

IZKUŠNJE S PODROČJA EVROPSKE VARNOSTNE IN OBRAMBNE POLITIKE MED SLOVENSKIM PREDSEDOVANJEM SVETU EU

EXPERIENCES IN THE FIELD OF EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY DURING THE SLOVENIAN EU COUNCIL PRESIDENCY

.....

POVZETEK

Projekt predsedovanja Svetu EU (v nadaljevanju predsedovanje EU) je bil ena najbolj vsestranskih dejavnosti Republike Slovenije po vstopu v EU, še posebej v letih 2007 in 2008. V zaključnih analizah, poročilih in javnih predstavitev na ravni Vlade, posameznih ministrstev in državnih organov, je bilo soglasno ugotovljeno, da je bil projekt uspešen. Vodenje oziroma uresničevanje nalog predsedujoče države na področju evropske varnostne in obrambne politike (EVOP) je pri tem zavzemalo posebno mesto, čeprav v osemnajstmesečnem programu predsedovanja tria Portugalske, Nemčije in Slovenije ter šestmesečnem programu slovenskega predsedovanja ni

¹ Avtor se zahvaljuje g. Tadeju Burgarju, generalnemu direktorju Direktorata za obrambno politiko v MO, brigadirju Antonu Turku, vojaškemu predstavniku pri Natu in EU, podpolkovniku Dejanu Groffu, izvršilnemu častniku projekta SV za predsedovanje EU, in dr. Ljubici Jelušič za vse nasvete in pripombe glede izboljšave besedila. Odgovornost za zapisane morebitne napake in pomanjkljivosti ostaja pri avtorju.

bilo zastavljeno kot prednostno. Ker je EVOP pomemben del skupne zunanje in varnostne politike EU, so bili pomembni tudi oblikovanje politike in ustvarjanje političnih razmer (v nadaljevanju tudi angl. policy making) za vodenje EVOP, vzpostavitev in vzdrževanje učinkovite komunikacije med številnimi subjekti in ravnmi reševanja, tako v nacionalnem kot tudi evropskem oziroma širšem mednarodnem okolju, ter podpora in organizacija dogodkov in dejavnosti, s katerimi se je EVOP uresničevala v praksi. V Ministrstvu za obrambo (MO) in Slovenski vojski (SV) so se kot izzivi pojavljali: vsebinsko obvladovanje zadev EVOP, učinkovito uresničevanje nalog iz slovenskega programa predsedovanja, prispevek k skupnemu reševanju obrambno-varnostnih zadev in ustvarjanje sinergije v ministrstvu, med slovenskimi ministrstvi in tudi znotraj ustanov in mehanizmov, ki delujejo v EU. Članek predstavlja nekatere dosežke na področju EVOP, opozarja na zamujene priložnosti ter navaja izkušnje in primere dobre prakse slovenskega predsedovanja. Priprave na slovensko predsedovanje in izvajanje nalog na področju EVOP so potekale tudi kot zahtevno in zanimivo učenje ter reševanje vprašanj in novih izzivov. Pri tem se je pokazalo, da je majhnost predsedujoče države lahko tudi prednost, še zlasti, ko gre za usklajevanje pogledov in mogočih rešitev v evropski skupnosti držav, če pri tem taka država ne vsiljuje svojih nacionalnih stališč in interesov, temveč skrbi za doseganje konsenza in učinkovitost dejavnosti EVOP.

K L J U Č N E B E S E D E

Slovensko predsedovanje Svetu EU, evropska varnostna in obrambna politika, operacije EU, gradnja vojaških zmogljivosti, sodelovanje s strateškimi partnerji.

.....

A B S T R A C T

The EU Council Presidency project was one of the most comprehensive activities of the Republic of Slovenia after joining the EU, particularly in the years 2007 and 2008. In the final analyses, reports and public presentations on the level of the

.....

government, individual ministries and state bodies, it has been unanimously established that the project was successful. Although it has not been defined as a priority in the eighteen-month long presidency program of the Portugal, Germany and Slovenia trio, the management or the implementation of the tasks, pertaining to the presiding country, in the field of European Security and Defence Policy (ESDP) occupied a special place. Since ESDP forms an important part of the EU foreign and security policy, great importance was attributed to policy-making and to creating political conditions for managing ESDP, to establishing and maintaining effective communication between numerous subjects and problem-solving levels, in the national as well as European or wider international environment, and to supporting and organising events and activities through which the ESDP manifested itself in practice. The challenges at the Ministry of Defence (MOD) and in the Slovenian Armed Forces (SAF) were the following: the ESDP affairs management in content, efficient implementation of tasks of the Slovenian presidency program, contribution to collective solving of defence-security matters, and creating synergy in the ministry, between Slovenian ministries and within EU institutions and mechanisms. The article presents some of the achievements in the ESDP field, draws attention to missed opportunities and lists experiences and examples of good practice gained during the Slovenian presidency. The preparations for the Slovenian presidency and the implementation of tasks in the field of ESDP at the same time presented a demanding and interesting learning opportunity and solving of questions and new challenges. It is apparent that the size of a presiding country - as in case of Slovenia - can also be seen as an advantage, particularly when coordinating standpoints and possible solutions in the European community, if such a country does not enforce its viewpoints and interests, but aims to achieve consensus and efficiency of the ESDP.

KEY WORDS

Slovenian EU Council Presidency, European Security and Defence Policy, EU operations, generation of military capabilities, cooperation with strategic partners.

UVOD

Republika Slovenija je v sklopu predsedovalnega tria², Nemčije, Portugalske in Slovenije, od 1. januarja do 30. junija 2008 predsedovala Svetu EU kot prva izmed novih držav članic po zadnji širitvi unije. Moto slovenskega predsedovanja je bila sinergija v najširšem pomenu, tako znotraj države kot tudi v evropskem prostoru ter v povezavah s strateškimi partnerji EU, kot so OZN, zveza Nato in Afriška unija. EVOP ni bila uvrščena v ključne prednostne naloge³ slovenskega predsedovanja, njena pomembnost in aktualnost pa zaradi tega nista bili manjši ali manj prisotni. Članek temelji na ugotovitvah, ki so bile predstavljene znotraj poročanj oziroma poročil, pa tudi javno objavljenih ocen. Namen članka ni povečevanje slovenskega prispevka, pač pa poskus objektivne presoje dosežkov, izkušenj in naučenih lekcij. Avtor članka se pri opisovanju izkušenj opira tudi na osebne ugotovitve, ker je bil namestnik vodje operativne skupine v MO, to je skupine, ki je skrbel za uresničevanje programa in izvedbenih načrtov ter se neposredno soočala z vprašanji oblikovanja politike na področju EVOP v MO. Poleg tega je bil avtor odgovoren tudi za vodenje projekta predsedovanja EU v SV in se tako soočil s številnimi dogodki in izkušnjami na ključnih vojaških vprašanjih znotraj EVOP. Kljub dejstvu, da EU uporablja javno diplomacijo za uresničevanje svojih politik in njihovo promocijo, je treba opozoriti, da pri ocenjevanju politik ni mogoče zapisati vsega, kar je bilo doseženo, izpuščeno ali naučeno. Članek je tako vojaškoobrambni pogled na tista področja in vprašanja EVOP, s katerimi sta se soočila MO in SV.

ORGANIZACIJSKI IZZIVI SLOVENSKEGA PREDSEDOVANJA SVETU EU

EVOP je področje, ki je bilo v EU v zadnjih letih deležno najhitrejšega razvoja in postaja vedno pomembnejši dejavnik v mednarodnih odnosih. EVOP je usmerjena k stabilizaciji razmer na kriznih območjih, predvsem tistih, ki so v interesu EU in so skladne s skupno zunanjo in varnostno politiko. Glede na kratek čas, ki ga ima predsedujoča država na voljo za predsedovanje, je treba vse dejavnosti natančno pripraviti. Med pripravami je tako treba identificirati področja predsedovanja,

² Pristop »trio« je bil prvič uveden na podlagi sklepa Evropskega sveta, decembra 2004 (Jazbec 2008: 21), z vključitvijo novih članic v EU zaradi njihovega lažjega uvajanja v proces predsedovanja in zagotavljanja kontinuitete.

³ Med prednostnimi nalogami slovenskega predsedovanja so bile naslednje teme: (1) prihodnost EU oziroma ratifikacijski proces Lizbonske pogodbe, (2) energijsko-podnebni paket, (3) lizbonska strategija, (4) širitev in evropska sosedstva politika ter (5) medkulturni dialog (Program slovenskega predsedovanja Svetu 2008; 18-mesečni program 2007).

oblikovati in vzpostaviti koncepte posameznih področij, oblikovati cilje in načrte, po katerih bodo ti doseženi, izbrati in usposobiti ustrezen kader ter se pripraviti za vodenje, ki bo zagotovilo uresničitev načrtovanih nalog in ciljev. Program naj bi praviloma sledil tudi tistemu, kar v svoj koledar uvrsti sekretariat EU. Iz vsega navedenega izhajajo zapleteni organizacijski izzivi. Nekatere, še posebej tiste, s katerimi sta bila soočena MO in SV, opisujemo v nadaljevanju.

Priprave na predsedovanje in njegovo uresničevanje so bile organizirane in vodene kot zahteven projekt, bile so izziv, ki mu je težko najti primerjavo v zgodovini samostojne Slovenije⁴. Čeprav so bili na voljo številne izkušnje⁵ in napotki, kako se lotiti vprašanj EVOP, in čeprav smo bili v procese njenega sooblikovanja in uresničevanja aktivno vključeni po vstopu v EU, je bilo kar nekaj neznank in dvomov. Pri tem omenimo krepitev zaupanja med vodstveno strukturo in izvajalci nalog, da so nalogam in izzivom lahko kos. Primerjava izkušenj držav, ki so predsedovale pred Slovenijo, slovenskih zmožnosti in omejitev glede kadrov in razvite strukture za prevzem nalog, so zahtevale nekatere posebnosti v pristopu k projektu.

