



## VANJSKA POLITIKA: CILJEVI, INSTRUMENTI I POSTIGNUĆA

Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) Europske unije uspostavljena je 1993. i otad je osnažena Ugovorima koji su uslijedili, posljednje Ugovorom iz Lisabona. Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. uloga Parlamenta u pitanjima povezanima sa ZVSP-om također se povećala. Danas Parlament nadzire tu politiku i doprinosi njezinu razvoju, osobito pružanjem potpore Europskoj službi za vanjsko djelovanje, posebnim predstavnicima EU-a i izaslanstvima EU-a u inozemstvu. Proračunske ovlasti Parlamenta služe oblikovanju razmjera i raspona ZVSP-a, kao i financijskih instrumenata EU-a kojima se održavaju aktivnosti EU-a u inozemstvu. Preko svojih odbora i izaslanstava Parlament održava bliske odnose s drugim institucijama EU-a, državama članicama (i posebno nacionalnim parlamentima), zemljama partnerima, strukturama globalnog upravljanja i nevladinim organizacijama. Parlament je pomogao da se zajednička vanjska i sigurnosna politika učini dosljednijom i transparentnijom te da se podigne razina osviještenosti javnosti o toj politici.

### ZVSP: RAZVOJ KROZ UGOVORE

Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) Europske unije uspostavljena je 1993. Ugovorom o Europskoj uniji (UEU) s ciljem očuvanja mira, jačanja međunarodne sigurnosti, promicanja međunarodne suradnje i razvijanja te učvršćivanja demokracije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Tim je Ugovorom uveden „sustav s tri stupa”, pri čemu je ZVSP činio drugi stup. Dok su se zajedničkim stajalištima i zajedničkim akcijama oblikovali odgovori zajedničke vanjske politike, ZVSP se uglavnom temeljio na međuvladinim postupcima i konsenzusu.

Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. uspostavljen je učinkovitiji proces donošenja odluka, što je obuhvaćalo pozitivnu suzdržanost i glasovanje kvalificiranom većinom. Europsko vijeće ustanovilo je u prosincu 1999. funkciju Visokog predstavnika za ZVSP (kao i funkciju glavnog tajnika Vijeća). Ugovorom iz Nice iz 2003. uvedene su daljnje promjene kako bi se pojednostavnio proces odlučivanja te je Politički i sigurnosni odbor, koji je osnovan odlukom Vijeća u siječnju 2001., ovlašten da provodi politički nadzor nad operacijama upravljanja kriznim situacijama i strateški ih usmjeruje. Nakon neuspjeha projekta Ustava EU-a 2005. njegove glavne institucionalne odredbe preinačene su u novom reformskom ugovoru, koji je potpisan u Lisabonu 19. listopada 2007.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. siječnja 2009. Uniji su dani pravna osobnost i institucionalno otjelovljenje njezina vanjskog djelovanja te je uklonjena struktura EU-a zasnovana na stupovima. Ugovorom je obuhvaćen niz novih sudionika ZVSP-a, uključujući Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (koji je i potpredsjednik Komisije) i novog stalnog predsjednika Europskog vijeća. Osim uspostavljanja Europske službe za vanjsko djelovanje, Ugovorom je unaprijeđena zajednička sigurnosna i obrambena politika

(ZSOP) koja čini sastavni dio ZVSP-a. (Za pojedinosti pogledajte informativni članak o ZSOP-u. [6.1.2](#))

Pravna osnova ZVSP-a utvrđena je u UEU-u i revidirana u Ugovoru iz Lisabona. U Glavi V., člancima 21. – 46. UEU-a ustanovljene su „Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP)”. U Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) vanjsko djelovanje Unije obuhvaćeno je dijelom 5. člancima 205. – 222. Jednako tako primjenjuju se i članci 346. i 347. u dijelu 7.

## **OVLASTI I INSTRUMENTI VANJSKE POLITIKE EUROPSKOG PARLAMENTA**

Usprkos svojoj ograničenoj *formalnoj* ulozi u donošenju vanjskopolitičkih odluka Parlament je koncept ZVSP-a podržavao od njegova nastanka i nastojao je proširiti njegovo područje primjene. U pogledu međunarodnih izazova u posljednjem desetljeću, EP je stalno zagovarao uvođenje funkcije ministra vanjskih poslova EU-a i osnivanje europske diplomatske službe. U praksi je na području vanjskih poslova Parlament ostvario razinu *neformalne* suradnje s Europskom službom za vanjsko djelovanje, Predsjedništvom EU-a, Tajništvom Vijeća i Komisijom, kao i s nacionalnim parlamentima država članica.

