorišče številnih vojn in center obeh svetovnih vojn. Evropska unija (v nadaljevanju EU) je najuspešnejša organizacija, ki zagotavlja mir v Evropi po drugi svetovni vojni, za kar je leta 2012 prejela tudi Nobelovo nagrado za mir. Države članice imajo skupno velike varnostne in obrambne kapacitete. EU s trdnim sodelovanjem povečuje svojo vlogo mednarodnega akterja in zagotavlja mir za svoje prebivalce ter promovira mir v partnerskih državah. Na prelomu tisočletja pa so se varnostne razmere v Evropi in v svetu dramatično spremenile. Teroristični napadi, podnebne spremembe, množične migracije, kibernetične in druge sodobne grožnje, ki presegajo meje nacionalnih držav in zahtevajo nadnacionalne odgovore ter sodelovanje tako na regionalni kot globalni ravni (European union external action, 2018). Z željo po večji vlogi pri reševanju globalnih problemov, je EU razvila Skupno zunanjo in varnostno politiko (v nadaljevanju SZVP), katere del je tudi skupna varnostna in obrambna politika (v nadaljevanju SVOP). SZVP je podprta z edinstvenim institucionalnim okvirjem, definirajo, koordinirajo in implementirajo pa jo države članice na podlagi soglasja. Je mehanizem za doseganje skupnih stališč in vodil pri političnih in varnostnih vprašanjih, ki vodijo k skupnim diplomatskim pristopom in skupnim akcijam. Eden od razlogov da države sodelujejo v zunanji politiki EU je, da dosežejo stopnjo politike velesil. EU državam ne omogoča le večji učinek, temveč jih tudi ščiti pred poseganjem velesil, kar je vidno predvsem v politiki do Rusije glede ukrajinske krize. Tako lahko na zunanjo politiko EU gledamo kot na podaljšek zunanje politike držav članic. Na drugi strani pa lahko opazimo tudi evropeizacijo zunanjih politik držav članic. Države skozi sodelovanje v zunanji politiki EU spoznavajo politike EU, kot tudi prakse in interese ostalih držav članic, kar vpliva na njihovo zaznavanje zunanje politike (Dijkstra in Vanhoonacker, 2017, str. 6-8). Vendar pa mnogi kritiki menijo, da EU ostaja le ekonomska velesila, njena uspešnost pa trpi zaradi težavnosti doseganja soglasnih ukrepov držav članic, kar se kaže tudi v neizkoriščanju nekaterih mehanizmov, ki že obstajajo. Ukrepi, ki so preveč splošni in ne dovolj natančni za upravljanje specifičnih kriz, so prav tako posledica težavnosti doseganja soglasja med državami članicami. EU ima potencial postati svetovna velesila tudi na varnostnem področju, saj so vse članice skupaj glede porabe za obrambo na drugem mestu v svetu (Stanley-Lockman, 2017). Za enotno zunanjo in varnostno politiko potrebujemo močno EU, za močno EU pa potrebujemo skupno identiteto. Da bi se ta odražala na področju SZVP, potrebujemo skupno varnostno kulturo, ki zajema skupno zaznavanje groženj, skupne pristope k reševanju

kriz in skupno razumevanje solidarnosti. Da bi vzpostavili bolj robustno SZVP, države članice raziskujejo različne načine, s katerimi bi lahko povečale vojaške kapacitete, vendar pa so na tem področju dosegle le manjše napredke. Stalno strukturno sodelovanje, ki je bilo ustanovljeno konec leta 2017, bo morda začetek tesnejšega sodelovanja držav članic na področju varnosti in obrambe. To je le eden izmed mnogih korakov transformacije SZVP in prilagajanja na aktualne globalne varnostne razmere, ki poteka že vse od samega začetka SZVP.

2 Metodološki okvir

2.1 Predmet in cilj diplomskega dela

V diplomskem delu bom preučil transformacijo varnostnega sektorja EU, ki ga predstavlja SZVP, v luči groženj 21. stoletja. Na začetku bom naredil kratek pregled zgodovine pogodbenega razvoja SZVP, v drugem delu bom predstavil samo sestavo SZVP, čemur bo sledil opis sprememb varnostnega okolja. Na podlagi tega bom preveril trenutno aktualne dokumente, ki prikazujejo napore EU za transformacijo varnostnega sektorja. Na koncu bom podal kritično evalvacijo zbranih dokumentov in prizadevanj EU ter podal lastna mnenja o spremembah, ki bi jih EU morala sprejeti za učinkovito delovanje na varnostnem področju.

2.2 Raziskovalna vprašanja

1. Kateri vir ogrožanja trenutno najbolj ogroža stabilnost EU?
2. Ali so mehanizmi in institucije SZVP dovolj razviti, da se uspešno odzivajo na varnostne izzive 21. stoletja?
3. V katero smer bi se morala razvijati transformacija mehanizmov in institucij SZVP?
4. Ali ima EU dovolj razvite mehanizme financiranja SZVP, da lahko podpre uresničevanje svojih ambicij?

2.3 Metodologija

V diplomski nalogi bom uporabil naslednje metode družboslovnega raziskovanja:

- **Metoda analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov:** bo osnovna metoda, s katero bom opredelil tako temeljne pojme, kot tudi analizo transformacije varnostnega sektorja EU. Pri tem pričakujem nekaj težav predvsem zaradi množice različnih dokumentov, ki jih letno izdajo institucije EU in razni strokovnjaki. Iz te množice dokumentov pa moram izluščiti tako vsebinsko kot časovno relevantne vire.
- **Zgodovinska analiza:** s katero bom predstavil predvsem začetke razvoja varnostnega sektorja EU

- **Analitično-interpretativna metoda:** ki jo bom uporabil predvsem za kritično evalvacijo in odgovor na raziskovalno vprašanje.

3 Pogodbeni razvoj varnostnega sektorja EU

Boleče izkušnje druge svetovne vojne so v Evropi zbudile željo po večji povezanosti, ki bi v prihodnosti preprečila ponovitev grozodejstev. Prva povezava v Evropi, ki je resno vključevala varnostno področje, je bila **Bruseljska pogodba**, ki so jo podpisale Francija, Velika Britanija in države Beneluksa, in ki se je leta 1948 razvila kot odziv na vse bolj prisotne grožnje Sovjetske zveze in širitve komunizma proti zahodu. Na varnostnem področju sta bila pomembna 4. člen, ki je pogodbenice zavezoval k medsebojni pomoči v skladu z 51. členom Ustanovne listine Združenih narodov ter 7. člen, ki je ustvaril pravno podlago za ustanovitev Posvetovalnega sveta, ki bi se sestajal ob pojavitvi grožnje miru ali ekonomski stabilnosti ter obnovitvi agresivne politike Nemčije. Del Posvetovalnega sveta je bil tudi Zahodni obrambni komite. Sovjetska vojaška blokada Berlina je pri pogodbenicah spodbudila dogovarjanja o obrambni organizaciji, kar je privedlo do ustanovitve **Organizacije bruseljske pogodbe** leta 1948, ki je bila zamišljena kot vojaško telo znotraj Bruseljske pogodbe, vendar ni nikoli razvilo vojaških zmogljivosti. Kljub temu je Organizacija bruseljske pogodbe prinesla pomembni novosti v obliki Obrambnega odbora in Odbora poveljnikov (Salmon in Sheppard, 2003, str. 17–19).

Leta 1954 so se državam podpisnicam Bruseljske pogodbe pridružile še Zahodna Nemčija in Italija. Skupaj so podpisali pariško pogodbo s katero so dopolnili in razširili Bruseljsko pogodbo in z njo ustanovili **Zahodnoevropsko unijo**. Za svoje varnostno poslanstvo je ta leta 1992 v Petersbergu v bližini Bona razglasila t. i. petersberške naloge, ki so dopolnjevale bolj robustne naloge Nata. Petersberške naloge zajemajo: humanitarne in reševalne naloge, mirovne operacije in bojne naloge pri reševanju kriz (vključno z vzpostavitvijo miru). Vendar pa Zahodnoevropska unija ni nikoli razvila potrebnih instrumentov, ki bi zagotavljali izvajanje evropske varnostne dimenzije, kar gre pripisati tudi nastanku Nata, ki je v obdobju hladne vojne varoval evropski prostor pred posegi Sovjetske zveze (Salmon in Sheppard, 2003, str. 25 — 26).

Evropska unija je bila ustanovljena 7. 2. 1992 s podpisom **Maastrichtske pogodbe**. S to pogodbo je Evropska unija dobila tristebno strukturo, eden od stebrov pa je bila tudi Skupna zunanja in varnostna politika (poleg I. stebra »Evropske skupnosti« in III. stebra »Policijsko in sodno sodelovanje«), ki zajema vsa vprašanja povezana z varnostjo Unije, vključno z eventualno vzpostavitvijo skupne obrambne politike, ki lahko s časom privede do skupne

obrambe. Za implementacijo SZVP je Unija razvila dva nova instrumenta: skupna mnenja (common positions – namere, cilji in prioritete) in skupne akcije (joint actions – specifične implementacije odločitev za doseg ciljev), ki so EU omogočale zavzemanje jasne pozicije v mednarodnih zadevah in zavezale države članice, da zavzamejo stališče EU. Tu se je prvič pojavil problem medvladne narave odločanja v zadevah SZVP, saj so države lahko blokirale sprejete odločitve, s katerimi se niso strinjale in s tem upočasnile ali celo onemogočile odziv SZVP na krizo (Salmon in Sheppard, 2003, str. 46 — 50).

Amsterdamska pogodba podpisana 2. 10. 1997 je prinesla nekaj sprememb za izboljšanje operativnega razvoja SZVP. Tako so "eventualni razvoj skupne obrambne politike" zamenjali s "progresivnim razvojem skupne obrambne politike", kar je kazalo na to, da razvoj obrambne politike ni le ideja, temveč proces, ki se že izvaja. Pogodba je prav tako opredelila vrsto vojaških operacij v katerih bo EU sodelovala. Za ta namen je EU prevzela petersberške naloge, ki jih je zapisala Zahodnoevropska unija leta 1992. Zaradi nejasnosti glede pristojnosti so za zadeve povezane s SZVP ustanovili položaj visokega predstavnika za SZVP, katerega naloga je bila izboljšanje koordinacije in učinkovitosti SZVP. Prav tako je visoki predstavnik SZVP zadolžen za institucionalni razvoj zapisan v Amsterdamski pogodbi in "Planiranje politike in enot za zgodnje opozarjanje" (katerih naloge so: nadzor, analiza, ocena možnosti izbire politik in zgodnje opozarjanje v vseh zadevah v interesu SZVP). Amsterdamska pogodba je prav tako razširila število instrumentov in mehanizmov SZVP. Poleg v Maastrichtski pogodbi zapisanih skupnih akcij in skupnih mnenj, so bile dodane še skupne strategije (določa jih Evropski svet na predlog Sveta EU, za področja, kjer so članice imele skupne interese), ki so določevale politiko EU, njeno trajanje in sredstva za doseganje ciljev znotraj določenega obdobja. Za boljše izvajanje SZVP je EU razvila koncept "konstruktivne odsotnosti", ki je pomenil, da se je država lahko umaknila iz procesa odločanja, s tem pa sprejete zaveze SZVP zanj niso bile zavezujoče, kljub temu, da se je EU kot skupnost k njim zavezala (vendar pa to ni bilo mogoče v primerih vojaške ali obrambne implementacije). S tem konceptom je EU poskušala ublažiti nesoglasja, ki so se pogosto pojavljala pri sprejemanju odločitev, povezanih s SZVP. Vendar pa EU v devetdesetih letih kljub ambicioznim planom iz Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe ni pokazala izrazitega napredka v razvoju jasno definirane SZVP in razvoju skupne obrambne politike, kar je bil zapisan cilj obeh pogodb. Vzroke za to gre pripisati predvsem pomanjkanju zavzetosti

vodilnih evropskih držav za razvoj take politike in še manj za razvoj vojaških kapacitet pomembnih za izvajanje take politike. (Salmon in Sheppard, 2003, str. 62 — 65).

Decembra leta 2000 je francoski predsednik v **Nici** gostil Evropski svet. Glavni namen srečanja so bile reforme za nadaljnjo širitev EU, odločalo pa se je tudi o problematikah povezanih z EVOP. Države EU so potrdile vključitev večine funkcij Zahodnoevropske Unije (in s tem efektivno vključile Zahodnoevropsko Unijo v EU) in prevzele naloge kriznega upravljanja, vendar pa so se vzdržale sprejetja 5. člena, ki govori o skupnem obrambnem elementu. Pomembna strukturna elementa, ki jih je EU s tem vključila, sta bila satelitski center Torrejon in Inštitut za varnostne študije, pomembna operativna komponenta, ki jo je s tem prevzela EU, pa je bilo tudi upravljanje policijske misije v Albaniji. Članice EU so se v dodatni deklaraciji zavezale k sprejetju odločitve o operacijskem statusu EU v EVOP v najkrajšem možnem času, kar je kazalo na to, da si EU želi sodelovanje do konca leta 2001, čeprav je bilo jasno, da v tem času ne bo mogla uresničiti stodontne operativnosti (Salmond in Sheppard, 2003, str. 72 — 76).