Priprave so se začele že leta 2005 in dosegle vrhunec v drugi polovici leta 2007 (Pišlar 2007b: 2). V MO in SV je bil ves čas priprav v ospredju izvedbeni cilj predsedovanja na obrambno-varnostnem področju. Ta se je pojavljal tudi kot organizacijski izziv, kako korektno in strokovno uresničiti program slovenskega predsedovanja na področju EVOP ter kako čim uspešneje opraviti naloge, določene s posebno odredbo ministra oziroma z direktivami načelnika Generalštaba.

Pri pripravah so bili pomembni izbira osebja in potek usposabljanja, s katerim si je osebje pridobivalo znanje o EVOP oziroma mehanizmih in postopkih njenega praktičnega uresničevanja, ter samozavest izvajalcev in odločevalcev na različnih ravneh (Pišlar 2008d: 8). Velja zapisati, da je bilo poznavanje tujega jezika zgolj eno od pomembnih meril za izbiro osebja, pomembno je bilo tudi poznavanje EVOP, še posebej pa organizacijske sposobnosti. Zapišimo, da je bila motivacija izbranih ljudi na visoki ravni, poleg tega so bili za dodatno delo pri pripravah in opravljanju nalog predsedovanja tudi dodatno finančno stimulirani.

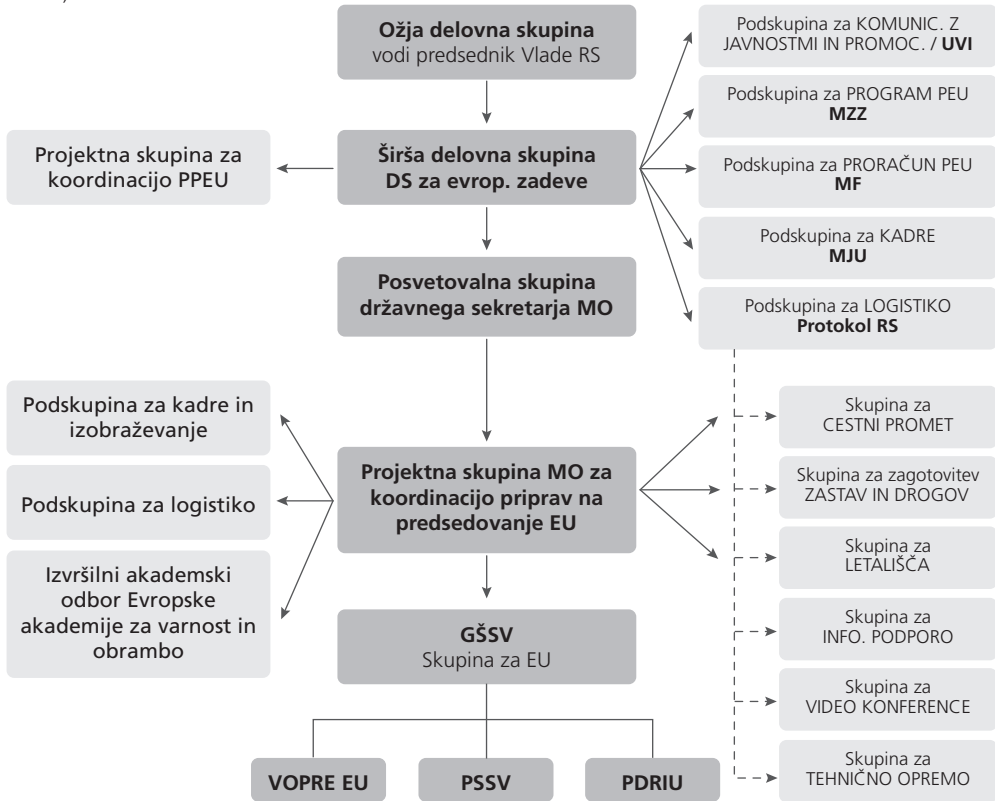
Organizacijska struktura med pripravami je bila kombinacija obstoječe organiziranosti na vladni ravni in v ministrstvih s posameznimi projektnimi ali funkcijskimi enotami. Ali zapisano drugače: delegiranje nalog in usklajevanje sta potekali pretežno po obstoječi linijski strukturi, pri konkretnem

⁴ V nekaterih izjavah so projekt primerjali z izzivom izpred 17 let, ko so potekale priprave in se pozneje uresničevale dejavnosti za osamosvojitve Slovenije (Pišlar 2008c: 3, Jazbec 2008: 21).

⁵ Med izkušnje je treba šteti tudi slovensko predsedovanje OVSE (OSCE 2006).

uresničevanju priprav pa sta bila prepoznavna matrična povezanost in projektno vodenje. Organizacijska struktura, ki je bila oblikovana v MO in SV za priprave leta 2007, je razvidna iz organigrama na sliki 1.

Slika 1: Organizacijska struktura v pripravah na predsedovanje EU (januar–december 2007)⁶



Vir: Predstavitve GŠSV: poročanje o pripravljenosti, 23. november 2007.

Decembra 2007 je bila v MO in SV dotedanja organizacijska struktura preoblikovana za vodenje, usklajevanje in uresničevanje nalog med predsedovanjem EU. V MO je usklajevalno nalogo dobila posebna koordinacijska

⁶ Na shemi je od notranjih organizacijskih enot in organov v sestavi MO prikazan zgolj Generalštab SV. V Projektno skupino za koordinacijo priprav v MO so bili vključeni tudi drugi organi in organizacijske enote, kar pomeni, da so priprave podobno kot v SV potekale tudi tam.

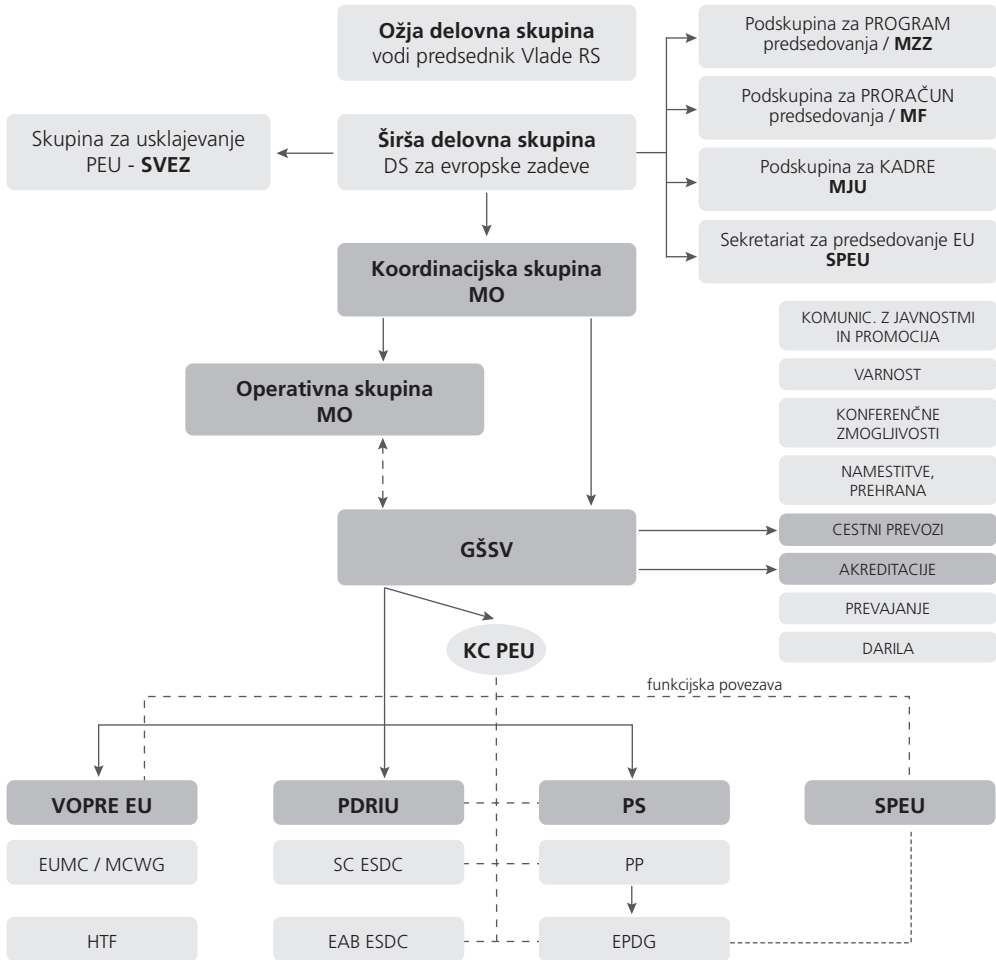
skupina⁷, ki jo je vodil državni sekretar Franci Žnidaršič. Operativno reševanje in priprava zadev sta potekala v operativni skupini, ki ji je predsedoval generalni direktor Direktorata za obrambno politiko Tadej Burger, nadomeščal pa ga je namestnik načelnika GŠSV, generalmajor mag. Alojz Šteiner. Organizacijska struktura sodelujočih pri predsedovanju v MO in SV je razvidna s slike 2. Eden ključnih izzivov je bil princip, da se slovensko predsedovanje uresničuje prek stalnega (diplomatskega) predstavništva v Bruslju (v nadaljevanju predstavništvo), tako imenovani *Brussels Based Presidency*. Poenostavljeno to pomeni, da sta priprava predlogov rešitev in oblikovanje stališč potekala v predstavništvu v Bruslju, s čimer je bil Bruselj središče procesa oblikovanja politik (angl. policy making), Ljubljana pa središče, kjer so se dokončno oblikovale in potrjevale odločitve oziroma mesto sprejemanja odločitev (angl. decision making). Ugotavljamo, da je bila v delovanju predstavništva na področjih EVOP in v povezavah z MO in GŠSV v zgodnjem obdobju priprav presežena miselnost, da je Bruselj zgolj točka zbiranja zadev pred posredovanjem v Ljubljano. Pripravljenost in iniciativnost obrambno-vojaške ekipe v predstavništvu za ustvarjalno delovanje in uresničevanje nalog sta bili pomembnejši dejavniki končnega uspeha. Umestitev vojaškega predstavništva SV v Bruslju⁸ v delovanje stalnega predstavništva je bila preizkus integriranega delovanja civilne in vojaške strukture, kar je na področju EVOP ključnega pomena. Pomembno je bilo tudi zaradi sinhroniziranja povezav in hkratnega delovanja po več informacijskih kanalih ter na mestih sprejemanja odločitev. Vojaško predstavništvo je namreč poleg tega, da deluje v sestavi stalnega predstavništva, po vojaški liniji podrejeno načelniku GŠSV. Če so med pripravami v vojaškem predstavništvu še bile neznanke in dileme o tem, kako reševati posamezna vsebinska in organizacijska vprašanja, so po prevzemu predsedovanja izginile. Poleg tega sta se, tako v Bruslju kot v Ljubljani, vedno bolj krepila medsebojno zaupanje in učinkovitost skupnega delovanja ter reševanja zadev. V vojaškem predstavništvu so tako v pripravljalnem obdobju uspeli uresničiti priprave za vsebinsko izvedbo programa pri stalnem predstavništvu, za predsedovanje posebni delovni skupini pri Vojaškem odboru EU, ki skrbi za doseganje glavnega cilja 2010⁹ (angl. *Headline Goal Task Force/European Military Committee Working Group*), za