Člankom 36. UEU-a od Visokog predstavnika se zahtijeva da se redovito savjetuje s Parlamentom o glavnim aspektima i opredjeljenjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike te da informira Parlament o razvoju te politike. Parlament dvaput godišnje održava raspravu o izvješćima o napretku ZVSP-a te upućuje pitanja i daje preporuke Vijeću i Visokom predstavniku.

Pravo Parlamenta na informiranost i savjetovanje o ZVSP-u/ZSOP-u dodatno je osnaženo izjavom o političkoj odgovornosti Visokog predstavnika/potpredsjednika Komisije 2010. godine. U izjavi se između ostalog predviđa:

- jačanje statusa „zajedničkih savjetodavnih sastanaka” kojima se određenoj grupi zastupnika Europskog parlamenta omogućuje da se susretu sa svojim pandanima iz Političkog i sigurnosnog odbora Vijeća, Europske službe za vanjsko djelovanje i Komisije kako bi raspravili o planiranim i aktualnim civilnim misijama ZSOP-a;
- utvrđivanje prava „posebnog odbora” Parlamenta da ima pristup povjerljivim informacijama povezanim sa ZVSP-om i ZSOP-om. To se pravo temelji na međuinstitucionalnom sporazumu iz 2002. godine;
- održavanje razmjena stajališta s voditeljima misija, voditeljima izaslanstava i drugim visokim dužnosnicima EU-a tijekom sjednica i rasprava parlamentarnih odbora;
- obvezu Visokog predstavnika da u Parlamentu najmanje dvaput godišnje podnese izvješće o trenutačnom stanju poslova u vezi sa ZVSP-om/ZSOP-om i da odgovara na pitanja.

Osim tog političkog dijaloga, Parlament se koristi svojom ovlasti u sklopu proračunskog postupka. Čineći jednu polovicu proračunskog tijela EU-a, Parlament mora odobriti godišnji proračun za ZVSP. Parlament također pomaže pri oblikovanju relevantnih vanjskih financijskih instrumenata (primjerice europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava i instrumenta za stabilnost) preko procesa trilateralnih pregovora s Vijećem i Komisijom.

Parlament redovito provjerava rad Europske službe za vanjsko djelovanje te joj daje prijedloge o strukturnim pitanjima u rasponu od njezine geografske i spolne ravnoteže do njezine interakcije s drugim institucijama EU-a i diplomatskim službama država članica. Parlament također održava redovne rasprave s Visokim predstavnikom i posebnim predstavnicima EU-a imenovanim

za određene regije ili pitanja. Parlamentarni odbori, koji su pomogli pri uspostavi Europske službe za vanjsko djelovanje, također razmjenjuju stajališta s novoimenovanim voditeljima izaslanstava te službe.

Parlament ima ulogu i u praćenju pregovora i provedbi međunarodnih sporazuma te je Vijeću potrebna njegova suglasnost da bi moglo sklopiti takve sporazume. *(Za više pojedinosti pogledajte informativne članke o vanjskotrgovinskim odnosima. [6.2.1](#) [6.2.3](#))*

## **INTERNE STRUKTURE PARLAMENTA UKLJUČENE U ZVSP**

Velik dio rada Parlamenta u okviru ZVSP-a izvršava se u specijaliziranim odborima, osobito u Odboru za vanjske poslove (AFET) i u njegovim dvama pododborima (onome za sigurnost i obranu (SEDE) i onome za ljudska prava (DROI)) te u Odboru za međunarodnu trgovinu (INTA) i Odboru za razvoj (DEVE). Ti odbori oblikuju ZVSP preko izvješća i mišljenja koja objavljuju. Također služe kao glavne kontaktne točke Parlamenta sa strukturama globalnog upravljanja (uključujući i Ujedinjene narode), drugim institucijama EU-a, predsjedništvima Vijeća i nacionalnim parlamentima država članica.

Rad povezan sa ZVSP-om izvršavaju i parlamentarna izaslanstva čija je uloga održavanje i razvijanje međunarodnih kontakata Parlamenta (osobito preko međuparlamentarne suradnje), promičući pritom temeljne vrijednosti Unije koje obuhvaćaju slobodu, demokraciju, ljudska prava, temeljne slobode i vladavinu prava. Trenutačno postoje 34 stalna međuparlamentarna izaslanstva, čime su obuhvaćeni zajednički parlamentarni odbori, odbori za parlamentarnu suradnju, druga parlamentarna izaslanstva i zajedničke parlamentarne skupštine.

