



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.6.2017.
COM(2017) 315 final

DOKUMENT ZA RAZMATRANJE
O BUDUĆNOSTI EUROPSKE OBRANE

Dokument za razmatranje o budućnosti europske obrane (2025.)

Predgovor

Europska komisija predstavila je 1. ožujka 2017. Bijelu knjigu o budućnosti Europe. Nakon toga je predstavljen niz dokumenata za razmatranje o ključnim temama koje se odnose na budućnost Europske Unije s 27 država članica.

Dokument za razmatranje o budućnosti europske obrane četvrti je u tom nizu. U njemu su navedena glavna kretanja i izazovi koji će oblikovati budućnost naše sigurnosti i obrane te su na temelju toga iznesena tri različita scenarija za uspostavu sigurnosne i obrambene unije. Iako se ti scenariji međusobno ne isključuju, temelje se na različitim razinama ambicije za zajedničkim djelovanjem na razini EU-a u području sigurnosti i obrane.

Europska unija donijela je dosad nezabilježeno razdoblje mira na naš kontinent. Međutim sve veća nestabilnost u europskom susjedstvu te nove sigurnosne prijetnje na svjetskoj razini koje proizlaze iz gospodarskih, ekoloških i tehnoloških čimbenika velik su izazov za našu sigurnost. Građani su sve zabrinutiji za sigurnost i od Unije traže zaštitu. Ako želimo ispuniti njihova očekivanja, sigurnost i obrana moraju imati važniju ulogu u budućnosti europskog projekta. To je navedeno u Rimskoj deklaraciji, u kojoj je iznesena vizija sigurne i zaštićene Unije predane jačanju svoje zajedničke sigurnosti i obrane.

Učinjeni su prvi ambiciozni koraci prema sigurnosnoj i obrambenoj Uniji. Dokument za razmatranje nadopuna je trenutačnom radu na obrambenom paketu koji je Europsko vijeće podržalo u prosincu 2016., odnosno provedbi Globalne strategije EU-a u područjima sigurnosti i obrane, Europskom obrambenom akcijskom planu i našoj suradnji s NATO-om. Tri se sastavna elementa trenutačno provode u konkretna djelovanja: reformiramo strukture naše zajedničke sigurnosne i obrambene politike, razvijamo civilne i vojne kapacitete i instrumente, produbljujemo suradnju u području europske obrane i potičemo partnerstvo s partnerskim zemljama i partnerskim organizacijama, primjerice UN-om i NATO-om. Stoga je potrebno učiniti više ako Unija želi preuzeti veću odgovornost u području europske sigurnosti.

S obzirom na dosadašnji napredak, vrijeme je za razmatranje konkretnih ambicija u pogledu buduće uloge Unije u području sigurnosti i obrane. Ovaj dokument za razmatranje doprinos je Europske komisije toj raspravi, koja će se nastaviti u svih 27 država članica.

Ulozi za Europu i naše građane vrlo su visoki. Naša je odgovornost održati obećani mir za ovu, ali i za buduće generacije.

„U ovim vremenima promjene i uzimajući u obzir zabrinutost naših građana, obvezujemo se na poštivanje Rimske deklaracije i obećajemo da ćemo ostvariti sljedeće ciljeve: [...] Uniju koja je spremna prihvatiti veću odgovornost i sudjelovati u stvaranju konkurentnije i bolje povezane obrambene industrije; Uniju predanu jačanju svoje zajedničke sigurnosti i obrane, a u suradnji i u skladu s Organizacijom Sjevernoatlantskog sporazuma, uzimajući u obzir okolnosti u državama članicama i pravne obveze [...].”

Rimska deklaracija, 25. ožujka 2017.

„Vjerujem da moramo raditi na jačanju Europe kad je riječ o sigurnosti i obrani. Da, Europa se prvenstveno koristi moći uvjeravanja, ali čak ni najveći zagovornici pregovora ne mogu dugoročno opstati bez određenih integriranih kapaciteta obrane.“

*Jean-Claude Juncker
Predsjednik Europske komisije
Političke smjernice za Europsku komisiju, 15. srpnja 2014.*

1. Uvod

Naša je Unija ustala iz pepela nakon dvaju svjetskih ratova koji su oduzeli 80 milijuna života, inspirirana vizijom trajnog mira na europskom kontinentu. Više od šezdeset godina nakon toga većina je Europljana uživala u miru koji se proširio na tri generacije i sedam desetljeća, najdulje razdoblje u europskoj burnoj prošlosti (vidi sliku 1.).

Iako se svijet u kojem živimo u tom razdoblju znatno promijenio, naša je predanost miru ostala nepromijenjena. Danas nam se u svakodnevnom životu nude nove mogućnosti, ali se suočavamo i s novim prijetnjama i izazovima. Mir i sigurnost kod kuće više se ne mogu uzeti zdravo za gotovo u svijetu u kojem se svjetske i regionalne sile ponovno naoružavaju, teroristi napadaju središta europskih gradova, a diljem svijeta sve je više kibernapada.

U tom kontekstu dužnost je i odgovornost Europske unije i država članica da zaštite građane te promiču europske interese i vrijednosti. Europljani su najviše zabrinuti za sigurnost. Od Unije traže zaštitu, zahtijevaju, zaslužuju i moraju moći osjećati se sigurnima u Europi.

Zaštita naših društava i sloboda zajednička je odgovornost. Ako mislimo održati obećani mir za buduće generacije onako kako je to za nas učinjeno, sigurnost i obrana moraju imati važniju ulogu u europskom projektu. Naša Unija može donijeti jedinstvenu dodanu vrijednost kad je riječ o budućnosti europske sigurnosti i obrane.