⁷ Oblikovanje odločitev je še vedno potekalo na kolegijih ministra, kjer je odločitve o strateških zadevah sprejemal minister.

⁸ Vojaško predstavništvo je bilo vključeno v stalno predstavništvo v Bruslju od začetka njegovega delovanja, le da se je v drugi polovici leta 2007 zaradi nalog predsedovanja povečalo s treh na 11 vojaških oseb.

⁹ Gre za uresničevanje dokumenta *Headline Goal 2010*, sprejetega leta 2003. Več o tem *European Council 2004*; (Pavšič 2008a: 9).

Slika 2: Organizacijska struktura sodelujočih v MO in SV pri predsedovanju (december 2007–junij 2008) ¹⁰



Vir: Predstavitev GŠSV: poročanje Odboru za obrambo, 18. januar 2008.

¹⁰ MCWG je kratica za Military Committee Working Group; HTF je kratica za Headline Goal Task Force; SC ESDC za Steering Committee European Security and Defence College, EAB pa kratica za Executive Academic Board ESDC. PP je Poveljstvo za podporo, EPDG je posebna projektna enota SV pri PP za uredni evanje nalog podpore države gostiteljice; SPEU je Sekretariat za predsedovanje Evropski uniji, SVEZ je Sekretariat vlade za evropske zadeve.

vojaškostrokovno podporo slovenski predstavnici in predsedujoči v PSC (angl. Political Security Committee), za organizacijo in izvedbo dogodkov v Bruslju ter za zagotavljanje potrebnih informacij za GŠSV in MO.

Ob uresničevanju načela predsedovanja prek stalnega predstavništva v Bruslju je bilo treba organizirati strokovno podporo in reševanje zadev tudi v Ljubljani, predvsem pri sprejemanju odločitev. V tem pogledu je bil bruseljski del obrambno-vojaške ekipe zaradi priprav, ki so se začele septembra 2007 na sedežu v Bruslju, in težiščne orientiranosti na slovensko predsedovanje v prednosti pred delom ekipe v Ljubljani. Čeprav smo v priprave leta 2007 vključili tudi funkcijske vodje in izvajalce nalog v domovini, so se ti z vsebinskimi in strokovnimi izzivi soočili v glavnem neposredno pred reševanjem zadev med predsedovanjem. Dejstvo, da v pripravljalnem obdobju nekaterih organizacijskih in strokovnih priprav ni bilo mogoče v celoti opraviti, je bilo še dodaten izziv. V takih primerih so bile predhodne priprave usmerjene zgolj v vzpostavljanje organizacijske strukture in izpopolnjevanje osebja, da bi bili kos nalogam in razmeram med izvedbo. Iz tega izhaja, da sta imela v teh primerih v pripravah prednost formalno poznavanje in organizacija pred vsebinskim obvladovanjem posameznega področja ali konkretnega problema. Ključnega pomena je bila vzpostavitev ustreznega informacijskega menedžmenta in sistema medsebojnega obveščanja, kar je bilo podrobneje opredeljeno z vrsto aktov v MO in SV. Pri tem so bili določeni tudi način izmenjave informacij, skupine informacij glede na pomen ter kanali, po katerih so informacije potekale. Za izmenjavo informacij je bilo vzpostavljenih več povezav, temelj pa je bil intranet MO. Za dostop do podatkov je bil oblikovan tudi skupni intranetni spletni direktorij, do katerega so imeli dostop pooblaščen nosilci vsebin (Pavšič 2008č: 26).

Priprave na posamezne dogodke, še posebej na obravnavo strokovnih vprašanj EVOP, so izhajale iz posebnih dosjejev (t. i. road map) in akcijskih načrtov (t. i. battle plan). Dosjeji so bili elaborat problema ali vsebinskega vprašanja EVOP z opisom stanja, analizo razvoja, vsebinami, ki se nanašajo na oblikovanje politike, ter orientirnim nacionalnim stališčem ali dotedanjsimi skupnimi stališči. Akcijski načrti pa so vključevali dejavnosti in postopke za posamezni dogodek ali zadevo. Povedano drugače, prvi so bili formalni vsebinski okvir, drugi pa organizacijsko-izvedbeni okvir za reševanje zadev. Pregled in razporeditev dosjejev po področjih EVOP¹¹ znotraj MO in SV sta razvidna iz tabele 1. Pri razporeditvi in organizaciji dosjejev je treba omeniti še njihovo povezanost ter potrebo po usklajevanju, ko je šlo za vprašanja obravnave ali vsebine istega

¹¹ Znotraj področja skupne zunanje in varnostne politike je bilo oblikovanih več kot sto dosjejev, razporejenih v 12 področij. EVOP je razdeljen na 8 področij (GŠSV 2007: Poročanje o pripravljenosti za predsedovanje).

področja na različnih ravneh in v različnih strukturah. Pri tem je vertikalna povezanost znotraj bruseljskega predstavništva in s tem z MZZ omogočila pridobitev nacionalnih zunanjepolitičnih stališč do kakšnega vprašanja. Na obrambno-vojaškem področju je o tem maja 2007 v Bruslju potekalo tudi posebno usklajevanje dosjejev med tistim delom, ki ga je pokrival MZZ, in delom, ki je bil v pristojnosti MO in SV.

Tabela 1: Pregled dosjejev s področja EVOP v pristojnosti MO in SV

Področja EVOP		Skupaj MO	Od tega SV
P-1	Misije in operacije	11	6
	Usposabljanja in vaje	7	3
P-2	Civilne zmogljivosti	4	0
P-3	Civilno-vojaška koordinacija	4	1
P-4	Razvoj vojaških zmogljivosti	21	21
	Evropska obrambna agencija – EDA	2	2
P-5	Sodelovanje s partnerji	8	1
P-6	Posebne (horizontalne) zadeve EVOP	6	0
	Organizacija dogodkov	5	2
P-7	Večstranske dejavnosti	5	0
P-8	Civilna zaščita	2	0
Skupaj:		75	36

Vir: MO DOP, Pregled dosjejev, november 2007.

Intenzivno iskanje in oblikovanje rešitev za vprašanja, ki so bila zajeta v dosjejih, je na začetku izpostavilo dva izziva. Prvi se je nanašal na to, da je bilo treba poznati in obvladovati širši, to je evropski pogled na zadevo oziroma problem. Drugi pa, da je bilo v procesnem ali bolj izvedbenem delu treba uskladiti nacionalno videnje reševanja zadeve oziroma pristopa k problemu s tistim, ki so ga imeli ali v konkretnih primerih zastopali organi Sekretariata Sveta EU. Pri vprašanih EVOP so bili to predvsem predstavniki direktorats D-8 in D-9¹², kabinet CMC¹³ in EUMS¹⁴. Odprtost in pripravljenost na sodelovanje na

¹² D-8 je oznaka za Direktorata za obrambne zadeve, ki ga vodi francoska diplomatka ga. Claude-France Arnould. D-9 je Direktorata za civilno krizno upravljanje (nekdanji direktorat 9), vodi ga finski diplomat Mika Markus Leinonen. Oba direktorata sta podrejena Generalnemu direktoratu D-E: Zunanje in politično-vojaške zadeve, ki deluje pri Generalnem sekretariatu Sveta EU. Francoska oznaka za direktorate je DG.

¹³ CMC je oznaka za vodjo vojaškega odbora (angl. Chairman European Military Committee - CEUMC ali krajše CMC), ki mu predseduje francoski general Henri Bentégeat.

