



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. Danas Parlament nadzire tu politiku i doprinosi njezinu razvoju, osobito pružanjem potpore Europskoj službi za vanjsko djelovanje (ESVD), posebnim predstavnicima EU-a (PPEU-i) i delegacijama 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.

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 te poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Tim je Ugovorom uveden „sustav s tri stupa”, pri čemu je ZVSP činio drugi stup. Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. uspostavljen je učinkovitiji proces donošenja odluka koji je obuhvaćao konstruktivnu suzdržanost i glasovanje kvalificiranom većinom. Europsko vijeće ustanovilo je u prosincu 1999. funkciju Visokog predstavnika za ZVSP. 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 te ih strateški usmjeruje.

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 1. siječnja 2009. Uniji su dani pravna osobnost i institucionalno otjelovljenje njezina vanjskog djelovanja. Osim toga, uklonjena je struktura na temelju stupova uvedena UEU-om 1993. godine. Ugovorom je obuhvaćen niz novih sudionika ZVSP-a, uključujući Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku koji je i potpredsjednik Komisije (VP/HR) i novog stalnog predsjednika Europskog vijeća. Osim toga je stvorena Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) te unaprijeđena zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP), koja čini sastavni dio ZVSP-a (za više informacija vidi [5.1.2](#))

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 dijelu 5. člancima 205. – 222. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) obuhvaćeno je vanjsko djelovanje Unije. Također se primjenjuju i članci 346. i 347.

OVLASTI I INSTRUMENTI VANJSKE POLITIKE PARLAMENTA

Usprkos svojoj ograničenoj formalnoj ulozi u donošenju vanjskopolitičkih odluka Parlament je koncept ZVSP-a podržavao od njegova nastanka i nastojao proširiti njegovo područje primjene. Uzimajući u obzir međunarodne izazove tijekom posljednjeg desetljeća Parlament 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 ESVD-om, Predsjedništvom EU-a, Tajništvom Vijeća i Komisijom, kao i s nacionalnim parlamentima država članica.

Prema članku 36. UFEU-a Visoki predstavnik treba se redovito savjetovati s Parlamentom o glavnim aspektima ZVSP-a i odlukama koje se donose u tom području te informirati 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 susretne sa svojim pandanima iz Političkog i sigurnosnog odbora Vijeća, ESVD-a i Komisije kako bi raspravljali 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 međuinstitucijskom sporazumu iz 2002. godine;
- održavanje razmjena stajališta s voditeljima misija, voditeljima delegacija i drugim visokim dužnosnicima EU-a tijekom sjednica i saslušanja u parlamentarnim odborima;
- obvezu Visokog predstavnika da u Parlamentu najmanje dvaput godišnje podnese izvješće o trenutačnom stanju u vezi sa ZVSP-om/ZSOP-om i da odgovara na pitanja.

Osim tog političkog dijaloga, Parlament se koristi svojom ovlasti u okviru proračunskog postupka. S obzirom na to da čini jednu granu proračunskog tijela EU-a Parlament mora odobriti godišnji proračun za ZVSP. Parlament također pomaže pri oblikovanju relevantnih vanjskih financijskih instrumenata preko procesa trilateralnih pregovora s Vijećem i Komisijom.

Parlament redovito provjerava rad ESVD-a te mu daje prijedloge o strukturnim pitanjima u rasponu od njegove geografske i rodne ravnoteže do interakcije s drugim institucijama EU-a i diplomatskim službama država članica. Parlament također održava redovne rasprave s Visokim predstavnikom i posebnim predstavnicima EU-a imenovanima za određene regije ili pitanja. Parlamentarni odbori, koji su pomogli



pri uspostavi ESVD-a, također razmjenjuju stajališta s novoimenovanim voditeljima delegacija te službe.

Parlament ima ulogu i u praćenju pregovora te provedbi međunarodnih sporazuma. Vijeću je potrebna njegova suglasnost za sklapanje takvih sporazuma (za više informacija vidi [5.2.1](#), [5.2.3](#)).