Lizbonska pogodba, ki je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni in je stopila v veljavo 1. decembra 2009, je temeljito spremenila Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, ni pa ju nadomestila. Lizbonska pogodba je poudarila temeljne vrednote EU (pravna država, enakost, svoboda, spoštovanje človekovega dostojanstva, demokracija, spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami manjšin), Listina EU o temeljnih pravicah pa je postala pravno zavezujoča. Obstoječim ekonomskim ciljem je dodala krepitev miru, vrednot in blaginje narodov, spoštovanja jezikovne in kulturne raznolikosti, boj proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine (Račnik, 2013, str. 26 — 29).

Lizbonska pogodba je postavila temelje za nadaljnji razvoj zunanje, varnostne in obrambne politike EU. Ena pomembnejših novosti, ki jih je vpeljala Lizbonska pogodba, je enotna pravna osebnost EU, kar omogoča EU, da v mednarodnih odnosih deluje enotno in ne le kot skupni seštevek držav članic, s tem pa ji je omogočeno podpisovanje mednarodnih sporazumov in bolj opazno delovanje v mednarodni skupnosti. Prav tako je odpravila tristebno sestavo, še vedno pa je ohranila posebno naravo skupne zunanje in varnostne politike. Za zagotovitev kontinuitete dela Evropskega sveta predvideva položaj stalnega predsednika Evropskega sveta, poleg tega pa Evropski svet identificira strateške interese EU in določa splošne smernice razvoja SZVP. Na področju SVZP je najpomembnejša pridobitev

funkcije visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju visoki predstavnik; združuje predhodna položaja visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko ter komisarja za zunanje zadeve) in ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje, ki ji visoki predstavnik predseduje. Visoki predstavnik vodi Svet za zunanje zadeve (sestavljajo ga zunanji ministri držav članic EU), poleg tega pa je tudi podpredsednik Evropske komisije, vodi politični dialog z mednarodnimi partnerji in je ključna osebnost v odnosih med EU in mednarodno skupnostjo. Te institucionalne novosti in enotna pravna osebnost EU omogočata razvoj enotnejše zunanje politike in zunanjega delovanja. V pogodbi je zapisana tudi klavzula o poglobljenem sodelovanju, ki državam z večjimi interesi ali sredstvi na nekem področju omogoča lažje in bolj poglobljeno sodelovanje. Lizbonska pogodba je preimenovala Evropsko obrambno in varnostno politiko v Skupno varnostno in obrambno politiko, to pa je uvrstila v sklop širše skupne zunanje in varnostne politike, ki vključuje vsa vprašanja povezana z varnostjo unije. Pogodba omenja možnost skupne obrambe v primeru enotne odločitve Evropskega sveta. Petersberškim nalogam so bile dodane nove naloge, kot so razorožitev, vojaško svetovanje, preprečevanje konfliktov in po-konfliktna stabilizacija; te razširjene naloge bodo pomagale v boju proti terorizmu in vključujejo pomoč tretjim državam v boju proti terorizmu. Pomembna novost, ki jo je Lizbonska pogodba uvedla na področju Skupne varnostne in obrambne politike, sta tudi solidarnostna klavzula ter klavzula o vzajemni obrambi; klavzula o vzajemni obrambi pravi, da morajo v primeru napada z orožjem na eno od držav članic, ostale članice napadeni zagotoviti pomoč z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Solidarnostna klavzula pa pravi, da morajo, v kolikor je država EU tarča terorističnega napada ali žrtev naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek, in prosi za pomoč, države članice pomagati z vsemi razpoložljivimi sredstvi. Ti klavzuli članicam omogočata, da se zanesejo na pomoč drugih članic v vojaških in nevojaških oblikah v primeru oboroženega napada, terorističnega napada, naravne ali druge nesreče. Obe klavzuli predstavljata kompromis med članicami, ki si želijo skupne obrambe in članicami, ki takšni ideji odločno nasprotujejo (saj menijo, da je območje skupne obrambe področje Nata). Novo je tudi stalno strukturno sodelovanje, ki državam omogoča sodelovanje na področju vojaškega opremljanja in zagotavljanja bojnih enot za takojšnje ukrepanje EU. Države, ki tako sodelujejo, lahko, če dobijo dovoljenje Sveta EU, izvršujejo določene naloge na področju Skupne varnostne in obrambne politike. (Malešič in Juvan v: Malešič, 2016, str. 169 — 200)

Vendar kljub Lizbonski pogodbi težave SZVP ostajajo. V primerjavi z mnogimi drugimi politikami, recimo kmetijsko, države članice v SZVP še vedno ohranjajo veto in tako SZVP v svojem bistvu ostaja politika kluba držav članic in ne politika EU. Če pozorno pregledamo Lizbonsko pogodbo, vidimo, da ta nikoli ni imela namena spremeniti tega stanja, kot so mislili nekateri opazovalci. Lizbonska pogodba je le poenostavila proces usklajevanja in sprejemanja odločitev, ni pa odpravila glavne pomanjkljivosti SZVP – pomanjkanje močnega in uspešnega povezovalnega mehanizma, ki bi hitro in uspešno združil različne poglede in interese držav članic v skupno enotno stališče EU. Tako bi morala biti naloga novonastalih institucij preseganje dolgoletnega »ponosa« držav članic in njihovega strahu po izgubi suverenosti. To bi lahko dosegli z dobro premišljenimi stališči, ki bi upoštevale različne poglede držav članic. S tem, ko bi več držav sprejelo tako formirana stališča EU, bi se povečal politični pritisk na države, ki bi takim stališčem nasprotovale, s tem pa bi bilo takim državam težje zavrniti izvajanje skupnega pristopa in lastne zunanje politike. S časom bi institucije EU v državah članicah dosegle takšen ugled, da bi države članice videle delovanje institucij kot dodatek lastnim politikam in ne kot akterja, ki jih ogroža. To bi pripeljalo do učinka povezovalnega mehanizma, brez da bi se države zavezale k ustanovitvi mehanizma s pogodbo (Techau, b. d., str. 4 – 6).

4 Institucionalni okvir

SZVP oblikujeta in izvajata predvsem **Evropski svet** in **Svet za zunanje zadeve**, ki sta odgovorna za formulacijo politik. Evropski svet sestavljajo predsednik komisije in predsedniki držav ali vlad in določa skupno zunanjo ter varnostno politiko (EUROPA, b. d.). Svetu za zunanje zadeve predseduje **visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko** (v nadaljevanju visoki predstavnik) sestavljajo pa ga zunanji ministri držav članic, pri čemur lahko glede na dnevni red sodelujejo tudi drugi ministri (recimo obrambni, kadar gre za vprašanja povezana s SVOP). Svet za zunanje zadeve oblikuje SZVP in sprejema sklepe, potrebne za izvajanje politik, ki jih določa Evropski svet (Svet Evropske unije, b. d.). Visokega predstavnika voli Evropski svet za dobo petih let. Visoki predstavnik lahko Svetu za zunanje zadeve podaja predloge na področju SVZP in tako prispeva k oblikovanju SZVP. Njegove naloge so: usmerjanje zunanje politike EU, kot podpredsednik komisije koordinira instrumente zunanje politike (razvojna pomoč, humanitarna pomoč in krizno vodenje), vodi mesečna srečanja zunanjih ministrov držav članic, sodeluje pri srečanjih voditeljev držav v Evropskem svetu, predstavlja EU v mednarodnih odnosih (na primer v ZN), vodi evropsko obrambno agencijo in EU inštitut za varnostne študije (European Union External Action, b. d.). V podporo svetu stalni nadzor nad SVZP izvaja **Politični in varnostni odbor**, ki se dvakrat tedensko ukvarja z vsemi vidiki SZVP. Njegove naloge so: spremljanje mednarodnih razmer na področju SZVP, pomoč Svetu pri oblikovanju in definiranju SZVP, na lastno presojo ali na zahtevo sveta spremlja izvajanje dogovorjene politike SZVP, pripravlja in oblikuje smernice ostalim institucijam, povezanim s SZVP, vojaškemu odboru podaja smernice in sprejema njegova poročila in mnenja, podaja smernice odboru za krizni menedžment, ima pomembno vlogo pri posvetovanju in izmenjavi mnenj z zvezo NATO, pripravlja forume na katerih države članice razpravljajo o vprašanjih SVOP, pod vodstvom sveta je odgovoren za razvoj vojaških zmogljivosti v skladu z različnimi kriznimi razmerami, v katerih bo unija delovala (upoštevata mnenja vojaškega odbora in vojaškega štaba), v primeru operacije kriznega menedžmenta izvaja politično kontrolo in strateško vodenje operacij (pod nadzorom sveta). V skladu s tem pripravi oceno strateških vojaških možnosti za operacijo v okviru skupnega ukrepa EU (Mlinar, 2014, str. 54 — 56). V podporo dela visokega predstavnika je bila ustanovljena **Evropska služba za zunanje delovanje**. To je pomožna diplomatska služba visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno

politiko, ki zagotavlja trdno sodelovanje med EU in državami članicami na področju zunanjih zadev in zunanje politike, pripravlja predloge in njihovo uresničevanje po odobritvi sveta za zunanje zadeve, zagotavlja varno, stabilno in uspešno okolje EU, vzdržuje sodelovanje s strateškimi partnerji, promovira človekove pravice, širi demokracijo in načela pravne države, razvija politiko trajnostnega razvoja ter deluje na področju kriznega upravljanja in preprečevanja konfliktov. Za bolj celovito podporo delovanju visokega predstavnika in sinergijo na področju uporabe vojaških in civilnih elementov kriznega upravljanja, so v sestavo službe vključeni: **Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje** (civilno-vojaško telo, ki je zadolženo za politično in strateško planiranje mirovnih in humanitarnih operacij EU), **civilni štab za načrtovanje in izvajanje operacij**, ki je zadolžen za avtonomno izvajanje civilnih misij SZVP, **obveščevalno analitični center EU** ter **Vojaški štab EU** (Mlinar, 2014, str. 54). Poleg službe za zunanje delovanje vodi visoki predstavnik tudi **Evropsko obrambno agencijo**. To je medvladna agencija na področju razvoja obrambnih zmogljivosti, raziskav, nabav, opremljanja in oborožitve ter pomemben element za razvoj učinkovitejših vojaških virov. Cilj agencije je pospešitev izgradnje evropskih obrambnih zmogljivosti ter izboljšanje sodelovanja na področju oborožitve in razvoja opremljanja. Vodja agencije je visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko. Evropska obrambna agencija je zadolžena za naslednje naloge: razvijanje obrambnih zmogljivosti Unije na področju kriznega upravljanja, spodbujanje evropskega sodelovanja na področju oborožitve, krepitev evropskih industrijskih in tehnoloških zmogljivosti na obrambnem področju in vzpostavitev konkurenčnega evropskega trga obrambne opreme v posvetovanju s komisijo ter spodbujanje raziskav v povezavi z raziskovalnimi dejavnostmi Skupnosti za krepitev evropskega industrijskega in tehnološkega potenciala na obrambnem področju (Lojen, 2007, str. 16 — 18).