¹⁴ EUMS je oznaka za vojaški štab Evropske unije (angl. European Military Staff – EUMS), njegov direktor je general David Leakey, Velika Britanija.

strani evropskih organov ter prilagodljivost in usmerjenost v doseganje ciljev na slovenski strani so prispevale k ugodnemu vzdušju in sinergiji, ki je največkrat pomagala premagati strah pred tem, da izzivu ali problemu v predsedujoči državi ne bi bili kos. Oblikovanje in ažuriranje dosjejev in akcijskih načrtov je bilo kot obsežno in zahtevno oblikovanje pisnih elaboratov ali celo administriranje. Omogočalo pa je tudi učenje ob njihovem oblikovanju in organizacijo ter vzpostavitev delovnih struktur za njihovo uresničevanje.

Za uspešno izvedbo predsedovanja mora predsedujoča država slediti načeloma nevtralnosti in nepristranskosti ter biti posrednica med različnimi interesi držav članic. Cilj predsedovanja je doseči napredek pri delu EU in se posvetiti strateškim prednostnim nalogam, za kar je treba iskati in doseči kompromis med različnimi ali celo nasprotujočimi si predlogi 27-članske skupnosti ter upoštevati tudi stališča Evropske komisije in Evropskega parlamenta (Barroso 2008; Missiroli 2008: 9–10). Uspešnost predsedovanja se kaže predvsem v uspešnosti iskanja dobrih kompromisov med državami članicami. Zato se uporabljajo številne oblike in pristopi, pa tudi večšine, tako diplomatske kot tiste, ki izhajajo iz funkcijskih povezav ter delovanja nacionalnih in evropskih organov. Potrditev zapsanega je razvidna tudi iz statistike formalnih in neformalnih dogodkov, v katerih so med slovenskim predsedovanjem sodelovali predstavniki vojaškega predstavništva v Bruslju.

Tabela 2: Pregled števila formalnih in neformalnih dogodkov, ki jih je organiziralo ali na njih sodelovalo vojaško predstavništvo med predsedovanjem

Organizacija		Sodelovanje	
Sestanki z direktorjem EUMS	7	Sestanki z delegacijo MO	2
Sestanki z vodji delegacij	13	Sestanki z generalnim direktorjem DOP MO	2
EUMC-potovanje	1	Seminarji	2
Delovna kosila EUMC	3	Zasedanja parlamenta EU	3
Sprejemi	3	Zasedanja sveta skupščine ZEU	1
Delovna kosila vojaškega predstavništva	14	Delavnice	5
Uradne večerje	12	Konference	4
Drugi dogodki	8	EUMC Away Day v SLO	1
Skupaj	61	Skupaj	20

Vir: Predstavitev GŠSV: poročanje vojaškega predstavništva 11. julija 2008.

Spoznanje, da je vprašanja EVOP mogoče uresničevati v praksi le z dobro povezavo in sodelovanjem nacionalnih izvajalcev predsedujoče države ter stalnih organov EU, je bilo že med pripravami prevzeto od držav, ki so predsedovale pred Slovenijo. V pripravah je bila prisotna tudi dilema, ali med slovenskim predsedovanjem kazati nacionalni primat kot predsedujoča država ali biti bolj ali manj aktivni sopotnik sekretariatu ter njegovim dejavnostim in koledarju dogodkov, pri čemer so navadno dogodki v državi gostiteljici bolj v njeni pristojnosti, osrednji bruseljski pa v pristojnosti sekretariata in njegovih organov. Na področju EVOP je bilo kmalu jasno, da šestmesečno sedenje v skupnem čolnu ne bo dovolj, da bo treba prevzeti tudi vlogo krmarja in partnerja pri veslanju na poti do cilja. Zelo pomembno je bilo tudi spoznanje, da se je pri tem treba izogibati vztrajanju pri svojih stališčih, zlasti v primerih, ko je jasno, da ta ne morejo dobiti podpore med članicami. Uspešnost oblikovanja politik in ustvarjanja političnih razmer (angl. policy making) je bila odvisna predvsem od uspešnosti pri graditvi konsenza (angl. consensus building). Povedano drugače, oblikovanje politike je tudi na področju EVOP umetnost mogočega. K temu dodajmo, da brez pravega odnosa, odprtosti in pripravljenosti, tako na strani organov EU kot tudi na slovenski strani, ne bi uspeli. Dobri odnosi s ključnimi akterji na področju EVOP so bili zaščitni znak slovenskega predsedovanja. Tako je pogosto izginila slovenska majhnost, rasli pa so kredibilnost ter nacionalni ugled na eni ter prepričanje v enakopravnost v evropskem merilu na drugi strani.

DOSEŽKI IN ZAMUJENE PRILOŽNOSTI

Presojanje **dosežkov** predsedovanja na področju EVOP je mogoče z različnih vidikov, kako so bili na primer uresničeni cilji in težišča iz programa predsedovanja¹⁵ ter fizični obseg nalog in dogodkov, pa tudi z analizo in primerjavo različnih ocen izvajalcev in opazovalcev, tako na nacionalni kot na evropski ravni¹⁶. Zapisani pristopi bodo v prispevku podlaga tudi za avtorjev opis dosežkov in zamujenih priložnosti.

Slovensko predsedovanje EU je imelo pri EVOP tri **težišča**¹⁷: nadaljevanje dela pri operacijah in misijah, graditev vojaških zmogljivosti EU ter nadaljnji

¹⁵ V MO je bil na podlagi šestmesečnega programa na državni ravni narejen še poseben šestmesečni program za področje EVOP in civilne zaščite.

¹⁶ V seznamu virov so navedeni prispevki z ocenami in pogledi na slovensko predsedovanje, ki so uporabljeni tudi za ta članek (Barroso, Cukjati, Erjavec, Jazbec, Janša v Živkovič, Makarovič, Missiroli, Potočnik idr.).

¹⁷ Več o tem v Programu slovenskega predsedovanja Svetu EU, MORS: 4-7.

razvoj strateških partnerskih odnosov v EU. Na področju operacij sta bili v ospredju usoda operacije Althea v Bosni in Hercegovini ter zagon operacije vojaškega kriznega upravljanja v Čadu in Centralnoafriški republiki. Področje gradnje vojaških zmogljivosti je imelo več ciljev¹⁸, med njimi pri glavnem cilju 2010 določitev, katere primanjkljaje v vojaških zmogljivostih je treba najprej odpraviti, pripravo poti za njihovo odpravo, uporabo izkušenj iz dosedanjega procesa ter pripravo mehanizmov za izboljšanje interoperabilnosti. Na področju dejavnosti, ki se je nanašalo na revizije ali izdelave konceptov¹⁹, sta bila prednostna revizija koncepta za hitro vojaško odzivanje (angl. Military Rapid Response Concept – MRRC) ter nabiranje izkušenj iz delovanja koncepta evropskih bojnih skupin. K področju zmogljivosti so spadale tudi dejavnosti, ki potekajo prek Evropske obrambne agencije (angl. European Defence Agency – EDA). Prizadevanja za okrepitev in razvoj strateških partnerskih odnosov EU z OZN, Natom in Afriško unijo so imela predvsem operativne in izvedbene cilje, ki naj bi jih dosegli z metodo napredka z več majhnimi koraki. Eden izmed pokazateljev uresničevanja nalog, opredeljenih v dosjejih EVOP, ki so bile v pristojnosti SV, je razviden iz ocene njihove uresničitve²⁰ v tabeli 3.

Tabela 3: Uresničevanje nalog iz dosjejev EVOP v pristojnosti SV

Področje	Skupaj	Težiščni	Ocena uresničitve		
			nad načrtom	doseženo	delno doseženo
Operacije in misije	6	2		6	
Civilno-vojaško usklajevanje	1			1	
Usposabljanje in vaje	3			3	
Vojaške zmogljivosti	23	5	3		2
Sodelovanje s partnerji	1		1		
Interni – organizacijski	2			2	
Skupaj	36	7	4	12	2
Dodatni dosjeji	15			15	

Vir: Predstavitev GŠSV, poročanje vojaškega predstavništva 11. julija 2008.

¹⁸ Več o tem v Pavšič 2008a: 9.

¹⁹ Več o tem v MORS: 5-6.

²⁰ Ocena realizacije je opravljena s primerjavo postavljenih in doseženih ciljev, fizičnega obsega opravljenih nalog, odstotka realizacije nalog iz akcijskega načrta in splošne ocene uspeha nalog ali aktivnosti dosjeja.

V nadaljevanju navajamo število dogodkov, ki so v Sloveniji potekali na ministrski in podministrski ravni in so pomemben pokazatelj uresničevanja programa ter posameznih politik. V načrtu, ki je nastal v obdobju priprav, je Sekretariat predvidel med predsedovanjem nekaj več kot 150 različnih dogodkov²¹, od tega 14 ministrskih. V resnici je bilo organiziranih 180 dogodkov²². Dogodke smo ocenjevali tudi glede na to, ali so zajeli vprašanja EVOP. Takih je bilo po naših ugotovitvah 45 ali drugače, vsak četrti ministrski in podministrski dogodek v Sloveniji je bil povezan s področjem EVOP, dogodkov, ki so se nanašali neposredno le na EVOP, pa ni bilo več kot 15. V razmerju med številoma 45 in 15 je mogoče najti tudi odgovor na vprašanje o prepletanju varnostno-obrambnih vprašanj z vprašanji skupne zunanje in varnostne politike ter o zahtevnosti povezav med MZZ in MO na nacionalni ravni, pa tudi med različnimi evropskimi akterji.

