



ZUNANJA POLITIKA: CILJI, INSTRUMENTI IN DOSEŽKI

Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) Evropske unije je bila zasnovana leta 1993 in se je z vsako nadaljnjo pogodbo okrepila. Danes jo Parlament nadzira in prispeva k njenemu razvoju, zlasti s podporo Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD), posebnimi predstavniki EU in delegacijami EU. Proračunska pooblastila Parlamenta določajo obseg in področje delovanja skupne zunanje in varnostne politike, pa tudi finančne instrumente EU, s katerimi se vzdržujejo zunanje dejavnosti EU.

SKUPNA ZUNANJA IN VARNOSTNA POLITIKA: RAZVOJ S POGODBAMI

Skupna zunanja in varnostna politika Evropske unije je bila zasnovana leta 1993 s Pogodbo o Evropski uniji (PEU) s ciljem ohranjanja miru, povečevanja mednarodne varnosti, spodbujanja mednarodnega sodelovanja ter razvoja in utrjevanja demokracije, načel pravne države ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

PEU je tedaj uvedla tako imenovani tristebni sistem, pri čemer je SZVP predstavljala drugi steber. Amsterdamska pogodba je leta 1997 uvedla učinkovitejši postopek odločanja, vključno z instrumentom konstruktivne vzdržanosti in glasovanja s kvalificirano večino. Evropski svet je decembra 1999 ustvaril mesto visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Pogodba iz Nice je leta 2003 uvedla dodatne spremembe za lažji postopek sprejemanja odločitev, političnemu in varnostnemu odboru, ustanovljenemu s sklepom Sveta iz januarja 2001, pa je podelila mandat za izvajanje političnega nadzora in strateško vodenje operacij kriznega upravljanja.

Z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. januarja 2009, je Unija dobila status pravne osebe in institucionalno strukturo za zunanje delovanje. Poleg tega je odpravila stebarno strukturo, ki jo je leta 1993 uvedla PEU. Pogodba je na področju skupne zunanje in varnostne politike uvedla vrsto novih subjektov, vključno z visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (ki opravlja tudi vlogo podpredsednika Komisije) in novim stalnim predsednikom Evropskega sveta. S pogodbo se je ustanovila ESZD in nadgradila skupna varnostna in obrambna politika, ki je eden sestavnih delov skupne zunanje in varnostne politike (več o tem v [5.1.2.](#)).

Pravna podlaga skupne zunanje in varnostne politike je bila opredeljena s PEU in spremenjena z Lizbonsko pogodbo. Členi 21–46 v naslovu V Pogodbe o Evropski uniji vsebujejo splošne določbe o zunanjepolitičnem delovanju Unije in posebne določbe



o skupni zunanji in varnostni politiki. Členi 205–222 v petem delu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) opredeljujejo zunanje delovanje Unije. Uporabljata se tudi člena 346 in 347 iz sedmega dela.

POOBLASTILA IN INSTRUMENTI PARLAMENTA V ZUNANJI POLITIKI

Kljub omejeni formalni vlogi pri sprejemanju odločitev na področju zunanje politike Evropski parlament že vse od začetka podpira koncept skupne zunanje in varnostne politike in poskuša razširiti področje njenega delovanja. Ob mednarodnih izzivih zadnjega desetletja je vztrajno pozival k vzpostavitvi funkcije zunanjega ministra EU in k ustanovitvi evropske diplomatske službe. Z Evropsko službo za zunanje delovanje, s predsedstvom EU, sekretariatom Sveta in Komisijo, pa tudi s parlamenti držav članic je v praksi vzpostavil določeno mero neformalnega sodelovanja na področju zunanjih zadev.

V skladu s členom 36 Pogodbe o Evropski uniji se mora visoki predstavnik redno posvetovati s Parlamentom o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah skupne zunanje in varnostne politike ter ga obveščati o njenem razvoju. Parlament dvakrat letno organizira razprave o poročilih o napredku pri izvajanju skupne zunanje in varnostne politike ter na Svet in visokega predstavnika naslavlja vprašanja in priporočila.