Istaknuti primjeri tih međuparlamentarnih izaslanstava obuhvaćaju:

- Zajedničku parlamentarnu skupštinu AKP-EU, osnovanu kako bi se povezali zastupnici Europskog parlamenta i izabrani predstavnici afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja (AKP) koje su potpisnice Sporazuma iz Cotonoua. Skupštinu, koja se sastaje dvaput godišnje, čini 78 zastupnika EP-a i 78 parlamentaraca iz afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja. Znatan udio njezina rada posvećen je pitanjima suradnje u razvoju i promicanju demokracije i ljudskih prava, što rezultira zajedničkim obvezama;
- EuroLat, zajedničku multilateralnu skupštinu nastalu iz Biregionalnog strateškog udruženja koje su u lipnju 1999. osnovali EU s jedne te latinskoameričke i karipske zemlje s druge strane. Čini je 150 članova, 75 iz Europskog parlamenta i 75 iz regionalnih parlamenata Latinske Amerike, uključujući Parlatino (parlament Latinske Amerike), Parlandino (parlament andske skupine zemalja), Parlacen (parlament Srednje Amerike), Parlasur (parlament Mercosura – zajedničkog tržišta Južne Amerike) i nacionalni kongresi Čilea i Meksika;
- Parlamentarnu skupštinu EuroNest, parlamentarni forum Istočnog partnerstva EU-a koji okuplja zastupnike EP-a i zastupnike nacionalnih parlamenata u zemljama Istočnog partnerstva. EuroNest održava jednu godišnju plenarnu sjednicu na kojoj se raspravlja o regionalnim pitanjima od zajedničkog interesa. Skupština ima četiri tematska stalna odbora (po jedan za politička, ekonomska, energetska i socijalna pitanja) i dvije radne skupine (o Bjelarusu i o poslovniku). Njezino članstvo obuhvaća 60 zastupnika EP-a i 60 parlamentaraca iz zemalja Istočnog partnerstva (po 10 iz svake zemlje). Deset mjesta dodijeljenih Bjelarusu trenutno je prazno jer Parlament ne priznaje članove Bjelaruske skupštine kao predstavnike bjelaruskog naroda;
- Parlamentarnu skupštinu Unije za Mediteran (PS-UzM), koja predstavlja parlamentarnu odrednicu Unije za Mediteran (UzM), a koja je zamijenila Euro-mediteransko partnerstvo

(Proces iz Barcelone). PS-UzM je nasljednik Euro-mediteranske parlamentarne skupštine i službeno je osnovan 2008. na sastanku na vrhu čelnika država i vlada 43 država. Njegovih 240 članova čini 120 članova iz 10 mediteranskih zemalja, 75 parlamentaraca iz država članica EU-a i 45 zastupnika EP-a. Skupština je odgovorna za ojačavanje Euro-mediteranskog partnerstva i postavljanje pitanja od uzajamnog političkog, ekonomskog i kulturnog interesa. Europski parlament predsjedao je Parlamentarnoj skupštini Unije za Mediteran do ožujka 2013.

*(Za informacije o Parlamentarnoj skupštini NATO-a pogledajte informativni članak o ZSOP-u. [6.1.2](#))*

## **UTJECAJ PARLAMENTA NA ZVSP**

Uključenost parlamenta u ZVSP pomaže jačanju demokratske odgovornosti te politike. Parlament gorljivo podupire institucionalni ustroj nakon donošenja Ugovora iz Lisabona, zalažući se za povećanu ulogu Europske službe za vanjsko djelovanje, izaslanstava EU-a i posebnih predstavnika EU-a te za dosljedniju politiku i djelotvorniji ZVSP. Parlament se bori za veću usklađenost političkih i financijskih instrumenata EU-a za vanjsku politiku kako bi se izbjeglo njihovo udvostručenje i neučinkovitost.

Parlament osigurava platformu za razmjenu mišljenja institucionalnih i vladinih tvoraca politike te civilnog društva i spoznajnih zajednica (poput trustova mozгова i akademika) pomažući podizanju razine osviještenosti o ZVSP-u te olakšavajući sudjelovanje širokog raspona vladinih i nevladinih partnera u EU-u i izvan njega. Svojim aktivnostima Parlament osnažuje prepoznatljivost vanjske politike EU-a te služi kao poveznica između institucija EU-a i građana.

[Wanda Troszczyńska-van Genderen](#)  
10/2015