UNUTARNJE 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 (pododboru za sigurnost i obranu (SEDE) i pododboru 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. Oni također služe kao glavne kontaktne točke Parlamenta sa strukturama globalnog upravljanja (uključujući 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 44 stalna međuparlamentarna izaslanstva, u koja se ubrajaju zajednički parlamentarni odbori, odbori za parlamentarnu suradnju, druga parlamentarna izaslanstva i zajedničke parlamentarne skupštine.

Ta međuparlamentarna izaslanstva obuhvaćaju:

- Zajedničku parlamentarnu skupštinu AKP-a i EU-a, osnovanu kako bi se povezali zastupnici u Europskom parlamentu i izabrani predstavnici afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja (AKP) koje su potpisnice Sporazuma iz Cotonoua;
- 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;
- Parlamentarnu skupštinu EuroNest, parlamentarni forum Istočnog partnerstva EU-a, koji okuplja zastupnike u EP-u i zastupnike nacionalnih parlamenata u zemljama Istočnog partnerstva;
- Parlamentarnu skupštinu Unije za Mediteran (PS-UzM), koja predstavlja parlamentarnu odrednicu Unije za Mediteran (UzM), a koja je zamijenila Euro-meditransko partnerstvo (Proces iz Barcelone).

UTJECAJ PARLAMENTA NA ZVSP

Uključenost parlamenta u ZVSP pomaže jačanju demokratske odgovornosti te politike. Parlament snažno podupire institucijski ustroj koji djeluje nakon donošenja Ugovora iz Lisabona, zalažući se za povećanu ulogu ESVD-a, delegacija EU-a i posebnih predstavnika EU-a te za dosljedniju politiku i djelotvorniji ZVSP. Bori se 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 mozgova 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.

GLOBALNA STRATEGIJA I EUROPSKI PARLAMENT

U lipnju 2015. Europsko vijeće je Visokoj predstavnici dalo zadaću da do lipnja 2016. pripremi globalnu strategiju EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku. Ta je odluka donesena nakon što je Visoka predstavnica izvršila stratešku analizu ključnih promjena i izazova na globalnoj sceni i zaključila da je potrebno revidirati europsku sigurnosnu strategiju iz 2003. godine. Cilj globalne strategije bio je donijeti široki strateški okvir s pomoću kojeg bi EU bio u stanju razumjeti sadašnje međunarodne izazove i suočiti se s njima odlučno i dosljedno, koristeći se širokom paletom instrumenata i mehanizama koji su mu na raspolaganju.

Zajedno s državama članicama, nacionalnim parlamentima, stručnjacima i širom javnosti, Parlament je uključen u postupak globalnog strateškog savjetovanja. Parlament je organizirao sjednice Odbora za vanjske poslove (AFET) i saslušanja sa stručnjacima na temu globalne strategije te donio rezoluciju „o EU-u u globalnom okruženju koje se mijenja – povezaniji, konfliktniji i kompleksniji svijet” u kojoj su iznesene želje Parlamenta u vezi s budućim smjerom vanjske politike EU-a.

Visoka predstavnica Unije predstavila je 28. lipnja 2016. Globalnu strategiju za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije Europskom vijeću. Globalna strategija EU-a svojim naglaskom na sigurnosti, ambicijom da ostvari stratešku autonomiju te principijelnim no pragmatičnim pristupom okruženju u kojemu se nalazi Europa označava važnu promjenu pristupa u usporedbi s europskom sigurnosnom strategijom iz 2003. godine. U globalnoj strategiji EU-a utvrđuje se pet prioriteta za vanjsku politiku EU-a:

- sigurnost naše Unije;
- otpornost država i društava istočno i južno od nas;
- integrirani pristup sukobima;
- kooperativni regionalni poreci;
- globalno upravljanje za 21. stoljeće.