Pravica Parlamenta, da se ga obvešča in z njim posvetuje o skupni zunanji in varnostni politiki/skupni varnostni in obrambni politiki, je bila leta 2010 dodatno okrepljena z izjavo visoke predstavnice o politični odgovornosti. Z njo se je med drugim:

- povečal pomen skupnih posvetovalnih sej, na katerih se lahko določena skupina poslancev Evropskega parlamenta sestane s partnerji iz političnega in varnostnega odbora Sveta, Evropske službe za zunanje delovanje in Komisije ter razpravlja o načrtovanih in tekočih civilnih misijah skupne varnostne in obrambne politike;
- utrdila pravica posebnega odbora Parlamenta, da lahko dostopa do zaupnih informacij v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko ter skupno varnostno in obrambno politiko, ki temelji na medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2002;
- vzpostavila izmenjava mnenj z vodjami misij, vodjami delegacij in drugimi višjimi uradniki EU med sejami in predstavitvami odborov Parlamenta;
- Visokemu predstavniku je bila dodeljena naloga, da vsaj dvakrat letno Parlamentu poroča o stanju na področju skupne zunanje in varnostne politike/skupne varnostne in obrambne politike in odgovarja na vprašanja.

Parlament poleg tega političnega dialoga svoja pooblastila izvaja tudi prek proračunskega postopka, pri katerem kot veja proračunskega organa EU odobri letni proračun skupne zunanje in varnostne politike. V postopku tristranskih pogajanj s Svetom in Komisijo sooblikuje tudi ustrezne zunanjepolitične finančne instrumente.

Parlament redno nadzira dejavnosti Evropske službe za zunanje delovanje in oblikuje priporočila o strukturnih vprašanjih, od geografske uravnoteženosti in enakopravne zastopanosti spolov do stikov z drugimi institucijami EU in diplomatskimi službami držav članic. Prav tako redno razpravlja z visokim predstavnikom in posebnimi predstavniki EU, imenovanimi za določene regije ali vprašanja. Tudi parlamentarni odbori, ki



so pomagali pri ustanovitvi ESZD, izmenjujejo mnenja z novoimenovanimi vodjami delegacij ESZD.

Parlament spremlja tudi pogajanja o mednarodnih sporazumih in njihovo izvajanje. Svet lahko te sporazume sklene šele, ko pridobi soglasje Parlamenta (več o tem v razdelkih [5.2.1.](#) in [5.2.3.](#)).

NOTRANJE STRUKTURE PARLAMENTA, KI SODELUJEJO PRI SKUPNI ZUNANJI IN VARNOSTNI POLITIKI

Večina dela Parlamenta na področju skupne zunanje in varnostne politike se opravi v posebnih odborih, zlasti Odboru za zunanje zadeve (AFET) in dveh pododborih (v Pododboru za varnost in obrambo (SEDE) ter v Pododboru za človekove pravice (DROI)), pa tudi v Odboru za mednarodno trgovino (INTA) in Odboru za razvoj (DEVE). Ti odbori oblikujejo skupno zunanjo in varnostno politiko s poročili in mnenji, ki jih pripravijo. Prav tako so glavne kontaktne točke za svetovne strukture upravljanja (vključno z Organizacijo združenih narodov), druge institucije EU, predsedstva Svetu in parlamente držav članic.

Z delom na področju skupne zunanje in varnostne politike so povezane tudi parlamentarne delegacije, katerih vloga je negovati in razvijati mednarodne stike Parlamenta (predvsem z medparlamentarnim sodelovanjem) ter spodbujati temeljne vrednote Unije, vključno s svobodo, demokracijo, človekovimi pravicami, temeljnimi svoboščinami in pravno državo. Trenutno deluje 44 stalnih medparlamentarnih delegacij, vključno s skupnimi parlamentarnimi odbori, odbori za parlamentarno sodelovanje, drugimi parlamentarnimi delegacijami in skupnimi parlamentarnimi skupščinami.