5 Financiranje SZVP

Administrativni stroški SZVP so kriti iz proračuna EU, z izjemo operacijskih stroškov z vojaško ali obrambno implikacijo (ki ne morejo biti kriti iz proračuna EU), ali v primerih, ko Svet določi drugače. Financiranje upravlja Služba za instrumente zunanje politike pod vodstvom visokega predstavnika. Deleži proračunskih sredstev SZVP se določajo z odločitvami na različnih pravnih podlagah, odvisno od narave ukrepov (na primer ustanovitev misije SZVP ali financiranje programov razoroževanja v tretjih državah). V praksi se finančne obveznosti za civilne potrebe SZVP pokrijejo v skladu s 26. členom Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju TEU), ki pravi, da Svet sprejme potrebne odločitve za definiranje in implementacijo SZVP na podlagi osnovnih smernic in strateških ciljev Evropskega sveta. Tako se za civilne potrebe SZVP iz proračuna EU financira: 1. skupne stroške civilnih misij in drugih aktivnosti civilnega kriznega menedžmenta, 2. financiranje posebnih predstavnikov EU, 3. ukrepe v podporo ne-širjenju oboroževanja in razorožitve. Za potrebe vojaških in obrambnih aktivnosti, je bil leta 2004 razvit "**Athena mechanism**", ki je del SZVP / SVOP, vendar ni financiran iz proračuna EU. Članice v mehanizmu prispevajo letno, glede na njihov BDP. Z izjemo Danske, ki ni vstopila v mehanizem, v njem sodelujejo vse države članice. Nadzor nad mehanizmom je v rokah posebnega komiteja, ki ga sestavljajo predstavniki vseh članic, ki sodelujejo v mehanizmu. Mehanizem financira predvsem stroške bivanja, potovanja, administracije, komunikacije z javnostjo, zdravstvene storitve, infrastrukture, informacijskih sistemov in zbiranja informacij. Članice, ki prispevajo k vojaškim operacijam EU, morajo same kriti stroške (na primer plače osebja), mehanizem pa pokrije predvsem stroške bivanja (nastanitev, hrana, voda ...), goriva in podobnih stroškov, ki izvirajo iz delovanja zunaj države (Poročilo raziskovalne službe evropskega parlamenta evropskemu parlamentu, kako se porablja proračun EU, Skupna zunanja in varnostna politika, 2016) ¹.

¹ Poročilo raziskovalne službe evropskega parlamenta evropskemu parlamentu Kako se porablja proračun EU, Skupna zunanja in varnostna politika, 2016 – European Parliamentary Reserch Service briefing to European Parliament – How EU budget is spent, Common Foreign and Security Policy

6 Spremembe varnostnega okolja

Varnost je temeljna prvina, ki človeštvu omogoča obstoj in razvoj že od davne preteklosti. Varnost ne zajema le obstoja posameznika, temveč zagotavlja tudi kakovost njegovega bivanja v naravi in družbi. Skozi tisočletja se je področje varnosti razvijalo, kar je pripeljalo do ustanovitve držav. Te svojim prebivalcem varnosti niso zagotavljale individualno, temveč kolektivno. Vestfalska mirovna pogodba leta 1648 je prinesla prepričanje, da so države, ki na svojem ozemlju izvajajo celovito, absolutno in izključno oblast na svojem ozemlju, najpomembnejši akter v mednarodnih odnosih, v anarhičnem svetu pa so si te svojo varnost zagotavljale na račun drugih držav. Državocentričen koncept varnosti se je osredotočal na vojaško ogroženost države, prizadevanja za varnost na račun sosednjih držav pa so privedla do nezaupanja v medsebojnih odnosih, saj ni bilo mehanizma, ki bi zagotovil, da država s takim delovanjem ne želi doseči prevlado nad sosednjimi državami. Državocentrična percepcija varnosti se je obdržala vse do konca hladne vojne, ko so procesi globalizacije (trgovina, globalna podjetja, razvoj komunikacijskih sredstev ...) začeli spodjedati absolutnost državne suverenosti (Grizold in Bučar, 2011, 768 — 797).

Tako je globalizacija v 21. stoletju prinesla obdobje novega kompleksnega globalnega varnostnega okolja in mednarodnih odnosov. To novo obdobje po razpadu bipolarnega sistema zaznamujejo drugačne dejanske in zaznane grožnje sistemu, prilagoditev političnih, ekonomskih in varnostnih institucij temu novemu varnostnemu okolju pa je počasno. Ta počasna prilagoditev je tudi razlog, da to novo varnostno obdobje še ni dobilo nekakšnega enotnega poimenovanja, zato ga imenujemo kar "obdobje po hladni vojni", v tem obdobju pa se je klasična vojaška ogroženost umaknila nevojaškim oblikam, zmanjšalo se je število meddržavnih konfliktov, prevladujejo pa notranji konflikti. Ti viri ogrožanja pa vsekakor niso novi, le da je obsežnost oboroženih spopadov preprečevala ustreznost zaznavanja le teh. Če smo v preteklosti večino virov ogrožanja nacionalne in mednarodne varnosti povezovali z vojno, pa danes večino groženj povezujemo z besedo kriza, ki se pojavlja na področjih kriminala, terorizma, kulture, ekonomije, informacijskih telekomunikacijskih tehnologij, naravnih in drugih nesreč ter mnogih drugih področjih, te krize pa lahko znatno ohromijo ali celo ustavijo utečeno delovanje sodobnih držav in sodobne družbe. Takšen učinek kriz pa izvira predvsem iz dejstva, da so po hladni vojni sistemi nacionalne varnosti po svojem delovanju in strukturi še vedno precej podobni klasičnim. Sodobni viri ogrožanja delujejo čez meje nacionalnih držav in s tem povzročajo erozijo suverenosti nacionalne države ter jo silijo

k sodelovanju z drugimi državami in uporabi meddržavnih mrež, ki jih omogočajo sodobne informacijsko-komunikacijske tehnologije, kar se izraža v bilateralnih in multilateralnih pogodbah (menjimi je tudi članstvo držav v EU). Internacionalizacijo in kompleksnost groženj odlično predstavi teorija o globalni družbi tveganja. Ta meni, da sodobne grožnje opisujejo tri značilnosti: **delokalizacija** (vzroki ogrožanj niso geografsko omejeni, temveč so vseprisotni), **neizračunljivost** (posledic teh groženj ne moremo izračunati zaradi različnih hipotetičnih tveganj in nesoglasij) ter **nezmožnost kompenzacije**, ki se zelo izrazito kaže na primeru podnebnih sprememb, ki jih ne moremo povrniti v prvotno stanje (Malešič, 2009, str. 85 – 87).

Pomembna sprememba je tudi v tem, da se po hladni vojni mednarodni sistem pri zagotavljanju varnosti vse bolj osredotoča na posameznika, kar se kaže v razvoju človekovih pravic in zaščite le teh, to pa prinaša dilemo, kako zagotoviti čim večjo varnost in hkrati ohraniti čim večjo svobodo. V sodobni družbi, v kateri so svoboda, varnost in razvoj prepleteni, saj so le svobodne družbe so lahko varne in usmerjene v razvoj, se države soočajo s vprašanjem zagotavljanja lastne in posameznikove varnosti na način, da ta ne bi okrnila posameznikove človekove pravice (Grizold in Bučar, 2011, 768 — 797).

7 Težave, ki so se izkazale skozi razvoj SZVP

Če želimo kritično oceniti transformacijo varnostnega sektorja EU, moramo najprej raziskati pomanjkljivosti, ki zmanjšujejo uspešnost SZVP. Skozi zgodovino delovanja EU so se jasno izrazili trije krovni problemi na področju SZVP. Prvi je **navidezna ločenost strukturiranosti evropske zunanje politike**, drugi je **pomanjkanje kapacitet**, tretji pa **demokratski deficit pri ustvarjanju zunanjih politik**.

Zunanja politika države običajno sloni na enem političnem telesu, v EU pa je razdeljena med različne institucije. Na eni strani se zunanja politika formulira v obliki družbenih politik z zunanjim delovanjem, ki jih primarno formulira in izvaja Evropska komisija v sodelovanju z Evropskim parlamentom in Svetom EU. Te politike so na primer: razvojno sodelovanje, humanitarna pomoč, širitvena politika in sosedska politika, trgovinski odnosi ... Na drugi strani pa je SZVP, ki predstavlja vsa zunanjepolitična prizadevanja EU (razen politik, ki jih ustvarja komisija, pod katere spada tudi vojaška veja zunanjega delovanja pod okriljem SVOP), in ki ga primarno vodijo države članice skozi Svet EU. Vzpostavitev visokega predstavnika, ki povezuje tako svet kot komisijo, predstavlja ukrep, ki zmanjšuje navidezno ločenost zunanje politike, saj zagotavlja koherentnost med dvema stebroma, kot tudi znotraj obeh stebrov. In prav v tem se skriva problem: zunanja politika EU obstaja, vendar se še vedno lahko opazi ločenost dveh nekdanjih stebrov, ki sta obstajala pred Lizbonsko pogodbo (Vai, 2016, str. 4,5).

Kljub naporom EU še vedno nima dovolj sredstev in instrumentov za doseganje zastavljenih ciljev, še posebej na področju zagotavljanja varnosti na globalni ravni. Nima lastne obveščevalne službe, vojaškega poveljstva, kaj šele skupne vojske, kar predstavlja jasne omejitve pri izvajanju SZVP. Kot taka je zunanja politika na področju zagotavljanja varnosti primarno na ramenih držav članic, ki prostovoljno zagotavljajo sredstva za vojaške operacije. Finančni in človeški aspekt takega zagotavljanja sredstev za podporo politik EU lahko vlade držav članic privede do nelagodnih situacij na domači politični sceni (Vai, 2016, str. 5). Izvor tega problema pa lahko zasledimo že v času hladne vojne. Po drugi svetovni vojni, je ekonomsko razdrta Evropa začela z rekonstrukcijo. V rekonstrukciji so pomembno vlogo igrale Združene države, saj so v okviru Marshalovega načrta zagotavljale sredstva, iz varnostnega področja pa je še bolj pomembno, da so zagotavljale varnost, v kateri so države začele s politično in socialno obnovo. Tako so evropske države z ZDA sklenile pomemben

dogovor: evropske države so ZDA prepustile del lastne suverenosti na varnostnem področju, kar je razvidno iz zveze NATO, s katerim so ZDA pridobile izredno pomembno vlogo v Evropi, v zameno pa so ZDA pokrile večinsko breme zagotavljanja varnosti med hladno vojno. S tem so se evropske države rešile političnega in ekonomskega bremena zagotavljanja lastne varnosti v senci Sovjetske zveze in so sredstva preusmerila v vzpostavljanje socialnih držav, zagotavljanja socialne enotnosti, notranjo stabilnost ter posledično tudi v evropsko integracijo. Ta dogovor je omogočal, da je bil v Evropi dosežen notranji mir, medtem ko so ZDA preprečevale zunanje grožnje. Razvoj Evrope po drugi svetovni vojni je dokaz, da je dogovor deloval odlično, vendar pa danes lahko opazimo ogromno ceno tega dogovora. Države niso bile vajene vlagati ogromnih proračunskih sredstev za varnost in obrambo, podpora ZDA na varnostnem področju pa je pomenila evropski intelektualni razvoj pri večini strateških vprašanj. Danes lahko že opazimo preusmerjanje pozornosti ZDA iz Evrope na druga območja, vendar pa evropske države pri vprašanju zagotavljanja varnosti in obrambe še vedno gledajo na NATO. Tako je posredovanje v Libiji pokazalo, da so misije brez strateških zmogljivosti ZDA težko izvedljive ali celo nemogoče. Evropske države imajo skupno številčno vojsko primerljivo z ZDA, vendar je ta manj napredna in nima strateških sposobnosti, kot jih ima vojska ZDA. Za popravilo teh posledic sta torej potrebni dve stvari: prva je povečevanje obrambnih proračunov, vendar bi to vsekakor poseglo v sredstva zagotavljanja socialne države, ki je v Evropi postala nedotakljiva, zato vsakršno poseganje vanjo v družbi povzroči izjemno velike napetosti; druga pa je, da se mora Evropa združiti na obrambnem področju, da bi lahko relativno veliko število sil združila v celoto, ki bi bila dejansko primerljiva s primerljivo velikimi vojskami velesil. Šele ko bodo evropske države lahko vojaško posredovale in zagotovile mir med vojskujočimi akterji, bo lahko EU uspešno in samostojno nadzirala sosednje regije (Techau, b. d., str. 2 – 4).

Majhna demokratična participacija še vedno karakterizira sprejemanje odločitev na mnogih političnih področjih EU, tudi na področju SZVP. Omejena moč Evropskega parlamenta, ki je edino direktno voljeno telo EU in izključenost komisije iz SZVP in SVOP, ustvarjata posledice, ki jih ne gre zanemariti. Prav tako ima lahko večje posledice pomanjkanje demokratičnih načel, ki jih EU želi promovirati z SZVP, sama pa jih na primeru lastnih institucij ne prakticira v širšem pomenu. Razlike med tem, kar EU želi sporočiti svetu, in kar prakticira v svojem sistemu, lahko vržejo senco na mednarodno in notranjo podobo EU. (Vai, 2016, str. 6)

Poleg treh navedenih krovnih problemov, sem skozi prebiranje različnih dokumentov razbral tudi dodatne težave, ki so skozi zgodovino zavirale uspešnost SZVP, te pa so: različne zaznave virov ogrožanja držav članic; različne strateške kulture članic; majhni obrambni proračuni; dejstvo, da članice preveč razpravljajo o tem, kaj lahko prispevajo in premalo, kaj želijo doseči; razdeljenost med voljo do integracije in s tem močne SZVP in željo po ohranitvi suverenosti na področju obrambe; težavnost doseganja konsenza, kar se med drugim kaže skozi dejstvo, da evropske bojne skupine (EU Battle Groups) niso bile nikoli uporabljene, čeprav obstajajo že dalj časa; prevelika osredotočenost na normativno moč ter kritično premajhna izmenjava informacij.