Tabela 4: Pregled števila dogodkov v Sloveniji na ministrski in podministrski ravni

Resor	Skupaj	Za EVOP
Kabinet predsednika vlade (KPV)	4	4
Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ)	1	
Služba vlade za lokalno samoupravo in reg. politiko (SVLR)	4	
Statistični urad RS (SURS)	1	
Urad za enake možnosti (UEM)	3	
Državni zbor RS (DZ RS)	3	1
Urad vlade za komuniciranje (UKOM)	1	
Generalni sekretariat vlade, Sektor za prevajanje	1	
Ministrstvo za obrambo (MO)	11	10
Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ)	39	30
Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ)	11	
Ministrstvo pravosodje (MP)	6	
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ)	10	
Ministrstvo za finance (MF)	5	
Ministrstvo za gospodarstvo (MG)	11	
Ministrstvo za javno upravo (MJU)	6	
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP)	6	
Ministrstvo za kulturo (MK)	6	

²¹ Skupno število vseh dogodkov v Sloveniji presega 3200, Sinfo-b: 4.

²² Vseh dogodkov v Sloveniji, ministrskih in podministrskih ter drugih je bilo 283 (Pišlar 2008c: 3, Sinfo 2008b: 4).

Resor	Skupaj	Za EVOP
Ministrstvo za okolje in prostor (MOP)	12	
Ministrstvo za promet (MzP)	3	
Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ)	8	
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT)	12	
Ministrstvo za zdravje (MZ)	11	
Slovenska obveščevalno-varnostna agencija (SOVA)	4	
Drugo	1	
Skupaj	180	45

Vir: Klinar Robert, Predstavitev podpore za SPEU, poročanje na GŠSV 2. julija.

Zanimiva je statistika števila dogodkov na vojaškem področju EVOP v Bruslju. V statistiki, ki so jo vodili v vojaškem predstavništvu v Bruslju, so tako evidentirali približno 550 različnih dogodkov v 182 dneh predsedovanja. Glede na to, da je bilo delovnih dni le 129, pomeni, da je bilo vsak dan povprečno 4,25 dogodka²³. Struktura dogodkov je razvidna iz statistike v tabeli 5.

Tabela 5: Statistika dogodkov na vojaškem področju EVOP v Bruslju

Dogodek	Število dogodkov
Seje Politično-varnostnega odbora (PSC)	27
Seje Vojaškega štaba EU (EUMS)	27
Seje vojaškega štaba EU v drugačnem formatu	6
Delovne skupine pri vojaškem štabu (EUMWG)	46
HTF-formalno srečanje	54
HTF-neformalno srečanje	42
Koordinacija PSC na evropski ravni za vprašanja EVOP	54
Priprave vojaškega odbora EU (EUMC)	22
Avdio-video konference z GŠSV	36
Koordinacija v PSC za vprašanja EVOP	126
Drugi dogodki in dejavnosti, povezani z EVOP	109
Skupaj	549
Število dni predsedovanja/število delovnih dni	182/129

Vir: Predstavitev GŠSV, poročanje vojaškega predstavništva 11. julija 2008.

²³ Za še celovitejšo sliko navedimo, da je bilo v Bruslju vseh dogodkov 3285 ali povprečno 18 dnevno (Sinfo 2008b: 4)

Zahodni Balkan se med slovenskim predsedovanjem EU pojavlja kot prednostna naloga predsedovanja in tudi EVOP, ki vključuje vrsto ciljev ter dejavnosti²⁴. Skupni in strateški dosežek so prizadevanja za povezovanje in sodelovanje balkanskih držav na eni strani ter na drugi ohranitev obvladljivih razmer v enem najbolj viharnih obdobjih v štirikotniku Kosovo-Srbija-BiH-Makedonija. V vseh navedenih državah so bili dogodki, ki bi lahko povzročili dodatne negotovosti in prispevali k porušenju krhke stabilnosti, ne le v ožjem, temveč tudi širšem območju. Spremljanje razmer, vzdrževanje stikov ter organizacija nekaterih dogodkov, kot so bili neformalni ministerial obrambnih ministrov Jugovzhodne Evrope, konferenca Clearinghouse z obravnavo konkretnih projektov sodelovanja, srečanja na ravni direktorjev za obrambno politiko in drugi, so pomembno prispevali k splošnim prizadevanjem za povezave in krepitvi stabilnosti v regiji. Kot prelomnico lahko navedemo neformalno zasedanje obrambnih ministrov EU februarja 2008 na Brdu²⁵, na katerem je bila dokončno potrjena zaveza k nadaljnji krepitvi stabilnosti na tem območju in zato zmanjšana hitrost tranzicijskih sprememb pri operaciji Althea v Bosni in Hercegovini. Slovenska stališča do stabilnosti Zahodnega Balkana, razumevanje razmer ter njihove medsebojne povezanosti in soodvisnosti so bili predstavljeni tudi ob številnih drugih priložnostih. Tako so predstavniki MO in SV nacionalne poglede predstavili predstavnikom v COREPER²⁶, ki so bili na obiskih v Sloveniji, delegaciji politično-varnostnega odbora (PSC) politično-vojaške skupine (PMG) ter odbora za finančna vprašanja vojaškega in obrambnega pomena Athena. Poseben seminar na vojaškem področju je bil namenjen celostnemu pristopu k operacijam v EU. Na njem smo ravno na primeru Zahodnega Balkana poskušali predstaviti glavne značilnosti in stične točke, ki se pojavljajo pri tem vprašanju v EU in Natu, temeljijo pa na slovenskih izkušnjah iz Bosne in Hercegovine, še posebej pa s Kosova. Na vojaškem področju je posebno prelomnico v delovanju in odnosu do predsedujoče države pomenil obisk vojaškega odbora EU (tako imenovani EUMC Away Day)²⁷ maja v Sloveniji, ki so se ga prvič udeležili tudi vidni predstavniki zveze Nato. S programom in še posebej s seminarjem o razvoju evropskih vojaških zmogljivosti v majhnih državah smo dosegli pomemben

²⁴ Več o tem v DOP 2008: 4, Sinfo 2008b: 9 in Cukjati 2008: 9.

²⁵ Več o tem v Pišlar 2008c: 18.

²⁶ COREPER je oznaka za koordinacijo predstavnikov držav članic EU, v kateri so zastopani veleposlaniki držav.

²⁷ Away Day je posebna oblika dela Vojaškega odbora EU zunaj Bruslja in vključuje poleg formalnih oblik (seje EUMC) tudi problemske delavnice in seznanitvene obiske ter srečanja.

napredek. Dokazali smo, da zadeve strokovno dobro obvladamo, tako s stališča EU kot zveze Nato, in da znamo povezovati obe organizaciji ter tako odpirati poti k reševanju problemov. Za organizacijo dogodka in še posebej seminarja smo bili deležni številnih neposrednih zahval²⁸, pa tudi poznejših pozitivnih ocen v Bruslju.

Ključni izzivi na področju operacij so bili povezani z začetkom operacije v Čadu in Centralnoafriški republiki. Težiščna vprašanja, ki jih je bilo treba rešiti med slovenskim predsedovanjem, so bila: zaključek nabora sil, potrditev finančnega načrta operacije, zagon pripravljanih dejavnosti za namestitev sil (angl. predeployment) ter vprašanje strateškega premika in razporeditve sil za izvajanje operacije. Manj uspešni smo bili pri rešitvi vprašanj zagotovitve strateške rezerve za operacijo. Pri operaciji Althea v Bosni in Hercegovini je Slovenija uspešno zagovarjala stališče, po katerem je proces preoblikovanja operacije iz vojaško-policijske v pretežno policijsko-svetovalno treba prilagoditi razmeram v soseščini, predvsem na Kosovu ter v Bosni in Hercegovini. To stališče, ki je bilo usklajeno tudi na ravni ministrov za obrambo in direktorjev za obrambno politiko, se danes ocenjuje kot dosežek²⁹, nekateri pa ga z vidika upočasnitve predvidenega preoblikovanja operacije štejejo za neuspeh.

Vsa zapletenost operacij EU se kaže v širokem spektru in prepletanju med vojaško in civilno komponento. Ko govorimo o prizadevanjih na področju operacij, moramo omeniti še misije, predvsem s področja reform v varnostnem sektorju *v Gvineji Bissau, Sudanu in Kongu ter Somaliji in Keniji, kjer so bile med slovenskim predsedovanjem opravljene vse načrtovane aktivnosti*³⁰.

Nadaljevalo se je delo pri načrtovanju skupnih vojaških vaj in vaj kriznega upravljanja. Predstavniki MO so sodelovali na osrednji načrtovalni konferenci za vajo kriznega upravljanja CME 08. Junija je Slovenska vojska sodelovala na vojaški poveljniški vaji Milex 08 in usposobila določeno število pripadnikov za delovanje v poveljstvih EU. Opravljen je bil tudi načrtovalni sestanek za vojaško vajo Milex 09.

Pomembno mesto je imelo tudi usposabljanje o evropski varnostni in obrambni politiki s civilno ter vojaško razsežnostjo, predvsem v okviru Evropske akademije za varnost in obrambo; v Sloveniji je v akademskem letu 2008 potekal zaključni, peti modul.

²⁸ Tudi v Barle 2008: 4-5.

²⁹ O tem tudi Burgar v Pišlar 2008d: 8 in Pišlar 2008c: 18 ter Pišlar 2008f: 4.

³⁰ V nadaljevanju so povzete ocene Direktorata za obrambno politiko MO, objavljene v Reviji SV, 2008/12, 4-7, označene so s poševnim tiskom.