Medparlamentarne delegacije so med drugimi:

- skupna parlamentarna skupščina AKP-EU, ki združuje poslance Evropskega parlamenta in izvoljene predstavnike afriških, karibskih in pacifiških držav (države AKP), ki so podpisale sporazum iz Cotonouja;
- EuroLat, skupna večstranska skupščina, nastala na podlagi strateškega partnerstva med dvema regijama, ki sta ga junija 1999 sklenili EU ter latinskoameriška in karibska regija;
- parlamentarna skupščina EuroNest, parlamentarni forum vzhodnega partnerstva EU, v njej pa sedijo poslanci Evropskega parlamenta in poslanci parlamentov iz držav vzhodnega partnerstva;
- parlamentarna skupščina Unije za Sredozemlje, ki je parlamentarna razsežnost te unije, ki je nadomestila evro-sredozemsko partnerstvo (barcelonski proces).

VPLIV EVROPSKEGA PARLAMENTA NA SKUPNO ZUNANJO IN VARNOSTNO POLITIKO

Sodelovanje Evropskega parlamenta pri skupni zunanji in varnostni politiki prispeva k večji demokratični odgovornosti te politike. Evropski parlament odločno podpira institucionalno ureditev po Lizbonski pogodbi ter se zavzema za vplivnejšo vlogo ESZD,



delegacij EU in posebnih predstavnikov EU, pa tudi za skladnejšo in učinkovitejšo skupno zunanjo in varnostno politiko. Prizadeva si za skladnejše politične in finančne zunanje-politične instrumente EU, da bi preprečili podvajanje in neučinkovitost.

Parlament je platforma za izmenjavo mnenj med institucionalnimi in vladnimi oblikovalci politike, civilno družbo in epistemskimi skupnostmi (denimo možganskimi trusti in akademiki) ter pomaga pri ozaveščanju javnosti o SZVP in lažjem sodelovanju obsežnejše palete vladnih in nevladnih partnerjev v EU in zunaj nje. S svojimi dejavnostmi povečuje prepoznavnost zunanje politike EU ter povezuje institucije EU in državljane.

GLOBALNA STRATEGIJA IN EVROPSKI PARLAMENT

Evropski svet je visoki predstavnici junija 2015 naročil, naj do junija 2016 pripravi globalno strategijo EU za zunanjo in varnostno politiko. Do tega je prišlo na osnovi strateške ocene, ki jo je visoka predstavnica pripravila o osrednjih spremembah in izzivih v svetovnem okolju in v kateri je poudarila, da je treba pregledati evropsko varnostno strategijo iz leta 2003. Cilj globalne strategije je bil zagotoviti obsežen strateški okvir, s pomočjo katerega naj bi EU razumela aktualne mednarodne izzive ter se odločno in usklajeno soočila z njimi, pri tem pa uporabila širok nabor orodij in mehanizmov, ki so ji na voljo.

Evropski parlament skupaj z državami članicami, nacionalnimi parlamenti, strokovnjaki in širšo javnostjo sodeluje v postopku posvetovanja o globalni strategiji. Organiziral je seje Odbora za zunanje zadeve (AFET) in predstavitve strokovnjakov, namenjene globalni strategiji, sprejel pa je tudi resolucijo o EU v spreminjajočem se svetovnem okolju – bolj povezanem, konfliktnem in kompleksnem svetu, v kateri je nakazal svoj pogled na prihodnjo usmeritev zunanje politike EU.

Visoka predstavnica je 28. junija 2016 Evropskemu svetu predstavila globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije. Strategija s posebnim poudarkom na varnosti in z željo po strateški avtonomiji z načelnim, a pragmatičnim pristopom do evropskega konteksta predstavlja pomembno spremembo v primerjavi z evropsko varnostno strategijo iz leta 2003. Globalna strategija EU določa pet prednostnih nalog zunanje politike EU:

- varnost naše Unije,
- državna in družbena odpornost vzhodno in južno od nas,
- celosten pristop do konfliktov,
- kooperativne regionalne ureditve,
- globalno upravljanje za 21. stoletje.