8 Evropska varnostna strategija

Temeljni varnostni strateški dokument Evropske Unije je Evropska varnostna strategija (Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa) iz leta 2016. V strategiji so zapisane temeljne vrednote in načela, ki vodijo delovanje EU, identificirane so varnostne grožnje EU, podane pa so tudi smernice, kako se bo EU s temi grožnjami ukvarjala.

V prvem delu strategija govori o **temeljnih vrednotah**, ki tudi tvorijo interese EU. Te vrednote so **mir in varnost** - Evropska Unija se zavzema za mir in zagotavlja varnost svojim državljanom. Strategija poudarja prepletenost notranje in zunanje varnosti ter pomen zagotavljanja miru v bližnjem sosedstvu za zagotavljanje miru v EU. Zaradi tega ima EU širši interes za preprečevanje konfliktov, spodbujanje človekove varnosti, odpravljanje temeljnih vzrokov nestabilnosti in prizadevanje za varnejši svet. **Blaginja**, ki se tiče spodbujanje rasti, zaposlovanja, enakosti ter varnega in zdravega okolja. Gospodarska uspešnost, ki EU v mednarodnih odnosih omogoča večjo uspešnost je odvisna od močnega notranjega trga in odprtega mednarodnega gospodarstva. Poleg odprtih trgov strategija poudarja prost pretok informacij in globalnih verig, saj je od njih odvisen tudi trg, zato se bo trudila vzdrževati svobodo in varnost interneta. **Demokracija** na ozemlju EU, v katero spada vztrajno uresničevanje vrednot, spoštovanje in spodbujanje človekovih pravic, temeljnih svoboščin, pravičnost, solidarnost, enakost, nediskriminacija, kar bo krepilo mednarodno verodostojnost EU in **svetovna ureditev, ki temelji na pravilih**. V drugem delu so zapisana **načela, ki usmerjajo zunanje delovanje Unije**, in ki izhajajo iz realistične ocene strateškega okolja, kot tudi iz idealističnega prizadevanje za razvoj boljšega sveta. Ta načela so: **enotnost** (le enotna EU je lahko močna EU, zato je potrebno je uskladiti nacionalne in evropske interese ter jih pretvoriti v enotne ukrepe, ki bodo zagotavljali varnost, blaginjo in svobodo svojim državljanom in svetu), **sodelovanje** (uničevanje okolja, pomanjkanje virov, mednarodni terorizem in mednarodni kriminal ne poznajo meja, zato se EU ne more osamiti, saj bi izgubili koristi in priložnosti, ki jih nudi povezan svet). **odgovornost** (le odgovoren pristop k reševanju kriz, z odgovornim sodelovanjem lahko prinese pozitivne spremembe) in **partnerstvo** (EU bo k uresničevanju svojih ciljev pritegnila države, regionalne organe in mednarodne organizacije) (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 11,12).

8.1 Varnost unije

Globalna strategija EU se začne doma. EU danes ogroža terorizem, hibridne grožnje, podnebne spremembe, gospodarska nestabilnost in nezanesljiva oskrba z energijo, politika strahu pa ogroža evropske vrednote in evropski način življenja. EU se mora biti pripravljena in sposobna odzvati in preprečiti notranje in zunanje grožnje. EU lahko spodbuja mir in zagotavlja varnost znotraj in zunaj svojih meja, če bo imela dovolj ambicioznosti in strateške avtonomije. Za uresničevanje zavez o vzajemni pomoči in solidarnosti, kot tudi zavez o zunanjem zagotavljanju varnosti, mora EU obravnavati izzive, ki so povezani z viri ogrožanja. EU je potrebno okrepiti kot varnostno skupnost, da bo lahko ukrepala samostojno. Vzajemno prilagajanje nacionalnih obrambnih načrtovanj in razvijanje zmogljivosti lahko okrepi strateško zблиževanje članic, kar bi pripomoglo k bolj enotnemu odzivu (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 14).

8.2 Boj proti terorizmu

V luči terorističnih napadov je krepitev sodelovanja in solidarnost ključnega pomena, zato bo EU spodbujala krepitev izmenjave informacij in sodelovanje na obveščevalnem področju držav članic in agencij EU. EU si bo prizadevala za uvedbo skupnih ukrepov glede nasilnega ekstremizma, terorističnih mrež in borcev ter spremljanja in odstranjevanja nezakonitih medijskih vsebin, prek katerih se širijo. EU bo s svojimi partnerji po svetu zagotavljala izmenjavo najboljših praks in razvoj skupnih programov za preprečevanje nasilnega ekstremizma in radikalizacije (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 16).

8.3 Kibernetska varnost

EU se bo še bolj posvetila kibernetiki varnosti na način, ki bo zagotavljal odprtost, svobodnost in varnost kibernetikega prostora. EU bo krepila odpornost kritične infrastrukture in razvijala inovativne sisteme informacijske in komunikacijske tehnologije. Glede na razvitost in razširjenost uporabe informacijskih in komunikacijskih tehnologij je treba vprašanja kibernetike odpornosti vključiti v vse politike EU. EU bo krepila kibernetiko sodelovanje med institucijami, državami članicami in glavnimi partnericami ter spodbujala skupno kulturo kibernetike varnosti in izboljšanja pripravljenosti na morebitne motnje in napade (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 16, 17).

8.4 Energetska varnost

EU si bo prizadevala za raznolikost energetske vire, poti in dobaviteljev. Prav tako bo EU spodbujala uveljavljanje najvišjih standardov jedrske varnosti v državah članicah in tretjih državah. Diplomacija bo okrepila odnose med proizvajalci energije, tranzitnimi državami in podpirala vzpostavitev infrastrukture, ki bo omogočila razpoložljivost virov (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 17).

8.5 Strateška komunikacija

EU bo okrepila svoj strateško komunikacijo in dejavneje sodelovala v javni diplomaciji na različnih področjih. Prizadevala si bo za hitro zaustavljanje dezinformacij. Še naprej bo spodbujala odprto in svobodno medijsko okolje v EU in zunaj nje (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 18).

8.6 Migracije

EU bo poseben poudarek pri zagotavljanju odpornosti namenila državam izvora in tranzita beguncev in migrantov. V ta namen bo okrepila humanitarna prizadevanja v teh državah. EU bo skupaj s temi državami oblikovala skupne in prilagojene pristope k vprašanju migracij, ki bodo zajemali razvoj, diplomacijo, mobilnost, zakonite migracije, upravljanje meja, ponovni sprejem in vračanje. EU se bo borila proti temeljnemu vzroku razseljevanja, državam tranzita pa bo pomagala pri izboljšanju zmogljivosti za sprejem in za zagotavljanje azila, pri čemer se bo trudila za možnosti izobraževanja, poklicnega usposabljanja in preživetja. Poleg tega se bo EU borila za zaježitev nezakonitih migracijskih poti in krepitev zakonitih (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 21, 22).

8.7 Evropska varnostna ureditev

Ključna načela evropske varnostne ureditve, ki veljajo za vse države v okviru EU, kot zunaj nje, so suverenost, neodvisnost in ozemeljska celovitost držav, nedotakljivost meja in mirno reševanje sporov. Rusko kršenje teh načel mednarodnega prava in destabilizacija Ukrajine pomeni varnostni izziv v samem osrčju evropske varnostne ureditve, s tem pa je upravljanje odnosov z Rusijo ključen strateški izziv, za katerega je potreben usklajen in enoten pristop. EU je v strategiji odločno zavrnila priznanje ruske nezakonite priključitve Krima. EU si bo

prizadevala za reševanje nesoglasij z Rusijo, ko in če se bodo njuni interesi prekrivali (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 26, 27).

8.8 Odpornost v okoliških regijah

EU bo v okoliških regijah uporabljala večstranski pristop za zagotavljanje odpornosti. To bo zagotovila s po meri oblikovanimi politikami za zagotavljanje odgovornega upravljanja, ki bodo upoštevale lokalne pristope. To je ključnega pomena za zagotavljanje človekovih pravic, boja proti terorizmu, korupciji in organiziranemu kriminalu. Države so odporne takrat, ko družbe občutijo, da jim gre bolje in zaupajo v svojo prihodnost, zato se bo EU borila proti revščini, omogočala dostop do javnih storitev in socialne varnosti, spodbujala razvoj gospodarstva ter dostojnih zaposlitvenih možnosti. EU bo družbeno odpornost krepila s poglobljanjem odnosov s civilno družbo, pri čemer bo sodelovala s kulturnimi organizacijami, verskimi skupnostmi, socialnimi partnerji in zagovorniki človekovih pravic ter se borila proti kršenju svobode govora in združevanja, saj sta ti pravici ključnega pomena pri zagotavljanju sprememb, ki so na tak način plod vseobsežnega notranjega procesa. EU si bo prizadevala za okrepitev energetske in okoljske odpornosti, kar je zelo pomembno za države v razvoju ter za zmanjševanje vpliva podnebnih sprememb in degradacije okolja, ki postajata vse večji vnetišči konfliktov. V ta namen si bo EU prizadevala za liberalizacijo energetskih trgov, razvoja obnovljivih virov energije ter vzpostavljanja in krepitev infrastrukture (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 20,21).

8.9 Integriran pristop h konfliktom in krizam

Krize ogrožajo skupne interese EU. EU si bo prizadevala za praktičen in načelen način izgradnje miru in spodbujanja človekove varnosti (osredotočala se bo na sosednje regije na vzhodu in jugu, posredovanje v bolj oddaljenih regijah pa bo obravnavala od primera do primera). Za razrešitev sodobnih večdimenzionalnih konfliktov, ki vključujejo varnostne, kulturne, gospodarske in mnoge druge dimenzije, je potrebna uporaba vseh razpoložljivih politik in instrumentov, zato bo potrebno razširiti koncept celovitega pristopa. Prav tako pa mora EU uporabiti večfazni pristop, da lahko ustrezno odgovori na vsako fazo konflikta. Čeprav se sodobni konflikti večinoma začnejo na lokalni / državni ravni, nam izkušnje iz primerov Sirije, Libije in druge prikažejo, da ti konflikti hitro pridobijo tudi regionalne in mednarodne razsežnosti, zato si mora EU prizadevati za pristop h konfliktom na več ravneh.

Trajen mir je možen le s celovitimi sporazumi, ki jih dosežemo na trajnih regionalnih in mednarodnih partnerstvih (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 22, 23).

8.10 Preventivno zagotavljanje miru

Preprečevanje konfliktov je uspešnejše od odzivanja na krizo po njenem izbruhu, zato bo EU povečala prizadevanja za preprečevanje in spremljanje glavnih vzrokov, kot so kršenje človekovih pravic, pritiski na naravne vire, degradacija okolja in podnebne spremembe. EU si bo prizadevala, da bo zgodnjemu opozarjanju sledilo tudi zgodnje ukrepanje. (Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko, 2016, str. 23)

9.11 Kritika strategije

Težava pri globalni strategiji, podobno kot pri večini dokumentov povezanih s SZVP, je prevelika abstraktnost in splošnost. Dokument je predvsem idilične narave, saj grožnje in izzivi niso natančno opredeljeni - s svetlo izjemo kategoriziranja ruske grožnje v povezavi z ukrajinsko krizo - prav tako pa niso kategorizirani po pomembnosti. Dokumentu manjkajo natančne definicije, opredelitev akcij potrebnih za doseganje zastavljenih ciljev, kot tudi roki do katerih bi ti cilji morali biti doseženi. Čeprav se je nova strategija iz transformativnega pristopa (povezanega s sosedsko politiko) preusmerila k razvoju odpornosti, bi bilo potrebno analizirati, zakaj je transformativni pristop spodletel. Nova strategija še vedno označuje širitveno politiko, kot enega najpomembnejših mehanizmov, vendar je nadaljnja širitev EU omejena ali pa celo vprašljiva, kot lahko vidimo na primeru Turčije. Vse to pomeni, da strategija ni dokument, ki bi bil primeren za izvajanje konkretne in usmerjene SZVP. Kljub temu pa je ta strategija velik napredek v primerjavi s strategijo iz leta 2003 in bi v primeru politične volje lahko predstavljala podlago za bolj natančne dokumente, ki bi v prihodnosti lahko vodili SZVP v bolj specifične in premišljene akcije (Hokovsky in drugi, 2017)