Pri razvoju vojaških zmogljivosti so bile v ospredju obravnave konceptov vojaških zmogljivosti. Prednostna je bila revizija Koncepta hitrega vojaškega odzivanja EU (EU Military Rapid Response Concept – EU MRRC). V obravnavo konceptov je bilo vključenih še 15 drugih konceptov³¹. Na vojaškem odboru EU je bilo potrjeno Enotno poročilo o napredku pri razvoju in zagotavljanju zmogljivosti (angl. Single Progress Report – SPR), ki ga je pod slovenskim vodstvom pripravila delovna skupina vojaškega odbora EU za doseganje glavnega cilja 2010 (HTF). Poleg vsebinskega napredka so v poročilu predlagane nadaljnje aktivnosti in možnosti za izboljšanje poročanja o razvoju vojaških zmogljivosti. Prav tako je pripravljen tudi zbornik izkušenj s področja načrtovanja, priprav in razpoložljivosti zmogljivosti. Med slovenskim predsedovanjem je bil končan predvideni del Načrta razvoja zmogljivosti³² (angl. Capability Development Plan – CDP). Gre za temeljni dokument o nadaljnjem razvoju evropskih vojaških zmogljivosti, ki usmerja dejavnosti držav članic in obrambnih načrtovalcev ter raziskave in razvoj, vojaško industrijo in druge subjekte do leta 2025 oziroma še pozneje. Dodajamo, da je za razvoj civilnih zmogljivosti slovensko predsedstvo dobilo priznanje za prispevek k skupnemu načrtovanju in izvajanju usposabljanja civilnih strokovnjakov ter pripadnikov policije in vojsk. Posebej intenzivne so bile dejavnosti v Evropski obrambni agenciji (EDA), tako pri vzpostavljanju in vodenju skupnih projektov na področju raziskav in tehnologije ter združenih investicijskih programov kot pri njenem najnovejšem usmerjanju v programe obrambnega opremljanja. V Sloveniji je junija 2008 potekala okrogla miza o vplivu krepitve skupne evropske tehnološke in industrijske baze na položaj malih ter srednjih podjetij v državah članicah EU.

Ves čas slovenskega predsedovanja so bila v ospredju vprašanja evropskih hitrih odzivnih sil oziroma tako imenovanih evropskih bojnih skupin. V bojnih skupinah EU (EUBG) se je začela standardizacija njihovih pripravljalnih dejavnosti, opravljene so bile vse načrtovane standardizacijske konference in druge dejavnosti za pripravo enotnega dokumenta, poleg tega pa tudi usklajevalna konferenca o sodelovanju bojnih skupin. Pri tem so bolj kot operativna vprašanja zagotavljanja pripravljenosti,

³¹ Ti koncepti so bili: (1) EU Concept of Military Information Operations; (2) EU Concept for Psychological Operations; (3) Concept for Military Intelligence structures in EU Crisis Management; (4) EU Concept for Military Planning at the Strategic Level; (5) EU Force Generation Concept; (6) EU Military C2 Concept; (7) CBRN EOD Concept for EU-led Military Operations; (8) EDA Concept for the Detection, Identification and Monitoring of CBRN and TIH; (9) EU CIMIC Concept for EU-led Military Operations; (10) Logistic support for EU-led Military Operations; (11) Use of Force Concept; (12) EU Strategic Movement and Transportation Concept for EU-led Military Operations; (13) EU RSOM&J Concept for EU-led Operations; (14) EU CIS Concept for EU-led Operations; (15) EU Concepts for ESDP Geospatial Information.

³² Končan je bil prispevek po dveh nizih od štirih in predstavljen prvi osnutek CDP.

povezljivosti sil ter strateškega premika izstopala vprašanja, ki se neposredno tičejo EVOP, in sicer vprašanja odločanja o uporabi, razpoložljivosti v funkciji strateške rezerve, uporabi v operacijah po koncu šestmesečnega obdobja pripravljenosti, začetnega financiranja ob angažiranju ter ne nazadnje časa angažiranja in nadomestitve uporabljenih sil, zlasti v primeru veta države, ki bi morala zagotoviti menjavo bojne skupine. Slovenija je poskušala biti prepričljiva tudi z izkušnjami, ki jih imamo pri skupnem oblikovanju, pripravah ter vzdrževanju italijansko-slovensko-madžarske bojne skupine na podlagi tristranskega sporazuma MLF³³. Na primeru izkušenj, predvsem praktičnih, so bile pojasnjene prednosti in pomanjkljivosti takšnega pristopa, ki ima po našem mnenju možnosti za uspeh tudi v prihodnje³⁴. Pri tem smo širili spoznanje, da sta povezljivost in zagotavljanje pripravljenosti mogoča tudi na nižji taktični ravni, če so usklajeni postopki predhodnih usposabljanj in vaj, strateškega premika in oskrbe sil ter povezljivost komunikacijsko-informacijskih sistemov. Presojanje **zamujenih priložnosti** je s stališča neposrednega udeleženca precej zahtevno in nevhvaležno. Treba pa ga je opraviti in dokazati, da je bilo v nekaterih primerih kljub vsemu mogoče narediti več ali celo bolje. Pričakovanja, da bo po februarški odločitvi Sveta EU civilna misija EULEX na Kosovu kmalu nadomestila misijo UNMIK, so se izkazala za preveč optimistična. Izbira in priprava civilnega ter policijskega osebja, predvsem pa urejanje razmer in zagotavljanje mandata so potekali prepočasi, da bi se dejavnosti v operativnem smislu lahko začele že med slovenskim predsedovanjem. Na evropski in tudi na nacionalni ravni se je vedno znova pojavljalo vprašanje, kdo je nosilec in usklajevalec operativnih priprav. Po oceni avtorja je misija EULEX zamujena priložnost, k čemur so prispevale tudi razlike v stališčih posameznih članic EU do Kosova. V tuji javnosti je bilo kritizirano že omenjeno slovensko stališče do »zavlačevanja« preoblikovanja Euforja v Bosni in Hercegovini.

Nekateri predstavniki EDA so priporočali, da je treba boljše izkoristiti predsedovanje za vključitev slovenskega znanja in industrije v projekte te

³³ Multinational Land Force (krajše MLF) – deklaracija o nameri oblikovanja večnacionalnih sil kopenske vojske med Italijo, Madžarsko in Slovenijo je bila podpisana leta 1997, tristranski sporazum pa 18. 4. 1998. Operativno te sile delujejo od leta 2002, ko so bile dosežene začetne zmogljivosti.

³⁴ Pri tem so bila izpostavljena vprašanja načrtovanja, naročanja in plačila strateškega prevoza sil ter s tem povezano vprašanje sklepanja pogodb za prevoz in namestitvev. Med odprta vprašanja spadajo opredelitev območja zbiranja (angl. Area of Assembly) večnacionalno sestavljenih bojnih skupin, kraji za skladiščenje njihovih sredstev idr.

agencije, ki je za skupne evropske zmogljivosti in obrambno industrijo gotovo najpomembnejša. Očitno je, da bi morali biti pri tem bolj podjetni.

Zaradi oblikovanja in sprejemanja množice konceptov za posamezne zmogljivosti in postopke vojaških sil se nam časovnica za Koncept MRRC žal ni izšla v celoti. Prav tako je francoskemu predsedovanju prepuščeno zaključno poročilo o procesu standardizacijskih aktivnosti bojnih skupin EU, kar bi lahko bil dosežek slovenskega predsedovanja. Na to nismo mogli v celoti vplivati, priložnost pa je vendarle zamujena. V sklopu finančnega mehanizma nam je uspelo potrditi finančni načrt za operacijo v Čadu oziroma Centralnoafriški republiki ter revizijsko poročilo za leto 2005, kar je bilo pozitivno presenečenje, nismo pa uspeli potrditi revizijskega poročila za 2006.

NEKATERE IZKUŠNJE IN PRIMERI DOBRE PRAKSE

Priprave na predsedovanje in naloge med njim so bile svojstven proces učenja z delom (angl. Learning by Doing) in pridobivanja izkušenj. Izkušnje in primeri dobre prakse bodo gotovo uporabni za prihodnje sodelovanje pri reševanju skupnih zadev znotraj EU ter pri nacionalnem prispevku k uresničevanju EVOP. Prav izkušnje so največja pridobitev, tako na ravni političnih odločevalcev kot neposrednih izvajalcev nalog. Povedano drugače, to pomeni, da so bili številni posamezniki vključeni v »evropsko akademijo EVOP«, da so jo uspešno končali, diplome pa so dobili v obliki izkušenj. Pomemben del teh izkušenj je že opisan v delu prispevka o izzivih predsedovanja, drugi del pa je povezan z izkušnjami iz njegovega uresničevanja. K temu je treba dodati še primere dobre prakse, pridobljene z uresničevanjem programa na posameznih vsebinskih področjih EVOP. V nadaljevanju so opisane predvsem tiste, ki niso omenjene v prvem delu članka.

Zapisali smo že oceno in značilnosti priprav. Pravočasnost in celovitost priprav sta gotovo ključna dejavnika uspeha. K temu je treba dodati še vpliv priprav na razumevanje EVOP, delovanje institucij EU ter poznavanje procesov in mehanizmov odločanja, sodelovanja ter ne nazadnje povezovanja in komuniciranja. Tako ne preseneča ugotovitev, da je bilo ob zaključku posameznih pomembnih dogodkov in predsedovanja v celoti vse jasno, preprosto in dosegljivo ali uresničljivo. Zapišimo, da to ni le posebnost, temveč tudi osrednja izkušnja šestmesečnega predsedovanja.

Predsedovanje je bilo prepleteno s številnimi dogodki, ki so bili spremljani z obsežnimi protokolarnimi in medijskimi dejavnostmi. Površni opazovalec

dobi občutek, da gre predvsem za protokolarne dejavnosti z nekaj javne diplomacije. Resnica je v spoznanju, da je razumevanje oblikovanja politik, ustvarjanja političnih pogojev (policy making) in delovanja EU ter spoštovanja nacionalnih stališč na eni strani, nasproti težnji po doseganju konsenza na drugi strani, zelo zapleteno. Oblikovanje politik zahteva veliko strokovnega znanja ter učinkovito delovanje mehanizmov in procesov, tako na nacionalni ravni kot tudi na ravni EU. Če se predsedujoča država lahko povzpne nad nacionalno raven ali prilagodi svoje nacionalno stališče, imajo »njene« rešitve veliko možnosti za uspeh. V slovenskem primeru se je ravno zaradi tega »majhnost« pojavila kot prednost, ker nismo bili obremenjeni z zahtevo parcialnega (nacionalnega) interesa.

