



ZAJEDNIČKA SIGURNOSNA I OBRAMBENA POLITIKA

Kao dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije (ZVSP), zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) obuhvaća vojne operacije i civilne misije Unije. ZSOP pruža politički okvir brojnim stalnim političkim i vojnim strukturama te operacijama u inozemstvu. Ta je politika 1999. uvrštena u ugovore EU-a. Od 2003. godine strategija na kojoj se temelji ZSOP utvrđuje se europskom sigurnosnom strategijom, a Ugovor iz Lisabona pruža pravnu jasnoću u vezi s institucionalnim aspektima te osnažuje političku i proračunsku ulogu Europskog parlamenta. Kao jedna od najvidljivijih politika EU-a i onih koje se najbrže razvijaju, ZSOP je u manje od deset godina dobio važno strateško usmjerenje i operativni kapacitet. S obzirom na razvoj situacije i izazove u pogledu sigurnosti u okruženju Europe te na očekivanje država članica i građana da EU preuzme veću ulogu u pružanju sigurnosti, ZSOP se već razvija i vjerojatno će se nastaviti razvijati, kao što je utvrđeno u Ugovoru iz Lisabona.

PRAVNA OSNOVA

Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike Unije (ZVSP)^[1]. Okvir za ZSOP jest Ugovor o Europskoj uniji (UEU). Članak 41. sadrži opće odredbe o financiranju ZVSP-a i ZSOP-a, a politika se pobliže opisuje u člancima 42. – 46., u poglavlju 2. odjeljku 2. glave V. („Odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici”), kao i u protokolima 1., 10. i 11. te izjavama 13. i 14. Posebna uloga Europskog parlamenta u ZVSP-u i ZSOP-u opisana je u članku 36. UEU-a.

POSEBNOSTI ZSOP-A

Odluke u vezi sa ZSOP-om donose Europsko vijeće i Vijeće Europske unije (članak 42. UEU-a). Donose ih jednoglasno, osim u određenim iznimnim slučajevima koji se odnose na Europsku obrambenu agenciju (EOA, članak 45. UEU-a) i stalnu strukturiranu suradnju (PESCO, članak 46. UEU-a), kada se primjenjuje glasovanje većinom. Prijedloge odluka obično donosi Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koji istovremeno obnaša i dužnost potpredsjednika Europske komisije.

Ugovorom iz Lisabona uveden je koncept europske politike kapaciteta i naoružanja (članak 42. stavak 3. UEU-a), premda ga još treba razraditi. Njime je također uspostavljena veza između ZSOP-a i drugih politika Unije uvođenjem zahtjeva za suradnju Europske obrambene agencije i Komisije kada je to potrebno (članak 45. stavak 2. UEU-a). To se posebno odnosi na politike Unije povezane s istraživanjem, industrijom i svemirom, čime je Parlament dobio ovlasti za mnogo snažniji utjecaj na ZSOP nego što ga je imao u prošlosti.

[1]Vidi glavu V. („Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP)”) Ugovora o Europskoj uniji (UEU); vidi također [6.1.1](#) o vanjskoj politici EU-a.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament ima pravo nadzirati ZSOP i na svoju inicijativu obratiti se potpredsjedniku Komisije/Visokom predstavniku i Vijeću u vezi sa ZSOP-om (članak 36. UEU-a). Također ima ovlast nad proračunom za tu politiku (članak 41. UEU-a). Parlament dvaput godišnje održava rasprave o napretku u provedbi ZVSP-a i ZSOP-a i donosi izvješća: jedno o ZVSP-u, koje sastavlja Odbor za vanjske poslove i koje prema potrebi obuhvaća elemente povezane sa ZSOP-om, a drugo o ZSOP-u, koje sastavlja Pododbor za sigurnost i obranu.

Od 2012. Europski parlament i nacionalni parlamenti država članica dvaput godišnje organiziraju međuparlamentarne konferencije kako bi raspravljali o pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Međuparlamentarna suradnja u tim područjima predviđena je Protokolom 1. Ugovora iz Lisabona, u kojem se opisuje uloga nacionalnih parlamenata u EU-u.