9 Delovanje SZVP v primeru kriz

9.1 Ukrajinska Kriza

Ruska priključitev Krima predstavlja prvo priključitev ozemlja evropske države po drugi svetovni vojni in skupaj z rusko podporo separatistov na vzhodu in jugu Ukrajine predstavlja potencialno največjo grožnjo evropski varnosti po hladni vojni. Tako odziv EU na ukrajinsko krizo predstavlja izredno pomemben primer za preučevanje uspešnosti EU kot regionalnega in globalnega akterja na področju varnosti. Pravico za posredovanje v primeru ukrajinske krize EU črpa iz TEU, kjer je zapisano, da bo EU igrala vlogo na mednarodni sceni, pri tem pa jo bodo vodila načela demokracije, vladavine prava, univerzalnosti in nedeljivosti človekovih pravic in svoboščin ter spoštovanje načel OZN (ustanovna listina Organizacije združenih narodov) in mednarodnega prava. Poleg tega je s preusmeritvijo ZDA proti Aziji EU pridobila večjo vlogo na evropskem varnostnem prizorišču. Ukrajinska kriza je v EU sprožila zelo visoko enotnost. Čeprav imajo države članice različne geopolitične odnose z Rusijo, ki so v začetku izzvali različne odzive na rusko vključenost v ukrajinsko krizo, je groba kršitev skupnih vrednot EU sprožila enotna obsojanja ruske priključitve Krima in podpore separatistov v vzhodni in južni Ukrajini, ki niso le plod institucij EU temveč tudi državljanov, kar se kaže v odgovoru Evropskega parlamenta, ki je edino neposredno voljeno telo EU. Ta je trdno obsodil rusko agresijo na Krimu, ki je del suverene države Ukrajine in pozval k takojšnji de-eskalaciji krize, s takojšnjim umikom vojaškega osebja v Ukrajini in pozval k spoštovanju mednarodnega prava. V začetku je EU Rusijo sankcionirala diplomatsko. Vrh G-8, ki bi moral biti v Sočiju, je EU prestavila v Bruselj, članice EU so nasprotovale priključitvi Rusije v OECD in Mednarodni agenciji za energijo, EU je nato še preklicala srečanje vrha EU-Rusija in zmanjšala diplomatske odnose s preklicem prihodnjih bilateralnih srečanj. Po nadaljevanju eskalacije krize, je EU začela izvajati tako imenovane "pametne sankcije", kot je prepoved potovanja v države članice in zamrznitev sredstev posameznikov, ki so tesno povezani z ukrajinsko krizo. Kasneje je EU začela izvajati ekonomske sankcije in embargo na orožje, tehnologije z dvojno rabo in določene energetske tehnologije. Prav tako je EU naznanila, da bo ustavila investicije na Krimu in v Sevastu v infrastrukturnem, transportnem, telekomunikacijskem in energetske sektorju. 87 oseb in 20 ustanov je bilo deležnih zamrznitve sredstev v EU in Evropski banki za razvoj, EU pa je ustavila financiranje novih projektov v Rusiji. Sankcije naj bi trajale vse do implementacije dogovorov iz Minska. Poleg sankcije je EU v Ukrajini ustanovila svetovalno misijo EUAM, katere cilj je svetovanje

ukrajinskim oblastem pri reformi varnostnega sektorja, ki naj bi bil dolga leta pod močnim Ruskim vplivom. Tako je EU trdi moči Rusije odgovorila z mehko močjo v obliki misije EUAM, s katero bo varnostni sektor preobrazila v bolj javno odgovoren in odporen na ruske vplive. EU je povečala bilateralne odnose z Ukrajino in je junija 2014, po izvolitvi novega predsednika, podpisala pristopni sporazum, s katerim je odpravila večino carin in izvoznih omejitev, kot tudi drugih omejitev trgovanja, s tem pa pričakuje povečanje ukrajinskega BDP-ja za 6 %. Kljub vsem sankcijam in poglobljenim odnosom z Ukrajino, pa ukrajinski konflikt ostaja zamrznjen, brez vidne možnosti odmrznitve. SZVP je večinoma plod medvladnega sodelovanja in je kot tak kontroliran s strani Evropskega sveta, katerega odločitve, povezane s SZVP, so sprejete le s strinjanjem vseh članic, in ki določa strateške interese, cilje in smernice SZVP. Skladno s temi cilji je Evropski svet odgovoren za ustvarjanje skupnega pristopa, ki bo omogočil uresničitev teh ciljev. Evropski svet je do decembra 2017 ekonomske, finančne in osebne sankcije razširil ali podaljšal 27-krat, kar je primer izredne enotnosti na področju SZVP v zelo specifičnem primeru, kar na žalost ni pogosto, na področju SVOP pa je skoraj neobstoječa. Ukrajinska kriza je še bolj izpostavila položaj EU kot normativne moči, ki promovira univerzalna načela kot so mir, demokracija in človekove pravice. Tako je v EU očitno pomanjkanje mehanizmov "trde moči", ki bi lahko sledili mehanizmom "mehke moči", s tem pa bi mehanizmi "trde moči" lahko nedvomno podprli in povečali uspešnost mehanizmov mehke moči. Poleg tega je potrebno opomniti, da je evropska energetska odvisnost od Rusije omejila potencialno uspešnost sankcij. EU je v letu 2013 iz Rusije uvažala 39 % plina, 33 % surove nafte in 29 % trdih goriv, ruski izvoz plina v EU pa je predstavljal kar 53 %. Kljub ruski pridružitvi Krima in podpori proruskih separatistov na jugu in vzhodu Ukrajine, pa se je v naslednjih letih uvoz ruskega plina v EU še povečal. Če bi bila EU uspešna pri iskanju drugih dobaviteljev in bi lahko s sankcijami ustavila uvoz ruskega plina, bi bile makroekonomske posledice za Rusijo zelo močan vzvod, ki bi Rusijo verjetno prisilil k drugačnemu odzivu. Tako vidimo, da bi EU morala razmisliti tudi o nekaterih drugih politikah in kako lahko te vplivajo na uspešnost / neuspešnost SZVP (Silva, b. d., str. 2 — 20).

9.2 Migrantska kriza

Trenuten pristop EU k reševanju migrantske krize ne deluje. Zaprtje meja ne sovпада z učinkovitim odgovorom na krizo. Globalizacija in naraščajoča kompleksnost krize je privedla do vse večjega prepletanja notranjih in zunanjih politik. Konflikti, ki povzročajo migracijske

tokove imajo veliko posledic. Kot vidimo, ti konflikti že povzročajo velike pritiske na Schengenski sistem, kar daje zagon različnim populističnim miselnostim, ki že načenjajo skupne vrednote in načela EU, lahko pa celo ogrozijo evropski projekt, kot ga poznamo. Države same niso zmožne odgovoriti na migracije takšnih razsežnosti, zato mora EU na njih odgovoriti skozi notranje in zunanje politike. EU in države članice morajo razviti mehanizme in politike, ki bodo povezovali migracije z zunanjo politiko, namesto razdrobljenih nacionalnih politik, pa je potrebno ustvariti enotno skupno politiko. V luči krize je vse več govora o spopadanju z izvori krize in potrebo po vseobsežnem pristopu, vendar je iskanje možnih rešitev, glede na magnitudo krize, težavno. V mnogih primerih pomeni spopadanje z izvorom krize, spopadanje z množico akterjev - velikokrat nedržavnih - ki so zapleteni v kompleksne konflikte, in ki večinoma zadevajo trda varnostna vprašanja in ne mehko diplomacijo. Vendar pa EU ni zmožna in ne premore politične volje za uporabo vojaških intervencij za reševanje teh konfliktov. Prav tako vseobsežen odziv, kot ga predstavlja EU, zajema predvsem nabor instrumentov, ne predstavlja pa skupnega načrta, kako konflikte razrešiti. Zaradi narave odločanja v SZVP, je trenutni odziv EU omejen na najmanjši skupni imenovalec držav članic, glede na njihove geopolitične interese in kratkoročnih mandatov predsednikov in vlad. Zunanja politika še vedno ostaja predvsem državo-centrična domena, državam članicam pa primanjkuje politične volje, ki bi ustvarila zunanjo politiko, ki bi bila resnično skupna in podprta s strani vseh članic. Trenutna SZVP ne more stabilizirati svojega okolja in lahko le poskuša blažiti posledice konfliktov, ko ti že trkajo na njene meje. EU mora pokazati več sodelovanja s tretjimi državami in izkoristiti možnosti delitve odgovornosti, predvsem s tistimi, ki trenutno nosijo največje breme migracij (Libanon, Turčija ...). Predvsem se mora EU osredotočiti na to, kaj si države, s katerimi sodeluje, želijo in kaj jim EU lahko ponudi. Razvojna in humanitarna pomoč državam izvora, tranzita in gostiteljicam se mora povečati. Evropska komisija je predlagala nove, razvojno usmerjene programe pomoči, ki jih je že začela izvajati v Severni Afriki in Afriškem rogu. EU mora bolje izkoristiti mehanizme SZVP, kot je to storila v primeru operacij EUNAVFOR MED Sofia, katere mandat kaže, da je mogoče smiselno povezati notranje politike z zunanjo. Čeprav je malo verjetno, da bi bila EU sposobna ali želela v kratkem sprožiti vojaško operacijo pri primeru konflikta, kot je sirski, pa so manjše civilne in vojaške akcije možne in bi lahko prispevale k razvoju SZVP in skupne kulture. Kriza tako velikih razsežnosti nenazadnje zahteva tudi multilateralen odgovor. S sodelovanjem z drugimi mednarodnimi akterji, kot sta OZN in NATO, lahko EU doseže povezovanje tako zmogljivosti kot strokovnosti posameznih akterjev, kar bi privedlo do uspešnejšega vseobsežnega odgovora na krizo, zmanjšalo pa bi

nepotrebno podvajanje dela. S svojo edinstveno sestavo bi bila lahko EU tista, ki bi različne mednarodne akterje privedla za skupno mizo, kot je bilo to v primeru Iranskega jedrskega sporazuma. (Schmidt, 2015)

9.3 Pariški teroristični napadi novembra 2015

13. novembra 2015 je Pariz postal prizorišče koordiniranega napada na več lokacijah po francoski prestolnici. Dva samomorilca z bombami sta streljala na goste kavarn, preden sta se razstrelila, skupina oboroženih napadalcev je vstopila v glasbeno dvorano Bataclan in streljala na stotine navzočih ter obdržala talce nekaj ur pred prihodom specialnih enot, še en samomorilec z bombo pa je poskušal vstopiti na stadion, kjer sta reprezentanci Francije in Nemčije igrali prijateljsko tekmo, na kateri je bil navzoč tudi francoski predsednik. Po tem, ko so varnostniki opazili eksplozivno napravo in mu onemogočili vstop, se je pred stadionom razstrelil, vendar ni ubil nikogar razen sebe. To je bil prvi samomorilski teroristični napad na evropskih tleh. Kljub obsežnim varnostnim operacijam, pa je edini preživeli napadalec pobegnil in se skrival v Belgiji. Na belgijski meji je bil ustavljen v avtomobilu, ki ga je odpeljal iz kraja napadov, vendar je bil izpuščen, saj francozi proti njemu niso imeli obveščevalnih podatkov. Nato se je več mesecev skrival, preden so ga odkrili v Molenbeeku, četrti v Bruslju, ki je znana kot leglo radikaliziranih tujih borcev. Kasneje se je izkazalo, da so belgijske oblasti vedele, da je v Belgiji rojen Maročan skupaj s svojim bratom potoval v Sirijo, da bi se boril na strani Islamske države, vendar ga niso dodale v nobeno evropsko bazo radikaliziranih posameznikov. Tudi osumljeni za organiziranje napadov je bil znan belgijskim obveščevalnim službam in je bil označen na grški meji januarja 2015, vendar zaradi pomanjkanja sodelovanja med državama njegova vrnitev v Evropo iz Sirije ni sprožila nobenega alarma. Prezrti očitni znaki radikalizacije so pokazali, da je potrebno uvesti sistem izmenjave informacij na ravni EU. Francoski predsednik je napade označil kot agresijo na Francijo, njene vrednote, njeno mladino in njen življenjski slog, ter sprožil 42.7 člen TEU (klavzula o vzajemni pomoči), kar se je zgodilo prvič v zgodovini EU. To je sprožilo val solidarnosti med državami in pobude za večje sodelovanje varnostnih avtoritet. Angleški premier in nemška kanclerka sta pozvala k panevropski miselnosti, saj nobena evropska država ne more sama reševati težav povezanih s terorizmom. Za potrebe izmenjave informacij je bil ustanovljen Evropski protiteroristični center pod okriljem Europol, ki deluje kot platforma, kjer lahko države članice povečajo izmenjavo informacij in operacijsko sodelovanje. Prav tako je bilo določeno, da bodo države članice zagotovile, da bodo

nacionalne avtoritete sistematično vnašale podatke o osumljenih terorističnih borcih v Schengenski sistem druge generacije. Vendar pa to niso bili prvi teroristični napadi na evropskih tleh in po vsakem terorističnem napadu so države članice obljubljale povečanje izmenjave informacij, večje spremembe pa v realnosti ni bilo, kar meče senco dvoma tudi na tokratna prizadevanja. Razlog za to leži predvsem v naravi obveščevalnih organizacij, ki nerade delijo zaupne podatke z drugimi obveščevalnimi organizacijami, države same pa vršijo prešibak nadzor nad njimi. Je pa ustanovitev Evropskega protiterorističnega centra na Europolu svetla točka, ki kaže na to, da je protiteroristična dejavnost postala ena največjih prioritet te organizacije (Konrad, 2016, str. 35 — 39).