Da bo nova strategija dejansko učinkovita, bo EU ponovno pregledala obstoječe sektorske strategije ter vzpostavila in začela izvajati nove tematske ali geografske strategije v skladu s prednostnimi nalogami globalne strategije. Med temi bo sektorska strategija, v kateri se bodo podrobneje opredelile civilno-vojaška raven ambicij, naloge, zahteve in prednostne naloge z vidika zmogljivosti.



Podpredsednica/visoka predstavnik je novembra 2016, da bi operacionalizirala vizijo globalne strategije za obrambo in varnost, Svetu za zunanje zadeve predstavila načrt za izvajanje skupne varnostne in obrambne politike, v katerem je opredelila tri sklope prednostnih nalog: odzivanje na zunanje konflikte in krize, krepitev zmogljivosti partnerjev ter zaščita Unije in njenih državljanov.

Načrt določa 13 predlogov za varnost in obrambo. Ti vključujejo usklajeni letni pregled obrambe, boljše zmogljivosti za hitro odzivanje EU (vključno z uporabo bojnih skupin EU) in novo enotno stalno strukturno sodelovanje (PESCO) za tiste države članice, ki so pripravljene sprejeti večje obveznosti na področju obrambe. Svet je 6. marca 2018 sprejel časovni načrt za izvajanje PESCO. Trenutno se v okviru PESCO razvija 34 projektov s sodelovanjem 25 držav članic (za več podrobnosti glej [5.1.2.](#)).

Da bi podprla konkurenčnost in inovacijsko zmogljivost obrambne industrije EU, je Komisija avgusta 2018 oblikovala evropski program za razvoj obrambne industrije (EDIDP); maja 2019 je skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje predstavila skupni akcijski načrt za lažje izvajanje pakta o civilnih vidikih SVOP. Svet je v svojih sklepih iz junija 2019 o stanju globalne strategije EU priporočil popolno izvajanje evropskega obrambnega sklada, ki bo okrepil obrambno industrijo in tehnologijo EU.

ESZD je oktobra 2019 ob tretji obletnici globalne strategije EU objavila poročilo o njenem izvajanju. Med drugim sta bila v poročilu poudarjena napredek EU pri premagovanju ovir za vojaško mobilnost in pomen sodelovanja med EU in Natom na področju varnosti in obrambe. V govoru oktobra 2019 je tedanja podpredsednica Komisije/visoka predstavnik Federica Mogherini izjavila, da sta strateška avtonomija in sodelovanje z našimi partnerji – začeni z Natom – dve plati iste medalje, s čimer je pojasnila, kako je partnerstvo EU z Natom bistveno za delovanje njenega pristopa „avtonomije v sodelovanju“^[1].

Evropski parlament je konec leta 2018 izdal letno poročilo o izvajanju skupne zunanje in varnostne politike^[2]. Poslanci, ki so prepričani, da se lahko izzivi EU rešujejo le s skupnimi močmi, so pozvali k dejanski skupni evropski zunanji in varnostni politiki, ki bi temeljila na strateški avtonomiji in njenem vključevanju, tudi v smislu zmogljivosti, na področja industrije in operativnosti. Poročilo med drugim priporoča krepitev notranje odpornosti EU na zunanje vmešavanje in oblikovanje skupne strategije z mednarodnimi partnerji; naložbe v stabilnost in blaginjo na Zahodnem Balkanu; spodbujanje oblikovanja vse tesnejših odnosov z vzhodnim partnerstvom z okrepitevijo gospodarskih vezi; spodbujanje gospodarskega in socialnega razvoja v južnem Sredozemlju in v podsaharski Afriki. Poročilo prav tako priznava pozitiven učinek, ki ga bo imela vzpostavitev stalnega strukturnega sodelovanja in usklajenega letnega pregleda na področju obrambe na obrambno sodelovanje.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen
01/2020

[1]S tem izrazom podpredsednica/visoka predstavnik misli zmožnost EU, da sodeluje z Natom, pa tudi z drugimi partnerji, ne da bi ogrozila svojo strateško avtonomijo na področju obrambe in varnosti.

[2]Sprejeta besedila, [P8_TA\(2018\)0513](#).