EU će u cilju provedbe nove strategije revidirati postojeće sektorske strategije te osmisliti i provesti nove tematske ili geografske strategije u skladu s prioritetima Globalne strategije EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku. One će uključivati sektorsku strategiju kojom se preciziraju civilna i vojna ambicija, zadaće, uvjeti i prioriteti u pogledu sposobnosti EU-a.

U cilju operacionalizacije vizije Globalne strategije EU-a za pitanja obrane i sigurnosti potpredsjednica Komisije/Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu



politiku predstavila je Vijeću za vanjske poslove provedbeni plan ZSOP-a u kojem su utvrđena tri skupa prioriteta: odgovor na vanjske sukobe i krize, izgradnja kapaciteta partnerâ te zaštita Unije i njezinih građana.

U tom je planu predloženo 13 mjera. One uključuju koordinirano godišnje preispitivanje izdataka u području obrane (CARD), bolje brzo reagiranje (uključujući preko korištenja borbenih skupina EU-a) i novu jedinstvenu stalnu strukturiranu suradnju (PESCO) za one države članice koje su voljne preuzeti veće obveze u pogledu obrane. Vijeće je 6. ožujka 2018. donijelo plan za provedbu PESCO-a. Trenutačno se u okviru PESCO-a razvijaju 34 projekta uz sudjelovanje 25 država članica (za više pojedinosti vidi [5.1.2](#)).

Kako bi podržala konkurentnost i inovacijske kapacitete obrambene industrije EU-a Komisija je u kolovozu 2018. uspostavila Europski program industrijskog razvoja u području obrane (EDIDP), a u svibnju 2019. predstavila zajednički akcijski plan zajedno s ESVD-om kako bi se olakšala provedba pakta za civilni ZSOP (CCC). U svojim zaključcima o stanju Globalne strategije EU-a iz lipnja 2019. Vijeće je preporučilo punu implementaciju Europskog fonda za obranu, što će ojačati obrambenu industriju i tehnologiju EU-a.

Kako bi obilježio treću obljetnicu Globalne strategije EU-a ESVD je u listopadu 2019. objavio izvješće o njezinoj provedbi. U izvješću se između ostalog naglašava napredak koji je EU ostvario u prevladavanju prepreka vojnoj mobilnosti i važnost suradnje EU-a i NATO-a u području sigurnosti i obrane. U svom govoru u listopadu 2019. potpredsjednica Komisije/Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku Mogherini rekla je kako su „strateška autonomija i suradnja s partnerima, počevši od NATO-a, dvije strane iste medalje”, čime je objasnila ključni značaj partnerstva EU-a i NATO-a za uspješno funkcioniranje načela „kooperativne autonomije”^[1].

Parlament je krajem 2018. objavio svoje godišnje izvješće o provedbi ZVSP-a^[2]. Ponovno istaknuvši svoje uvjerenje da se izazovi s kojima se suočava EU mogu riješiti samo zajedničkim snagama zastupnici su pozvali na uspostavu istinske zajedničke europske vanjske i sigurnosne politike koja se temelji na strateškoj autonomiji i njezinoj integraciji u područjima industrije i operacija, uključujući u pogledu kapaciteta. U izvješću se među ostalim preporučuje jačanje unutarnje otpornosti EU-a na vanjsko uplitanje i uspostava zajedničke strategije s međunarodnim partnerima; ulaganje u stabilnost i prosperitet zapadnog Balkana; poticanje razvoja sve bliskijih odnosa s Istočnim partnerstvom jačanjem gospodarskih veza; te promicanje gospodarskog i socijalnog razvoja u južnom Sredozemlju i subsaharskoj Africi. Također potvrđuje pozitivan učinak koji će uspostava PESCO-a i CARD-a imati na suradnju u području obrane.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen
01/2020

[1]Posluživši se tim izrazom Visoka predstavnica željela je izraziti sposobnost EU-a da s NATO-om i drugim partnerima surađuje na način koji neće kompromitirati njegovu stratešku autonomiju u području obrane i sigurnosti.

[2]Usvojeni tekstovi, [P8_TA\(2018\)0513](#).