Zakaj se je Francija odločila za aktivacijo 42.7 člena TEU (klavzula o vzajemni pomoči), ki govori o oboroženem napadu na državo, ko pa 222. člen TFEU (solidarnostna klavzula) govori specifično o terorističnih napadih? Razlog je najverjetneje ta, da je v sklopu 42.7 člena TEU Francija ohranila večjo vlogo, saj gre predvsem za proces bilateralnih sporazumov (kot je izpostavila tudi visoka predstavnica, 42.7 člen TEU ne omenja nobene formalne procedure), pri uporabi 222. člena TFEU, pa bi večjo vlogo igrala Evropski parlament in Evropska komisija, kar bi verjetno upočasnilo celoten proces (Faleg, 2015,). Francija je zaprosila za pomoč predvsem v dveh oblikah: podporo francoskim operacijam v Iraku in Siriji v obliki združevanja vojaških sredstev ter podporo v drugih misijah, v katerih je Francija aktivna, da bi lahko premestila svoje sile. Čeprav politična volja za pomoč obstaja, so sredstva omejena, politični procesi pa prepočasni (Evropski Parlament, 2016). Pomembno je tudi, da se je Francija odločila za 42.7 člen TEU in ne za 5. člen Nata, kar kaže na podporo avtonomni evropski obrambi, brez političnega vpliva ZDA. Prvo aktivacijo klavzule bi bilo potrebno temeljito preučiti, kar bi lahko predstavljalo podlago za vzpostavitev močne evropske varnostne in obrambne unije. Prav tako pa bi bilo potrebno preučiti, kako bi lahko vključili institucije EU in izkoristili njihov potencial, brez da bi upočasnili izvajanje klavzule.

10 Transformacija varnostnega sistema EU v praksi

Leta 2016 je EU adaptirala Globalno strategijo za skupno zunanjo in varnostno politiko, ki je redefinirala normativni okvir SZVP. Pod motom "skupna vizija, skupna akcija: močnejša Evropa", se je zavezala, da je krepitev odpornosti EU proti notranjim in zunanjim grožnjam glavni cilj. Koncept odpornosti opisuje kot možnost odvratanja in regeneracije in biti "krizno-odporen" v primeru nesreč in drugih situacij. Strategija postavlja visoke standarde za odpornost svojih članic in sosednjih držav: odpornost spremlja zmožnost obrambe pred napadi in popravila škode, kot tudi izgradnjo struktur, v katerih do takih napadov ne bo prišlo. Komisija kot glavne elemente našteva zagotavljanje miru in zagotavljanje varnosti EU in njenih državljanov. Varnost EU se začne znotraj EU. Nova strategija EU opredeli odpornost kot obširen koncept notranje in zunanje varnosti, ki zajema vse posameznike in celotne družbe. Iz tega vidika je odporna družba demokratična, osnovana na zaupanju v institucije in trajnem razvoju. Nova paradigma odpornosti polaga temelje zaščitne in konservativne zunanje in varnostne politike. V skladu z globalno strategijo bo imela EU dve glavne značilnosti: zmožnost odvratanja zunanjih grožen in nevarnosti ter zmožnost stabilizacije sosednjih držav. Razvoj odpornosti EU v luči notranjih in zunanjih groženj sloni na trdnem sodelovanju med zakonskimi in političnimi iniciativami. Obširna prizadevanja za uresničevanje strategije izhajajo iz večjega zaznavanja potrebe po ustvarjanju odpornosti. Ta prizadevanja so ustvarila varnostno in obrambno unijo, za katero so odgovorne strukture SZVP, še posebej visoki predstavniki. Koncept varnostne in obrambne unije ni nov, vendar je do sedaj večinoma obsegal zunanje dimenzije varnosti. Leta 2016 je akcijski plan komisije postavil naslednje prioritete za varnost državljanov in ozemlja EU: a) odzivanje na krize in konflikte v obmejnih regijah EU b) izgradnja kapacitet v sosednjih regijah c) zaščito EU in njenih državljanov. Vendar pa prvotno SVOP ni bila ustvarjena v ta namen. Trenutno obstaja očitna pravna ločenost med varnostno unijo in obrambno unijo. Varnostno unijo vodi predvsem komisija, ki se prednostno osredotoča na težave notranje in sodne politike, hkrati pa želi povezati notranjo in zunanjo varnost. Obrambno unijo pa zagovarjajo zunanji in obrambni ministri. Kibernetska varnost in migracijske politike razdirajo to razmejitev. V večstopenjski strukturi vladanja te grožnje pogosto v stik postavijo notranje in zunanje politike, kot tudi notranje, zunanje in obrambne politike. EU želi razviti večjo odpornost na teroristične napade, nezakonite migracije, spremembe kibernetskega prostora in hibridne grožnje, zato si bo prizadevala za celovit pristop, kar pomeni vseobsežno sodelovanje vojaških, civilnih in

ekonomskih instrumentov, kot tudi bolj povezano notranjo in zunanjo politiko. Leta 2016 so Francija, Nemčija in Poljska celo predlagale ustanovitev neodvisnega telesa Evropskega sveta, ki bi deloval izključno na področju notranje in zunanje varnosti. Varnostno in obrambno unijo zaznamujejo razlike v sodni, notranji, varnostni in obrambni politiki ter v sodelovanju med članicami EU in Natom. Leta 2017 je Evropski svet prvič pokazal pripravljenost na zanašanje na trajno strukturno sodelovanje za realizacijo novega civilno-vojaškega poveljstva EU (Bendiek, 2017, str. 14, 15).

10.1 Varnostna unija

Varnostna unija je zasnovana na konceptu "območja svobode, varnostni in pravičnosti". Po napadih na uredništvo satiričnega časopisa Charlie Hebdo leta 2015, je Evropska komisija predstavila Evropsko varnostno agendo, v kateri je označila terorizem, organiziran kriminal in kibernetični kriminal kot čezmejne izzive, ki potrebujejo skupen odziv. Leto kasneje po napadih v Bruslju, je Evropska komisija napovedala, da bo ustanovila varnostno unijo, ki bo ustvarjena na temelju 67. člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije (v nadaljevanju TFEU), v katerem EU ustvari "področje svobode, varnosti in pravice", ki ga poznamo kot območje Schengena. Naloga tega bo povezovanje notranje in zunanje politike. Zato so bile postavljene naslednje prioritete: a) izboljšanje pravnega okvirja za boj proti terorizmu, b) preprečevanje radikalizacije, c) izboljšanje izmenjave informacij med državami članicami, d) vzpostavljanje podatkovnih baz in njihovo dostopnost, e) mejna varnost in f) boljša zaščita kritične infrastrukture. Eden od rezultatov je bil protiteroristični center, ki je bil vzpostavljen na Europolu, drugi pa je bil adaptacija protiteroristične direktive. Komisija si je zadala cilj interoperabilnosti komunikacijsko informacijskih sistemov na področju varnosti, upravljanja migracij in zaščito meja do leta 2020 (Bendiek, 2017 str. 15).

10.2 Obrambna Unija

Novembra leta 2016 je Evropski parlament v poročilo o vojaškem sodelovanju znotraj EU pozval, da novoustanovljena obrambna unija omogoči povezovanje nacionalnih vojsk in preoblikovanje bojnih skupin, ki so obstajale od Lizbonske pogodbe, vendar niso bile nikoli uporabljene. Proti koncu leta 2016 je Evropska komisija podala evropski obrambni akcijski načrt, katerega cilji presegajo cilje določene leta 2008 in med drugim zahteva izgradnjo kapacitet, ki bodo omogočale izvajanje deset civilnih in pet vojaških misij hkrati. K temu je

pripomogel tudi Evropski svet, ki je v letu 2013 predlagal ključne projekte, pri katerih naj članice s pomočjo Evropske obrambne agencije združijo svoje kapacitete: polnjenje goriva med letom, daljinsko vodeni letalski sistemi, nacionalne satelitske komunikacije in kibernetška obramba. Leta 2015 je Evropski svet te projekte označil kot strateško vodilo za razvoj SVOP. Leta 2017 pa je bil sprejet dogovor, ki je ustanovil kapacitete evropskega vojaškega planiranja. Predsednik Evropske komisije je leta 2017 zastavil leto 2025 kot rok, do katerega bo EU ustanovila vseobsežno evropsko obrambno unijo. Leta 2017 je komisija predlagala ustanovitev evropskega varnostnega fonda, ki bi omogočal skupne investicije v razvoj in raziskave. Komisija je v ta namen predvidela 25 milijonov evrov za leto 2017, ta številka pa naj bi do leta 2020 postopno narastla na 90 milijonov evrov (Bendiek, 2017, str. 16 — 17).

10.3 Kibernetška varnost

Povezovanje kibernetških napadov z napadalci dokazuje, da je kibernetški prostor v političnem, tehničnem in pravnem smislu de facto brez meja. EU in članice EU si delijo pristojnosti na področju kibernetškega prostora. Leta 2016 je EU sprejela direktivo o merah za visoko stopnjo skupne varnosti interneta in informacijskih sistemov, katere namen je izboljšanje kibernetške varnosti na nacionalnem nivoju, kot tudi povečanje sodelovanja na nivoju EU. V okviru direktive mora vsaka država članica oblikovati nacionalno strategijo kibernetške varnosti ter imenovati ustanovo, ki bo zadolžena za nadzor in izvajanje direktive na državnem nivoju, kot tudi za sodelovanje in izmenjavo informacij z EU. Poleg tega mora vsaka država identificirati ponudnike kritične infrastrukture (energetski sektor, transport, bančni sektor, zdravstvo, zagotavljanje pitne vode ...), ti pa so dolžni sprejeti tehnične in organizacijske spremembe, ki bodo zagotavljale večjo odpornost (na primer, zagotavljati varnosti mreže in informacijske infrastrukture) ter poročati morebitne incidente. Direktiva je za članice EU zavezujoča glede ciljev, vsaka država pa sama določi, kako bo cilje dosegla. V sklopu direktive je tudi ustanovitev mreže enot za odzivanje na kibernetške incidente (cyber Security Response Teams – CSIRT). Vsaka država mora vzpostaviti enoto CSIRT, ki je zadolžena za nadzor, zgodnje opozarjanje, ocenjevanja groženj in sodelovanje v mreži CSIRT. Za nadzor in planiranje izvajanja direktive je bila ustanovljena skupina za sodelovanje NIS (NIS Cooperation Group), ki jo sestavljajo države članice, Evropska komisija in agencija Evropske unije za varnost interneta in informacijske infrastrukture (Majcen, b. d.).

Reforme kibernetične varnostne strategije iz leta 2017 imajo namen upravljanja kibernetične varnosti pri vseh politikah EU. To zajema zagotavljanje odpornosti, boj proti kibernetičnemu kriminalu, razvoju tehnoloških in tehničnih sredstev ter izpopolnjevanje diplomatske strategije za kibernetični prostor. Notranja kibernetična politika je že obrodila sadove v obliki uspešnih kibernetičnih preiskav Europolu, vendar pa zunanja ostajata le v dobrih namenih. EU poziva članice, da preverijo svoje kibernetične sposobnosti in jih primerno izpopolnijo za potrebe EU. Za razvoj kapacitet, potrebnih za sodelovanje na področju kibernetične varnosti med EU in Natom, je zadolžena Evropska varnostna agencija. Na pravnem področju je pomemben "Cyber Policy Tool Box" iz leta 2016. To je zbirka sankcij, ki omogoča politične, finančne in pravne proti ukrepe za primeren odgovor na kibernetične napade, ki spadajo pod pravna določila oboroženih spopadov. Vendar pa še vedno preveč kritične strukture ostaja pod nacionalno ali zasebno zaščito, zato si mora EU prizadevati za razvoj pravnega okvirja, ki bo podpiral sodelovanje in izmenjavo informacij (Bendiek, 2017, str. 19 — 21).