Naslednja izkušnja pri doseganju konsenza in pripravah procesov za sprejem odločitev je povezana z obvladovanjem pridobivanja podpore ali lobiranjem. Metode in pristopi pri tem so bili zelo različni, vedno znova pa je bilo treba za končni konsenz najprej dobiti privolitev ali pozitivno stališče velikih držav znotraj EU. Poudariti je treba, da so tudi neformalni dogodki sestavni del predsedovanja, čeprav imajo za površno opazovanje ali razumevanje povsem nenavadno obliko, kot na primer skupni obedi ali srečanja na sprejemih. Pri uresničevanju EVOP na področju operacij je kot posebno izkušnjo treba omeniti ustvarjanje sinergije med nacionalnimi prioritetami predsedujočega tria. Predhodni portugalski program je bil usmerjen na Afriko, slovenski na Zahodni Balkan, poznejši francoski pa na Mediteran in Afriko. Ta ugotovitev je pomembna zlasti za ohranjanje kontinuitete EVOP, posebej, ko je govora o njenem uresničevanju v operacijah. Vzdrževanje sinergije in ohranjanje kontinuitete je dobro razvidno iz sodelovanja predsedujočega tria, pa tudi iz francoske podpore slovenskemu predsedovanju in pripravam za uspešno nadaljevanje začetega dela. Poudariti moramo, da nas je Francija kljub svojim posebnostim in vplivu podpirala, pa tudi spraševala, kako smo se lotevali posameznih vprašanj. Vzdrževanje kontinuitete v evropskem modelu delovanja EU in uresničevanju posameznih politik pomeni predvsem zagotovitev normalnega delovanja institucij, brez revolucionarnih premikov. Iz neformalnih ocen predstavnikov EU, pa tudi iz ocen slovenskega predsedovanja v tujih medijih, lahko sklepamo, da je bilo slovensko predsedovanje na področju EVOP ocenjeno kot pozitivno presenečenje, saj je bilo pričakovati več težav, če ne organizacijskih, pa takih, ki spadajo v področje uresničevanja EVOP. Dejstvo je, da je slovensko predsedovanje

sovpadalo s prelomnimi dogodki na Kosovu, ki so vplivali na stabilnost in varnost Zahodnega Balkana ter širše. Skupna prizadevanja so uspela vzdrževati balkansko območje pod kriznim vreliščem, ki bi lahko preraslo v težko obvladljive razmere. Še več, slovenska prizadevanja so bila usmerjena v povezovanje in prepričevanje evropske skupnosti, da je mogoče države na Balkanu povezati, intenzivirati sodelovanje z njimi ter krepiti tiste reforme in procese, ki vodijo k večji politični, ekonomski in varnostni stabilnosti. Pri doseganju nacionalnih prioritet in ciljev na področju EVOP je treba upoštevati oziroma računati tudi na koledar in potek dogodkov, ki ga oblikuje Sekretariat Sveta EU in na katerega ni pravega vpliva. V mislih imamo načrtovano dinamiko delovanja evropskih institucij ter predvsem krizne dogodke ali dogodke na območjih, kjer potekajo operacije EU. Ti dogodki oziroma dejavnosti so se med slovenskim predsedovanjem kazali na treh področjih, in sicer pri oblikovanju konceptov, pri načrtovani operaciji v Čadu oziroma Centralnoafriški republiki in na Kosovu. Delovni koledar Vojaškega štaba EU je bil v prvi polovici leta 2008 poln snovanja različnih konceptov. Čeprav je bilo v obravnavo in sprejem posameznih konceptov vloženo veliko naporov, je jasno, da jih ni mogoče uresničiti v šestih mesecih. Tako so delo, usklajevanja in navori za uresničitev nekega cilja na videz prepuščeni nasledniku pri predsedovanju, čeprav jih ta v svojem mandatu zgolj formalno zaključi ali sprejme. Povsem drugačno dinamiko imajo operacije, v katerih ustvarjanje političnega konsenza za skupen nastop in zagotovitev uspešnosti nabora sil pogosto potekajo mimo koledarja oziroma akcijskega načrta predsedujoče države in evropskih političnih ali vojaških organov. Ne nazadnje je tu še tretja vrsta vplivnih dejavnikov, ki so se pokazali ob uvajanju misije EULEX, ki bi lahko po nekaterih pričakovanjih nasledila misijo Združenih narodov UNMIK na Kosovu že v obdobju slovenskega predsedovanja, pa za to niso bile ustvarjene širše mednarodne politične razmere.

Ko ocenjujemo in opisujemo izkušnje s področja uresničevanja EVOP, velja podrobneje pogledati tudi v procese in oblikovanje politike na nacionalni ravni. Glede na to, da je MZZ nosilec in usklajevalec skupne zunanje in varnostne politike na nacionalni ravni, se tudi pri EVOP soočimo z vprašanjem pristojnosti, sodelovanja in usklajevanja. Gre za vprašanja priprave usklajenih rešitev za organe odločanja in na splošno sodelovanja ter odnosov MZZ-MO. Kot opazovalec z operativne ravni lahko zapišem, da tega izziva nismo v celoti uspešno obvladovali. Vsaj na operativni ravni je bilo povezav, skupnih priprav

rešitev in usklajevanj premalo. Zapisano pa že sodi v sklop celostnega pristopa k operacijam in obravnavi kriznih vprašanj. Ravno nujnost celostnega pristopa k operacijam smo namreč na obrambnem področju intenzivno predstavljali navzven, saj ugotavljamo, da je ta bistven za uspeh v prihodnje. Pri tem smo tudi v evropskem merilu opazili razdvojenost med direktoratom D-8, ki pokriva vojaške zmogljivosti in operacije, ter D-9, ki pokriva civilne zmogljivosti in operacije. Reševanje teh odprtih vprašanj je prihodnji izziv tako na nacionalni kot na evropski ravni.

Pomembno spoznanje na nacionalni ravni je povezano z organizacijo in procesi delovanja ter odločanja ob kriznem ukrepanju oziroma kriznem upravljanju. V pripravi je bilo v Sloveniji temu vprašanju namenjeno veliko pozornosti. Razčlenitev postopkovnikov in njihova uskladitev s postopki in odločanjem na evropski ravni sta pokazali, da se bo s tem vprašanjem treba intenzivno ukvarjati tudi v prihodnje. Do zdaj se je nacionalno krizno upravljanje povezovalo z nadnacionalnim, to je evropskim, le v nekaterih točkah. Priprave na predsedovanje oziroma predsedovanje pa je pokazalo, da to ni dovolj. Treba bo bolj poglobljeno proučiti nacionalne in evropske postopke, jih uskladiti ter povezati v točkah, v katerih je to nujno, a še ni doseženo. Zapisano praktično pomeni, da se bo treba lotiti prenove nacionalnega kriznega upravljanja in ga celovito uskladiti z evropskim.

Med predsedovanjem smo si pri delovanju evropskega vojaškega odbora, vojaškega štaba in tudi operativne delovne skupine HTF prizadevali za uveljavitev modela širokega sodelovanja in povezave z Natom. Kljub začetni skepsi in strahu pred bojkotom posameznih članic je uporabljeni pristop pokazal, da je tak model lahko uspešen. Uspeh je mogoče doseči zlasti takrat, ko je nacionalno za skupnim evropskim in ko je cilj delovanja usmerjen v združene in skupne medagencijske napore oziroma to, kar s tujko označujemo z »jointness«. Oba najvišja generala v vojaškem odboru in vojaškem štabu EU sta nam ob zaključku predsedovanja to priznala in zagotavljala, da bo tudi v prihodnje v delovanju EUMC in EUMS uporabljen »slovenski model«. Nesporno dejstvo je tudi, da smo med predsedovanjem dosegli napredek v sodelovanju s strateškimi partnerji, to je v odnosih EU–Nato, EU–OZN in EU–Afriška unija, predvsem pri vprašanjih sodelovanja v operacijah, pri Natu pa tudi pri zagotavljanju skupnih zmogljivosti.

Ob zaključku naj poudarimo še vprašanje, ali lahko splošno pozitivno oceno slovenskega predsedovanja, kar nedvomno velja tudi za področje EVOP,

izkoristimo tudi vnaprej in znotraj struktur EU. Gre za vprašanje, ali lahko pridobimo vplivno civilno oziroma vojaško delovno mesto, na primer v eni od operacij, Evropski obrambni agenciji ali celo v evropskem vojaškem štabu. Tako bi se nacionalni vpliv gotovo povečal, poleg tega pa bi bile tudi v prihodnje priložnosti za nadaljevanje dobrih praks, ki izhajajo iz slovenskega predsedovanja.