Promjenama uvedenim Ugovorom iz Lisabona otvorila se prilika za poboljšanje političke dosljednosti ZSOP-a. Potpredsjednik Komisije/Visoki predstavnik zauzima središnju institucionalnu ulogu, predsjedajući Vijeću za vanjske poslove u sastavu ministara obrane (tj. tijelu EU-a koje donosi odluke povezane sa ZSOP-om) i upravljajući Europskom obrambenom agencijom. Politički okvir za savjetovanje i dijalog s Parlamentom unapređuje se kako bi Parlament mogao imati važnu ulogu u razvoju ZSOP-a. Prema Ugovoru iz Lisabona Parlament je partner u definiranju vanjskih odnosa Unije i rješavanju izazova opisanog u izvješću iz 2008. o provedbi europske sigurnosne strategije: „Ključno je da zadržimo podršku javnosti za svoj angažman u svijetu. U modernim demokratskim društvima, u kojima su mišljenja medija i javnosti od presudne važnosti za definiranje politike, potpora javnosti ključna je za nastavak našeg djelovanja u inozemstvu. U nestabilne zone širom svijeta šaljemo policijske snage, sudske stručnjake i vojnike. Dužnost je vlada, parlamenata i institucija EU-a da javnost obavijeste o tome kako se time doprinosi sigurnosti kod kuće.”

PITANJA RELEVANTNA ZA EUROPSKI PARLAMENT

Parlament proučava razvoj događaja u ZSOP-u u smislu institucija, kapaciteta i operacija te se brine o tome da pitanja sigurnosti i obrane odražavaju zabrinutost građana EU-a. Redovno se održavaju rasprave, saslušanja i radionice posvećene temama kao što su sljedeće:

- više od 20 civilnih i vojnih misija ZSOP-a na području južnog Kavkaza, Afrike, Bliskog istoka i Azije;
- međunarodne krize koje ugrožavaju sigurnost i obranu te reforme sigurnosnog sektora nakon završetka kriza;
- multilateralna suradnja i strukture u području sigurnosti i obrane izvan EU-a, posebno u pogledu NATO-a;
- međunarodni razvoj događaja u vezi s kontrolom naoružanja i neširenjem oružja za masovno uništenje;
- borba protiv međunarodnog terorizma, piratstva, organiziranog kriminala i krijumčarenja;
- jačanje uloge Parlamenta u ZSOP-u preko politika EU-a koje se tiču sigurnosti i obrane (npr. politika unutarnje i granične sigurnosti, istraživanja, industrije i svemira);
- dobre prakse za poboljšanje učinkovitosti sigurnosnih i obrambenih ulaganja i jačanje tehnološkog i industrijskog temelja, „pametne obrane” te „udruživanja i dijeljenja”;

- institucionalne promjene u odnosu na: vojne strukture EU-a, sigurnosnu i obrambenu suradnju unutar Unije, Europsku obrambenu agenciju i ostale agencije i strukture EU-a na području sigurnosti i obrane^[2];
- zakonodavstvo i političke rezolucije povezane sa sigurnošću i obranom, osobito ako se odnose na navedene teme.

Parlament sudjeluje u redovitim zajedničkim savjetodavnim sastancima s Vijećem, Europskom službom za vanjsko djelovanje (ESVD) i Komisijom. Na tim je sastancima dopuštena razmjena informacija o misijama i operacijama ZSOP-a, o izvršenju proračuna ZVSP-a te o regijama od interesa i problematičnim regijama. Oni su dio savjetovanja između Parlamenta i drugih institucija EU-a uključenih u ZVSP i ZSOP koja se provode od izjave o političkoj odgovornosti potpredsjednice/Visoke predstavnice iz 2010. (6.1.1).

S obzirom na ključnu ulogu koju Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora (NATO) ima u očuvanju europske sigurnosti, Parlament sudjeluje u Parlamentarnoj skupštini NATO-a u cilju razvoja odnosa između EU-a i NATO-a uz istovremeno poštovanje nezavisnosti obiju organizacija. To je osobito važno za operacije u kojima sudjeluju i EU i NATO, kao što su one u Afganistanu i na Kosovu te borba protiv pirata oko Afričkog roga.

ZSOP 2015. – POLITIKA KOJA SE BRZO RAZVIJA

Premda se ZSOP nije značajno promijenio tijekom prvih nekoliko godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009., ima velik potencijal za politički i institucionalni razvoj.

Glavna su postignuća ZSOP-a koja su ostvarena do 2014. objedinjenje srodnih struktura EU-a u okviru Europske službe za vanjsko djelovanje i utvrđivanje statuta, sjedišta i pravila poslovanja Europske obrambene agencije u Vijeću, kako je predviđeno člankom 45. stavkom 2. UEU-a.