10.4 Migracije

Vse članice se strinjajo, da je edina dolgoročna rešitev migrantskega vprašanja izboljšanje življenjskih pogojev v državah izvora. V ta namen so se Evropska komisija in države članice dogovorile o "novem evropskem konsenzu o razvoju". Na kratki in srednji rok odziv na migrantsko krizo vsebuje izboljšanje mejnega nadzora in boljše sodelovanje z državami tranzita. Dodaten ukrep so tudi evropske kvote, ki pa ne bodo uspešne, dokler države ne ustavijo svojega nacionalnega egoizma. Nemčija, Avstrija, Madžarska, Makedonija in Slovenija so v letu 2015 reagirale na migracijske tokove, brez sodelovanja s sosednjimi državami, z delnim ali popolnim zaprtjem meja in tako problem prenesle na svoje sosede (Bendiek, 2017, str. 21 — 23).

EU je za spopadanje z migrantsko krizo med leti 2015 in 2017 iz proračuna preusmerila 17,7 milijard evrov. 7,4 milijarde je bilo porabljenih znotraj EU, od tega 6,5 milijard v fond za azil, migracije in integracijo, ki promovira uspešno vodenje migrantskih tokov ter razvoj skupnega pristopa k migracijam ter 0,8 milijarde za pomoč agencijam pri izvajanju njihovih operacij. Zunaj EU pa je namenila 10,3 milijard, od tega 2,7 milijarde za humanitarno pomoč, 0,3 milijarde za podporo nadzora meje na vzhodnem Balkanu in v Turčiji, 0,7 milijarde za zdravstvo, šolanje in življenjske možnosti migrantov, 1,3 milijarde za vračanje migrantov, 0,3 milijarde za preprečevanje terorizma in radikalizacije, 1,6 milijarde za pomoč Siriji, 1

milijardo za nastanitev migrantov v Turčiji ter 2,4 milijarde za krizni fond za Afriko (Evropska komisija, 2018).

EU poskuša problem ilegalnih migracij rešiti z legalnimi migracijo, v ta namen je s Turčijo sprejela dogovor, da bo slednja sprejela vse sirske migrante, ki so nelegalno vstopili v Grčijo, če bo EU sprejela 72.000 registriranih migrantov v Turčiji, s tem pa je zmanjšala pritok migrantov iz Turčije iz 10.000 dnevno v oktobru leta 2015, na 74 dnevno v marcu leta 2016 (Evropska komisija, 2017)

Pri analizi izvora migrantskih tokov se je Libija zaradi svoje nestabilnosti izkazala kot izjemno problematična, zato so se vodje članic EU februarja leta 2017 odločili, da bodo pomagali libijskim mejnim silam pri prestreganju migrantov in vračanju le teh v sprejemne kampe v Libiji, kjer jih bodo skušali prepričati, da se vrnejo domov. EU je na območju Sahela ustanovila projektne celice in regionalne koordinacijske celice, da bi podprle vse misije SVOP v tej regiji na področjih varnosti, upravljanja meja in obrambe. Sodelovanje v mediteranski regiji prikazuje, kako se notranje in zunanje politike EU prepletajo (Frontex, Europol in Eurojust sodelujejo s Sophia, EUBAM Libya in Natovo misijo na Mediteranu). Sredi leta 2015 so zunanji in obrambni ministri ustanovili skupno navtično silo EUNAVFOR MED, ki so jo poimenovali Sophia. Naloga slednje je izvidništvo in zbiranje informacij o tihotapskih mrežah. Vse informacije bodo zbrane v poveljstvu in bodo dostopne organom pregona držav članic. Dodatno je dobila dovoljenje za ukrepanje proti plovilom, ki jih uporabljajo tihotapci za prevoz ljudi, skladno z resolucijo varnostnega sveta ZN pa bo preprečevala nelegalen transport orožja. Operacija Sophia je dobila mandat varnostnega sveta ZN v okviru 7. poglavja, ki govori o zagotavljanju mednarodnega miru in varnosti, tako da lahko vojaška sredstva uporablja tudi zunaj mednarodnih voda (na primer v teritorialnih vodah Libije). Na področju nadzora morja EU s svojo misijo Sophia sodeluje tudi z Natom in njegovo misijo Sea Guardian (Bendiek, 2017, str. 21 — 23). S povečanjem aktivnosti v mediteranskem morju je EU rešila 400.000 življenj, prijela 2.000 tihotapcev in iz tihotapskih mrež umaknila 375 plovil. Poleg delovanja zunaj svojih meja, je EU ustanovila tudi obalno in mejno stražo v obsegu 1550 policistov, katerih naloga je pomoč državam na mejah EU pri spopadanju z migrantsko krizo (Evropska komisija, 2017)

Menim, da je stališče EU, da zaprtje meja leta 2015 izvira iz nacionalnega egoizma, zelo napačen in celo škodljiv za EU. S tem pogledom se je EU postavila na moralno idealističen položaj nad članicami, ki so se odločile za zaprtje meja, pri tem pa je zanemarila dejstvo, da

noben pristop, ki ga je uporabila, da bi razbremenila Grčijo in Italijo, ni deloval, zato so se države odločile, da same poskrbijo za lastno varnost. Takšen odziv EU je v družbah povzročil kar nekaj evro skeptičnih odzivov, ki pa jih nikakor ne gre podcenjevati. Menim, da iz zgodovinske narave Evrope nobena država ne bi zavrnila beguncev, vendar je težava v tem, da je velik delež ljudi, ki poskušajo vstopiti v Evropo, ekonomskih migrantov, ki v Evropi vidijo priložnost za boljše življenje. Vse dokler EU ne bo vzpostavila res učinkovitega nadzora, ki bo ločil begunce in migrante, sistem kvot ne bo deloval, evro skeptični pogledi pa se bodo še naprej širili.

10.5 Sodelovanje z zvezo NATO

Na zasedanju Natovega vrha leta 2016, so obrambni ministri članic EU, ki so bili prisotni na zasedanju, določili, da razširijo iniciativo sodelovanja tudi na partnerske države in obstoječe multinacionalne institucije, vključno z Evropsko obrambo agencijo. Nova klavzula je sodelovanje omogočila tudi državam članicam EU, ki niso članice Nata. Povečano sodelovanje se bo izvajalo na sedmih področjih: obramba pred kibernetскими grožnjami, zgodnje opozarjanje, kibernetška varnost in kibernetška obramba, interoperabilne kapacitete, obrambna industrija in raziskovanje ter vaje za krepitev odpornosti EU in NATO partnerjev. Prizadevanja EU na področju SZVP krepijo prizadevanja Nata ali pa so komplementarna naboru nalog Nata, kar lahko vidimo na dveh primerih: 1.) tako NATO, si tudi EU prizadeva za stabilizacijo, prizadevanja enega pa morajo izpopolnjevati in dopolnjevati prizadevanja drugega. 2.) Hibridna fuzijska celica EU, ki jo je ustanovila Evropska služba za zunanje zadeve, je ustanovila analitično enoto za hibridne grožnje, katere naloga je zbiranje informacij članic EU, institucij EU, Nata in partnerskih držav. Prav tako bo ustanovljen evropski center odličnosti za preprečevanje hibridnih groženj, tako da bo hibridna fuzijska celica EU zadolžena tudi za zgodnje opozarjanje in povečanje ozaveščenosti pred hibridnimi grožnjami, kot so na primer kibernetški napadi. V dokaz sodelovanja je bil generalni sekretar Nata povabljen na simulacijo "EU Cybrid 2017", uradniki EU pa so bili povabljeni na Natovo vajo "CMX 17" (Bendiek, 2017, str. 18, 19). Vendar pa sodelovanje EU-NATO še vedno ostaja predvsem površinsko. Če bi želeli izkoristiti skupen potencial obeh organizacij, bi potrebovali dokument, ki bi zastavil skupne cilje in pristojnosti obeh organizacij, in ki bi bil podlaga za skupno izvajanje misij.

11 Prvo stalno strukturirano sodelovanje

Svet je 11. decembra 2017 sprejel sklep o vzpostavitvi skupnega stalnega strukturnega sodelovanja na področju varnostne in obrambne politike (v nadaljevanju PESCO), v katerem sodeluje 25 držav članic. Države članice želijo izboljšati delo EU na področju varnosti in obrambe, glavne potrebe za doseganje tega pa so: izboljšana koordinacija, povečane investicije in razvoj obrambnih kapacitet. PESCO je osnovan na pogodbah (obveze, ki jih sprejmejo države članice so pravno zavezujoče, po čemer se PESCO razlikuje od drugih oblik sodelovanja na obrambnem in varnostnem področju), katerih namen je poglobljeno sodelovanje držav članic, ki so sposobne, in ki si tega želijo. Cilj tega je skupen razvoj obrambnih kapacitet in omogočanje dostopa vojaških operacij EU do teh kapacitet, kar bo povečalo sposobnost EU kot mednarodnega varnostnega akterja, to pa bo posredno in neposredno zagotavljalo zaščito državljanov in izboljšalo učinkovitost obrambnih izdatkov. (Svet Evropske unije, 2017a)

Sodelujoče države so se dogovorile o prvih skupnih PESCO projektih na področju razvoja kapacitet in operativne dimenzije. Ti projekti so: evropsko zdravstveno poveljstvo, evropski varni software radio, mreža logističnih točk v Evropi in podpora operacijam, vojaška mobilnost, center kakovosti za misije urjenja EU, evropski center za certificiranje urjenja evropskih vojsk, energijska operacijska funkcija, paket vojaških zmogljivosti za pomoč ob nesrečah pripravljen za namestitvev, pomorski (pol) avtonomni sistemi za protiminske ukrepe, luke in pomorski nadzor in zaščita, izboljšanje pomorskega nadzora, platforma za izmenjavo informacij o kibernetičnih grožnjah in incidentih, kibernetične hitro odzivne sile in skupna pomoč na področju kibernetične varnosti, sistem strateškega poveljevanja in nadzora za potrebe operacij in misij SZVP, oklepna vozila, evropska artilerija ter EUFOR krizno operativno jedro. (Svet Evropske unije, 2017b)

PESCO je dvoslojno strukturiran. Svet je zadolžen za politično direktivo in odločanje, kot tudi za ocenjevanje izpolnjevanja obveznosti držav članic - članice morajo oddajati letna poročila o napredku letnega implementacijskega načrta - pri čemer sodelujejo le predstavniki držav članic, odločitve pa so sprejete s soglasjem. Drugi sloj pa zadeva projektno kulturo; uspešnost PESCO bo merjena na podlagi projektov, ki jih bo mehanizem razvijal. Projekte bodo pod nadzorom sveta vodile članice, ki bodo sodelovale. Poleg tega je bil ustanovljen tudi PESCO sekretariat, ki bo služil kot kontaktna točka, njegovo delovanje pa zagotavljajo Evropska

obrambna agencija, Evropska služba za zunanje delovanje in vojaški štab EU. Tesno povezan z novo razvitimi mehanizmi ocenjevanja in financiranja (CARD in EDF) bo PESCO izboljšal obrambo EU in zagotavljal zmanjšanje raznolikosti oborožitvenih sistemov držav članic in zbližal njihove sile s povečanjem interoperabilnosti in industrijskih sposobnosti. Prav tako bo izboljšal operativno avtonomijo EU, kadar bo ta potrebna, in izboljšal sodelovanje s partnerji, kadar bo to mogoče. Vojaške kapacitete, ki jih bo PESCO razvil, bodo ostale v lasti držav članic, te pa jih lahko na razpolago nudijo tako EU kot drugim partnerjem kot je NATO ali OZN (Evropska služba za zunanje delovanje, 2018).

12 Kritična evalvacija transformacije varnostnega sektorja EU

Po vseh zbranih podatkih lahko torej preverimo na katerih področjih in v kakšnih oblikah se je varnostni sektor EU transformiral. Kot prvo bi rad omenil, da eno največjih transformacij varnostnega sektorja EU v zgodovini predstavlja Lizbonska pogodba, katere pomen in kritiko sem že opisal v poglavju o pogodbenemu razvoju varnostnega sektorja EU. V nadaljevanju pa bom transformacijo ocenil še na področju težav, ki so se izkazale skozi razvoj SZVP in v luči različnih dokumentov in projektov, ki sem jih preučil skozi to delo. Pri tem moram omeniti, da sem se skozi celotno delo poskušal opirati na vire, ki niso starejši od evropske varnostne strategije iz leta 2016.

Na področju **navidezne ločenosti institucij EU** povezanih s SZVP lahko ocenim, da po izredno pomembni vzpostavitvi visokega predstavnika in Evropske službe za zunanje delovanje, nisem opazil znatnih premikov k boljšemu povezovanju med institucijami.