SKLEP

Republika Slovenija je uspešno uresničila projekt predsedovanja EU. Načrtne in dobro organizirane priprave v MO in SV ter motivacijska struktura so bile ključ do uspeha na nacionalni ravni. Ob tem pa je na »evropski« ravni treba izpostaviti pripravljenost organov EU za skupno in ustvarjalno reševanje nalog in vprašanj, ki so se pojavljala. Voditeljstvo in razumevanje evropskosti ter nacionalnega partikularizma sta bila posebej na preizkušnji. Pomembno je spoznanje, da je kljub majhnosti, ne le treba, temveč tudi mogoče sooblikovati EVOP in sodelovati pri njenem uresničevanju v praksi ter tako prispevati k varnosti in stabilnosti v evropskem ter širšem mednarodnem prostoru. MO in SV sta prispevala pomemben delež k uspešni uresnitvi tako šestmesečnega slovenskega kot tudi osemnajstmesečnega skupnega programa predsedovanja. Nekatere dosežke, skupaj z zamujenimi priložnostmi, smo opisali tudi v tem sestavku. Dosežki in številna priznanja, predvsem mednarodnega okolja in še posebej »bruseljskih organov«, pa bodo hitro pozabljeni in brez pomena, če pridobljenih izkušenj in primerov dobre prakse ne bomo uporabili v nadaljnjem sodelovanju pri uresničevanju EVOP, pri čemer imperativ predsedujoče države ali cilj uspešnosti predsedovanja nista več v ospredju. Tako bo ohranjanje pridobljenih izkušenj gotovo težje, kot je bilo njihovo pridobivanje.

VIRI

Pisni in spletni viri

- Nika AUPIČ, 2007: *Svet EU ter evropska varnostna in obrambna politika. Revija SV 2007-17, priloga 3-5. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2007/sv07_17.pdf, 10. 10. 2008.*
- Anže BARLE, 2008: *Novi vojaški izzivi: Intervju: General Henri Bentégeat, predsedujoči vojaškemu odboru EU. Revija Obramba, junij 2008, 4-5.*
- José Manuel BARROSO, 2008: *I consider that this Presidency has been for Slovenia a highlight in the impressive list of achievements. Sinfo 2008-11, 8. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*

- France CUKJATI, 2008: *At the closing of the presidency. Sinfo 2008-11, 8-9. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*
- Direktorat za obrambno politiko: *Dosežki predsedovanja Slovenije Svetu EU na obrambnem področju. Revija SV 2008-12, 4-7. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_12.pdf, 10. 10. 2008.*
- Karl ERJAVEC, 2008: *Ob končanem slovenskem predsedovanju Svetu EU na obrambno-varnostnem področju. Revija SV 2008-12, 2. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_12.pdf, 10. 10. 2008.*
- ESDP Newsletter, 2008: *Enhanced EU engagement in Kosovo. No. 6, July 2008, 17-19. Dostopno tudi na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CEU8003ESDP6final_vers.pdf, 10. 10. 2008.*
- European Council, 2004: *Headline Goal 2010. Dostopno na: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>, 10. 10. 2008.*
- European Council, 2007: *Presidency Report on ESDP 2007. Dostopno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16426.en07.pdf>, 10. 10. 2008.*
- European Defence Agency, 2006: *An initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs : Implications for the Military Contribution to ESDP Operations. 13-16. Dostopno na: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsword/en/esdp/191136.doc>, 10. 10. 2008.*
- Evropa, Portal Evropske unije. Dostopno na: http://europa.eu/index_sl.htm, 10.10.2008
- Valerija Š. JARM, 2007: *Varnostna in obrambna vloga EU v mednarodni skupnosti. Revija SV, 2007-10,22-23. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2007/sv07_10.pdf, 10. 10. 2008.*
- Valerija Š. JARM: *Kontingent SV v bojni skupini EU od julija v pripravljenosti za posredovanje. Revija SV 2007-11, 4-6. http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2007/sv07_11.pdf, 10. 10. 2008.*
- Milan JAZBEC, 2008: *Slovensko predsedovanje svetu EU: prvorazredni politični in diplomatski dosežek. Le Monde diplomatique, avgust 2008, 21.*
- Anže LOGAR, 2008: *Slovenia at the Centre of the game. 2008-11, 3. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*
- Matej MAKAROVIC, 2008: *Evropske izkušnje in slovenska politika. Večer, 11. julija 2008, 8.*
- Antonio MISSIROLI, 2008: *Slovenia 's Presidency can be seen as a qualified success. Sinfo 2008-11, 9-10. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*
- MORS: *Dogodki MO med slovenskim predsedovanjem Svetu EU. Revija SV 2007-20, 4-7. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2007/sv07_20.pdf, 10. 10. 2008.*
- OSCE Slovenia, 2005: *Prednostne naloge OVSE leta 2005. Dostopno tudi na: <http://www.osce.si/docs/prioritete-predsedovanja.pdf>, 10. 10. 2008.*
- OSCE, 2006: *OSCE Annual Report 2005. Dostopno tudi na: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/OSCE_Annual_Report2005.pdf, 10. 10. 2008.*
- Jerica PAVŠIČ, 2008a: *Predsedovanje skupini za doseganje glavnega cilja: intervju s podpolkovnikom Samom Zanoškarjem, predsedujočim delovne skupine za doseganje glavnega cilja. Revija SV 2008-09, 9. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_09.pdf, 10. 10. 2008.*
- Jerica PAVŠIČ, 2008b: *Slovenija predseduje odboru Athena: intervju z VVU XIII. razreda mag. Tatjano Šter, predsedujočo odbora Athena. Revija SV 2008-07, 15. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_07.pdf, 10. 10. 2008.*

- Jerica PAVŠIČ, 2008c: Uspešno vodenje EAVO: intervju s polkovnikom Stojanom Zabukovcem, predsedujočim usmerjevalnega odbora Evropske akademije za varnost in obrambo. Revija SV 2008-11, 14. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_11.pdf, 10. 10. 2008.*
- Jerica PAVŠIČ, 2008č: Z vnemo do konca predsedovanja: intervju s podpolkovnikom Deanom Groffom, vodjo koordinacijskega centra SV v času predsedovanja RS Svetu EU. Revija SV 2008-08, 26. Dostopno na http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_08.pdf, 10. 10. 2008.*
- Marko PIŠLAR, 2008a: Ministri JV Evrope za krepitev sodelovanja v regiji. Revija SV 2008-11, 2 in 4. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_11.pdf, 10. 10. 2008.*
- Marko PIŠLAR, 2007b: Končujemo tehnične priprave na predsedovanje EU: intervju s Tadejem Burgarjem, vodjo projektne skupine za predsedovanje EU. Revija SV 2007-17, priloga 2. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2007/sv07_17.pdf, 10. 10. 2008.*
- Marko PIŠLAR, 2008c: Končan najpomembnejši projekt po osamosvojitvi. Revija SV 2008-12, 3. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_12.pdf, 10. 10. 2008.*
- Marko PIŠLAR, 2008d: Na Brdu o prihodnosti EVOP. Revija SV 2008-07, 18. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_07.pdf, 10. 10. 2008.*
- Marko PIŠLAR, 2008e: Predsedovali brez večjih presenečenj: intervju s Tadejem Burgarjem, vodjo projektne skupine za predsedovanje EU. Revija SV 2008-12, 8. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_12.pdf, 10. 10. 2008.*
- Marko PIŠLAR, 2008f: S Francozi v operacijo v Čad. Revija SV 2008-02, 4. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_02_.pdf, 10. 10. 2008.*
- Marko PIŠLAR, 2008g: Na Brdu direktorji za obrambno politiko držav EU. Revija SV 2008-02, 4. Dostopno tudi na: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/revija_sv/2008/sv08_02_.pdf, 10. 10. 2008.*
- Janez POTOČNIK, 2008: The Presidency went well, both organizationally and substantively speaking. Sinfo 2008-11, 11. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*
- Program slovenskega predsedovanja Svetu EU Sinergija za Evropo januar–junij 2008. 2008. Dostopno prek: http://www.mz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0801/6-mesečni_program-SVN.pdf, 10. 10. 2008.*
- Sinfo 2008a: Major achievements of the Presidency. 2008-11, 5-7. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*
- Sinfo 2008b: On 30 June Slovenia concluded the six-month Presidency of the Council of the European Union. 2008-11, 4. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*
- Vesna ŽARKOVIČ, 2008: From now on we will be able to actively participate in and make suggestions regarding all important international debates: intervju z Janezom Janšo, predsednikom Vlade Republike Slovenije. Sinfo 2008-11, 16-18. Dostopno tudi na: <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/sinfo/2008-11.pdf>, 10. 10. 2008.*
- 18-mesečni program predsedovanja Nemčije, Portugalske in Slovenije. 2006. Dostopno na: http://www.mz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/18mesečniprogram-slo.pdf*

Predstavitev:

GŠSV, 2007: Evropska obrambna politika in vloga RS, PPT-predstavitev na usposabljanju osebja za PEU. Ljubljana, 20. februar 2007.

GŠSV, 2007: Evropska obrambna politika in vloga RS, PPT-predstavitev na usposabljanju osebja za PEU, 20. februar 2007.

GŠSV, 2007: Poročaje o pripravljenosti za predsedovanje EU, PPT-predstavitev. Ljubljana, 23. november 2007.

GŠSV, 2008: Analiza realiziranih nalog in aktivnosti za PEU, PPT-predstavitev. Pokljuka, 8. julij 2008.

GŠSV, 2008: poročanje odboru za obrambo, PPT-predstavitev. Kranj, 18. januar 2008.

GŠSV, 2008: Predstavitev VOPRE. Ljubljana, 11. julij 2008.

Robert KLINAR, 2008: Predstavitev podpore za SPEU, poročanje na GŠSV, 2. julij 2008.

MO-DOP, 2007: Poročilo o poteku priprav na predsedovanje Svetu EU. Ljubljana, 23. november 2007.

MO-DOP, 2007: Pregled dosjejev v MO. Ljubljana, 23. november 2007.

MO-DOP, 2007: Poročanje o poteku priprav na predsedovanje Svetu EU. Ljubljana, 23. november 2007.

MO-DOP, 2007: Pregled dosjejev, november 2007.

Alojz ŠTEINER, 2007: Predsedovanje EU - predstavitev vsebin, PPT-predstavitev na poročanju o pripravah. Ljubljana, 23. februar 2007.