Propušteno je nekoliko prilika za napredak ZSOP-a: neki pokušaji pokretanja operacija nisu uspjeli, kao u Libanonu i Libiji, ili su kasnili, kao u Maliju. Kao posljedica toga borbene skupine EU-a^[3] nisu poslana, a stalno sjedište operacija EU-a još nije određeno.

Parlament je preuzeo vodeću ulogu u nadzoru nad napretkom ZSOP-a i analizi nedostataka te politike. Parlament poziva Vijeće i države članice na poboljšanje učinkovitosti te politike.

Prepoznavši potrebu za strateškim poticajem za čelnike država i vlada, Europsko vijeće odredilo je u prosincu 2013. nekoliko početnih ciljeva kako bi se unaprijedio ZSOP. Usredotočilo se na tri područja: jačanje učinkovitosti i utjecaja ZSOP-a, intenziviranje razvoja obrambenih kapaciteta i jačanje europske obrambene industrije. Također je Visoku predstavnicu Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Europsku komisiju zadužilo za izradu procjene učinka promjena u globalnom okruženju EU-a u cilju izvješćivanja o novim izazovima i prilikama za Uniju, posebno u vezi s razvojem situacije u pogledu sigurnosti.

Pogoršanje stanja sigurnosti tijekom 2014. i u prvj polovini 2015. stavilo je u drugačiju perspektivu razne dokumente objavljene 2015. u području ZSOP-a, uključujući među ostalim sljedeće:

- zajedničko izvješće Visoke predstavnice i Komisije o učinku promjena u globalnom okruženju i nastalim izazovima i prilikama za Uniju: „EU u promjenjivom globalnom

[2]Između ostalog, Satelitski centar EU-a (EU SatCen), Institut EU-a za sigurnosne studije (EUISS), Europsko učilište za sigurnost i obranu (ESDC) i Organizacija za suradnju u naoružanju (OCCAR).

[3]Borbene skupine EU-a instrument su ZSOP-a za pravovremene i brze reakcije na vojne krize. Borbena skupina jest postrojba čije se osoblje (obično višenacionalno) sastoji od otprilike 1500 ljudi (minimum potreban za vojnu učinkovitost) i koja je sposobna za samostalne operacije ili za provedbu početne faze većih operacija. Borbene skupine EU-a djeluju od siječnja 2005. godine.

okruženju – povezaniji, konfliktiji i kompleksniji svijet”, objavljeno za sjednicu Vijeća za vanjske poslove 18. svibnja 2015.;

- zajednički prijedlog Visoke predstavnice i Komisije o politici kojom će se doprinijeti izgradnji kapaciteta partnerskih zemalja i regionalnih organizacija: zajednička komunikacija Visoke predstavnice i Komisije, „Izgradnja kapaciteta za potporu sigurnosti i razvoju – omogućivanje partnerima da sprečavaju krize i upravljaju njima” (28. travnja 2015.);
- akcijske planove za
 - primjenu sveobuhvatnog pristupa EU-a: zajednički radni dokument službi „Primjena sveobuhvatnog pristupa EU-a na vanjske sukobe i krize – akcijski plan za 2015.” (10. travnja 2015.);
 - integraciju potpore ZSOP-a u upravljanje granicama u okviru strategije EU-a za Sahel: Vijeće je 20. travnja 2015. usvojilo regionalni akcijski plan za Sahel za razdoblje 2015. – 2020. s projektima integriranog upravljanja granicama kojima će se u skladu sa sveobuhvatnim pristupom EU-a omogućiti civilne misije u okviru ZSOP-a.

Kako bi se situacija dalje razvijala, Europsko vijeće odredilo je lipanj 2015. kao rok za izvješće o napretku na tom području. Uoči sjednice Europskog vijeća 25. i 26. lipnja potpredsjednica Komisije/Visoka predstavnica Mogherini, također u funkciji ravnateljice Europske obrambene agencije, predstavila je izvješće o stanju provedbe ciljeva koje je Vijeće iznijelo u svojim zaključcima iz prosinca 2013. i prvotne prijedloge za daljnje djelovanje. Na temelju toga sastavljeni su zaključci Vijeća za vanjske poslove od 18. svibnja 2015., koje je 25. i 26. lipnja 2015. prihvatilo i dodatno razradilo Europsko vijeće.