Prav nasprotno pa lahko opazimo, da se transformacija na področju **razvoja kapacitet** začela pomikati v pravo smer. Stalno strukturno sodelovanje je definitivno velik korak pri zblíževanju sil držav članic in razvoju novih, bolj enotnih kapacitet. Pomembno je omeniti, da je možnost za vzpostavitev stalnega strukturiranega sodelovanja obstajala že od Lizbonske pogodbe, vendar do sedaj to ni bilo vzpostavljeno, razlog zato pa verjetno leži v tem, da je prišlo do pomembnega premika v sami miselnosti držav članic in institucij EU. Novo pridobljena vojaška zmogljivost za načrtovanje in izvajanje (MPCC) vojaških misij brez izvršilnega mandata predstavlja razumevanje EU, da obstaja potreba po poveljevanju in nadzoru na strateški ravni. Vzpostavitev protiterorističnega centra na EUROPOL-u in kibernetičnih enotah za nujno pomoč pa kaže na to, da se EU pripravlja na vse vrste ogrožanja 21. stoletja.

Na področju **demokratičnega deficita** pri sprejemanju odločitev v institucijah EU pa ni opaziti nobenega napredka. Menim, da bi to v prihodnosti lahko resno škodilo podobi mednarodnega akterja EU.

Evropski varnostni fond (EDF), ki bo skrbel za skupne investicije in raziskave, predstavlja dobrodošlo spremembo na področju **financiranja SZVP**, vendar še vedno ni vira, iz katerega bi EU lahko nudila večjo finančno pomoč državam članicam pri izvajanju vojaških operacij

EU, za kar menim, da bi lahko izredno pozitivno vplivalo na pripravljenost držav članic za sodelovanje v operacijah.

Po zgoraj napisanem lahko ocenim, da je transformacija varnostnega sektorja EU po novi varnostni strategiji neenakomerna, vendar opazna in menim, da se premika v pravo smer. Seveda bomo uspešnost te transformacije lahko objektivno ocenili šele čez nekaj let, ko bomo lahko opazili spremembe ne le v strukturah, ampak v dosežkih, ki jih bodo te strukture dosegale.

13 Zaključek

Kakšni so torej odgovori na zastavljena raziskovalna vprašanja?

Kateri vir ogrožanja torej trenutno najbolj ogroža stabilnost EU? Po mojem mnenju je to migrantska kriza. Za ta odgovor sem se odločil predvsem zato, ker ta zmanjšuje povezanost držav članic. Poleg tega pa migrantska kriza, neuspešnost reševanja krize ter vzvišen položaj EU, ki obsoja članice, ki so se odločile za zaprtje meja, povzročajo širitev evro skeptičnih odzivov, vpliva teh odzivov pa nikakor ne gre podcenjevati. V nasprotju s tem je ukrajinska kriza, ki vsekakor predstavlja veliko grožnjo, članice povežala, kadar pa so države članice resnično povezane, lahko EU v popolnosti izkoristi svoj potencial.

Ali so mehanizmi in institucije SZVP dovolj razviti, da se uspešno odzivajo na varnostne izzive 21. stoletja? Moje mnenje je, da bi trenutno stanje mehanizmov in institucij SZVP lahko bilo bolj uspešno, vendar ni, oziroma ni v skladu s tem, kar bi EU rada dosegla na tem področju, kar lahko opazimo na primerih migrantske in ukrajinske krize. Menim pa, da večina krivde ne pada na same institucije EU, temveč na soglasno naravo odločanja v SZVP, skozi katero lahko države članice uveljavljajo nekakšno obliko veta na sprejetje odločitev. Kjer ni skupnega interesa držav članic ali interesa po aktivni vlogi, se težko doseže soglasna odločitev. Prav zato je transformacija SZVP pomembna, če želi EU igrati vlogo globalnega akterja na področju zagotavljanja varnosti.

V katero smer bi se torej morala razvijati transformacija mehanizmov in institucij SZVP? Menim, da bi se EU morala osredotočiti na bolj enotno SZVP, za kar pa je potrebno v prvi vrsti združiti interese držav članic. Ena od možnosti bi bila, da bi formuliranje skupnih interesov iz institucij EU premestili na države članice. Te naj opredelijo, kako bi SZVP najbolje služil uresničevanju njihovih nacionalnih interesov. Za hitro in učinkovito SZVP bi bilo potrebno poenostaviti sprejemanje odločitev. Najboljši način za to bi bila uvedba večinskega sistema glasovanja v svetu, kar pa je zelo malo verjetno. Prav tako bi bilo potrebno razčistiti pristojnosti različnih institucij, pri čemer bi moral večjo vlogo dobiti evropski parlament. Večjo vlogo v političnem procesu pa bi moral dobiti tudi visoki predstavnik, da bi lahko bolj natančno usmerjal SZVP. Ker je SZVP ogromno področje in zajema večje število institucij, bi bilo dobro ustvariti tudi položaj namestnika visokega predstavnika, ki bi olajšal njegovo delo in zagotovil večjo prisotnost v institucijah. Če bi se politični proces spremenil na tak način, bi lahko ustvarili bolj specifične instrumente, ki bi se

lahko spopadali s specifičnimi potrebami različnih kriz. Kjer je to mogoče, bi se EU pri izbiri pristopa h krizi naslanjal tudi na široko mrežo diplomatskih predstavništev, ki jih je v preteklih letih ustvarila po vsem svetu, ta pa bi lahko podala še bolj natančne rešitve za delovanje v določenih krizah.

Ali ima EU dovolj razvite mehanizme financiranja SZVP, da lahko podpre uresničevanje svojih ambicij? Delno ja in ne. Financiranje civilnih misij SZVP je po mojem mnenju dovolj razvito, v primeru vojaških misij in misij z vojaško komponento pa preveliko breme pade na države članice, saj mehanizem Athena pokrije le izjemno majhen delež stroškov izvajanja misije. Če pogledamo iz tega stališča, se lahko vprašamo, ali EU sploh izvaja vojaške misije ali pa te misije izvajajo države članice z upoštevanjem navodil EU? Če bi EU razvila finančni mehanizem, ki bi zagotavljal financiranje večjega deleža stroškov izvajanja misij SZVP, bi bilo v misijah najverjetneje pripravljeno sodelovati več držav, kot to vidimo na primeru civilnih misij.

Pa je vse to možno? Bo EU sposobna transformirati SZVP do te mere, da bo lahko učinkovito uresničevala svoje cilje na globalni ravni, ali pa se bo morala sprijazniti, da so razlike držav članic prevelike? Moje mnenje je, da bo EU skozi transformacijo in sodelovanjem z državami članicami dosegla želene cilje, žal pa menim, da bi katalizator za transformacijo lahko predstavljali predvsem kritični dogodki, kot so teroristični napadi, migrantska in ukrajinska kriza, ki bi v EU privedli do močnejše skupne identitete.

14 Viri

1. Bendiek, A. (2017, 11. oktober). *A paradigm shift in te EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience*. Dostopno prek: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2017RP11_bdk.pdf
2. Dijkstra, H., Vanhoonacker, S. (2017, januar). *The common foreign and security policy*. Dostopno prek: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-155>
3. EUROPA (b. d.). Evropski Svet. Dostopno prek https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_sl7
4. European union external action (2018, 1. avgust). EU acts for peace and security. Dostopno prek https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49010/part-1-eu-acts-peace-and-security_en
5. European Union External Action (b. d.). The post of High representative of the Union for Foreign Affairs and Security policy. *Dostopno prek* : http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm
6. Evropska komisija (2017, julij). The EU and the migration crisis. Dostopno prek <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/en/>
7. Evropska komisija (2018, 16. januar). *EU budget for the refugee crisis and improving migration management*. Dostopno prek http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/budget-refugee-crisis-improving-migration-management_en.pdf
8. Evropska služba za zunanje delovanje (2018). Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet. Dostopno prek https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en
9. Evropski parlament (2016, julij). Activation of article 42(7) TEU – France's request for assistance and member States' responses. Dostopno prek [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581408/EPRS_BRI\(2016\)581408_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581408/EPRS_BRI(2016)581408_EN.pdf)

10. Faleg, G. (2015, 42. november). *European Security after the Paris attacks*. Dostopno prek <https://www.ceps.eu/system/files/GF%20European%20Security%20after%20Paris.pdf>
11. Grizold, A., Bučar, B. (2011). *Izzivi sodobne varnosti: od nacionalne in mednarodne do človekove varnosti*. Dostopno prek http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip2011_4_Grizold_Bucar.pdf
12. Hokovsky, R., Janda, J., Kovar J., Zdralek, J. (2017, 18. julij). *EU global strategy: empty wishes, no real plan*. Dostopno prek https://www.europeanvalues.net/wp-content/uploads/2016/07/EU-Global-Strategy-Empty-Wishes-No-Real-Plan_FIN.pdf
13. Kastelic, V. (2016). *Sistem kriznega upravljanja v Evropski uniji* (diplomsko delo). Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/kastelic-vesna.pdf>
14. Konrad, A. (2016). *To what extent have the Paris terrorist attacks in 2015 shaped the debate and reality of EU intelligence cooperation*. Dostopno prek https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/53734/2016_Konrad_CSM.pdf?sequence=1
15. Lojen, B. (2007) *Nastanek in razvoj evropske varnostne in obrambne politike* (specialistično delo). Dostopno prek http://dk.fdv.uni-lj.si/specialisticna/pdfs/spec_Lojen-Boris.PDF
16. Majcen, U. (b. d.). *EU NIS direktiva*. Dostopno prek <https://www.gzs.si/Portals/196/EU%20NIS%20direktiva.pdf>
17. Malešič, M. (2009). *Prenova nacionalnovarnostnih politik in sistemov. Teorija in praksa*, 46(1), 85 -104. Dostopno prek https://www.fdv.uni-lj.si/docs/default-source/dodiplomski-studij-1-stopnje/navodila-za-pisanje-in-oblikovanje-strokovno-znanstvenih-del-fdv_2017.pdf
18. Malešič, M. (ur.), Grizold, A., Prezelj, I., Cigler, M., Svete, U., Žabkar, A., Bebler, A., ... Marinč, D. (2016). *Konvencionalna in hibridna varnost vzorci in (dis)kontinuitete*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede
19. Mlinar, R. (2014). *Skupna varnostna in obrambna politika Evropske unije* (diplomsko delo). Dostopno prek <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/mlinar-rok.pdf>
20. Poročilo raziskovalne službe evropskega parlamenta evropskemu parlamentu Kako se porablja proračun EU, Skupna zunanja in varnostna politika, (2016) – European Parliamentary Reserch Service briefing to European Parliament – How EU budget is spent, Common Foreign and Security Policy. Dostopno prek

- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579065/EPRS_BRI\(2016\)579065_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579065/EPRS_BRI(2016)579065_EN.pdf)
21. Račnik R. (2013). *Skupna varnostna in obrambna politika Evropske unije – pomen Lizbonske pogodbe* (diplomsko delo). Dostopno prek <https://dk.um.si/Dokument.php?id=61855>
 22. Salmon, Trevor C. Shepherd, Alistair J. K. (2003). *Toward a European army : a military power in the making?* Boulder (Colo.). Lynne Rienner Publishers
 23. Schmidt, J. (2015, 16. november). *Seeing the bigger picture: the refuge crisis and link to CFSP*. Dostopno prek http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6110_seeing_the_bigger_picture.pdf
 24. Silva, P. (b. d.). *Evaluating EU regional security actorness: a case study of the EU's response to the Ukraine crisis*. Dostopno prek: <http://eucenter.scrippscollege.edu/wp-content/uploads/files/2018/03/Paul-Silva.pdf>
 25. Svet Evropske unije (2017a). Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating. Dostopno prek <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>
 26. Svet Evropske unije (2017b). Trajno strukturno sodelovanje, pregled prvih skupnih projektov. Dostopno prek <http://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>
 27. Svet Evropske unije (b. d.). Svet za zunanje zadeve. Dostopno prek <http://www.consilium.europa.eu/sl/council-eu/configurations/fac/>
 28. Techau, J. (b. d.). *The five structural problems of EU foreign policy*. Dostopno prek http://www.kas.de/upload/dokumente/2010/06/PolDi-Asien_Panorama_02-2010/Panorama_2-2010_SecurityPolitics_Techau.pdf
 29. Vai, L. (2016, 18. julij). *How will it function when it grows up? The effectiveness of EU Foreign Policy Governance Stuck in a Teleological Dilemma*. Dostopno prek <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl618.pdf>
 30. Visoki predstavnik unije za zunanje zadeve in obrambno politiko (2016). *Globalna strategija z zunanjo in varnostno politiko Evropske unije: Skupna vizija, enotno ukrepanje močnejša Evropa*. Dostopno prek: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_sl_version.pdf

31. Stanley-Lockman, Z. (2017, marec). *European defence 2016*. Dostopno prek https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/SMS_1_European_Defence.pdf