Dok Visoka predstavnica uoči Europskog vijeća u lipnju 2016. ima zadatak izraditi nacrt globalne strategije EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, Vijeće je potvrdilo tri glavna cilja ZSOP-a postavljena 2013. godine. U svojim je zaključcima ustrajalo i u: financiranju obrambene dimenzije (izdaci država članica za obranu, proračun EU-a za započinjanje rada na istraživanju povezanom s ZSOP-om), potrebi za obrambenom suradnjom kako bi se riješilo pitanje kapaciteta, uz korištenje instrumentima EU-a kako bi se olakšala ta suradnja, korisnosti misija/operacija ZSOP-a u suzbijanju hibridnih prijetnji te važnosti partnerstva s drugim organizacijama ili zemljama, uključujući u smislu izgradnje kapaciteta, u cilju sprečavanja kriza i upravljanja njima.

Gledano iz šire perspektive i kategoriziramo li ključna pitanja, ZSOP bi se moglo poboljšati, povezani institucionalni okvir razviti, a suradnju među državama članicama i strukturama Unije popraviti na sljedeće načine:

- razvojem strateškog pristupa u cilju iskorištavanja punog potencijala te politike, kao što je omogućeno Ugovorom iz Lisabona i na temelju shvaćanja gdje bi Unija predstavljala dodanu vrijednost; u takvom pristupu bijelom knjigom o sigurnosti i obrani trebala bi se opisati ciljana ravnoteža između Unije i država članica;
- uvrštavanjem obrane u politike EU-a koje se tiču istraživanja, inovacija, svemira i industrije, jer bi to pomoglo usklađivanju civilnih i vojnih zahtjeva te izgradnji kapaciteta ZSOP-a;
- nadogradnjom institucionalnog okvira Unije, ponajprije jačanjem Europske obrambene agencije kako bi se iskoristio puni raspon njezinih misija i zadaća određenih Ugovorima EU-a, posebno kad je riječ o politici korištenja kapaciteta i naoružanja u okviru ZSOP-a

(članak 42. stavak 3. UEU-a), te definiranjem uloga ostalih europskih agencija i agencija Unije koje djeluju u području sigurnosti i obrane^[4];

- definiranjem stalne strukturirane suradnje, uključujući podršku EU-a državama članicama koje ustupaju vojne kapacitete (kao što je utvrđeno člankom 46. UEU-a);
- definiranjem odnosa među raznim elementima ZSOP-a: politikom kapaciteta i naoružanja (članak 42. stavak 3. UEU-a), stalnom strukturiranom suradnjom (članak 46. UEU-a), klauzulom o „uzajamnoj pomoći” (članak 42. stavak 7. UEU-a, koja se može shvatiti kao klauzula o uzajamnoj obrani), klauzulom o uzajamnoj solidarnosti (članak 222. UFEU-a), obvezom EU-a za postupnim oblikovanjem zajedničke obrambene politike EU-a (članak 42. stavak 2. UEU-a) i odnosom EU-a i NATO-a.

Premda se u posljednje vrijeme situacija, kako se čini, razvija u pravom smjeru, za ostvarenje ciljeva s tog popisa područja u kojima se zajednička sigurnosna i obrambena politika može unaprijediti bit će potrebna politička volja te dosljedne i dugotrajne inicijative. Parlament je već pokazao da je spreman djelovati i provoditi političke inicijative na tom području.

Prvi je praktični ishod toga prijedlog Parlamenta za financiranje pilot projekta o istraživanju u okviru ZSOP-a iz sredstava proračuna EU-a za 2015. godinu. U okviru tog projekta, koji su u prosincu 2014. odobrili Parlament i Vijeće, sredstva EU-a prvi će se put prenijeti Europskoj obrambenoj agenciji za provođenje istraživanja o vojnim potrebama. Parlament će na svojoj razini i u okviru svojih ovlasti nastaviti djelovati kako bi na učinkovit i vidljiv način pridonio postizanju ciljeva EU-a da zajamči sigurnost, kao što su zatražili građani EU-a.

Međutim, kako bi bio učinkovitiji na području sigurnosti i obrane, Parlament će trebati kontinuiranu potporu nacionalnih parlamenata i ostalih europskih institucija.

Jérôme Legrand
11/2015

[4]Osobito europske međuvladine agencije izvan struktura EU-a, npr. Organizacija za suradnju u naoružanju (OCCAR), Europska svemirska agencija (ESA), Francusko-njemački istraživački institut Saint-Louis (ISL) i Europska organizacija za sigurnost zračne plovidbe (Eurocontrol), koje već imaju ili bi mogle imati ulogu u programima EU-a povezanim sa sigurnošću i obranom (ili „dvojnog namjenom”), između ostaloga u područjima koja se tiču svemira, istraživanja i razvoja, standardizacije i certificiranja.