Mnoge prijetnje s kojima se danas suočavamo ne zadržavaju se unutar nacionalnih granica. Iako su države članice i dalje na prvoj crti i odgovorne su za raspoređivanje sigurnosnih i oružanih snaga kada je to potrebno, te se nove vrste prijetnji najbolje mogu spriječiti i s njima se suočavati zajedno.

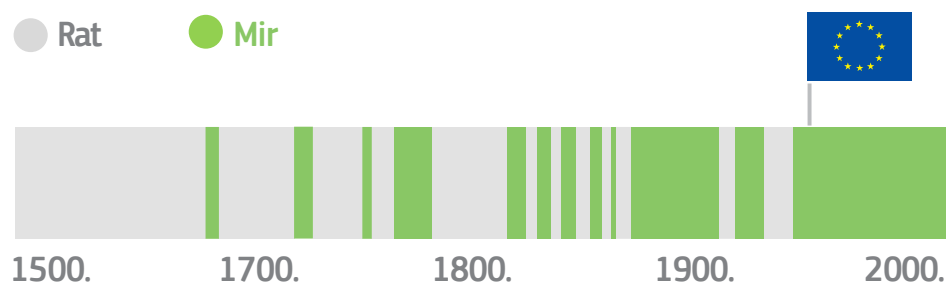
EU može započeti, olakšati i ojačati suradnju te pomoći u jačanju učinkovitosti zajedničkog djelovanja. Unija može osigurati okvir i poticaj državama EU-a da razviju i održe veće i bolje kapacitete obrane. To se može postići sustavnijom suradnjom i zajedničkim razvojem tehnologija i kapaciteta potrebnih za očuvanje sigurnosti u Europi.

Jedna od glavnih prednosti pristupa EU-a kombinacija je moći uvjeravanja i moći prisile. Kako bi spriječila sukobe, koristi se instrumentima sigurnosti i obrane te diplomacijom, sankcijama, razvojem suradnje i trgovinske razmjene. Promiče mir, uključiv rast, ljudska prava, vladavinu prava i zaštitu okoliša kod kuće i izvan svojih granica. Iako moć uvjeravanja sama po sebi možda nije dovoljna u ovom nestabilnom svijetu, taj je integrirani pristup temelj održive sigurnosti.

Naša unija osigurava i jedinstvenu platformu za koordinaciju sigurnosti i obrane s ključnim partnerima kao što su Organizacija Sjevernoatlantskog sporazuma i Ujedinjeni narodi. Izniman poticaj trenutačno zbližava EU i NATO.

U svojem govoru o stanju Unije 2016. predsjednik Juncker izrazio je želju za „Europom koja štiti i brani, kod kuće i izvan svojih granica”. U ovom se dokumentu razmatraju problemi koji utječu na budućnost naše sigurnosti i obrane izvan okvira trenutačnih rasprava i odluka. Razmatraju se temeljna strukturna kretanja, iznose različiti scenariji mogućih budućih djelovanja u području europske sigurnosti i obrane do 2025. i osmišljavaju mogući putovi koje bismo mogli slijediti u budućnosti.

Slika 1.: Rat i mir u povijesti Europe



Izvor: Europski centar za političke strategije

2. Ključna kretanja

Niz strateških, političkih, gospodarskih i tehnoloških kretanja pokazatelj su da je vrijeme za promjene u području europske sigurnosti i obrane.

Strateški čimbenici

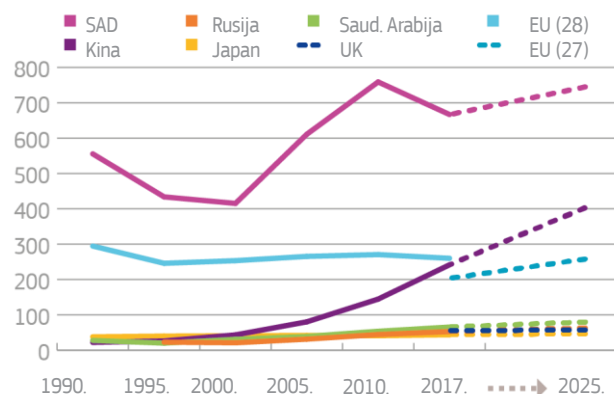
Nakon desetljeća mira u Europi pojavljuju se nove okolnosti unutar i izvan naših granica. Države istočno od nas suočavaju se s gospodarskom, političkom i energetsom nesigurnošću. Na Sredozemlju i u dijelovima supsaharske Afrike velika područja bez vlasti na kojima se pojavljuju sukobi ostavila su mjesta za razvoj terorizma i kriminaliteta. Sve je više regionalnih suparnika, a svjedočili smo i ubrzanom porastu broja civilnih žrtava i izbjeglica diljem svijeta. Raseljeno je više od 60 milijuna ljudi. Zbog bolje povezanosti sve su nejasnije granice između unutarnje i vanjske sigurnosti. Klimatske promjene i oskudica resursa zajedno s demografskim rastom i nestabilnosti država mogu dovesti do sukoba i nestabilnosti diljem svijeta.

Istovremeno se razvijaju transatlantski odnosi. Jačanje europske sigurnosti prije svega je u europskim rukama. Resursa ne bi trebalo nedostajati: europske države zajedno na drugom su mjestu u svijetu kad je riječ o vojnoj potrošnji. Europa je, zajedno sa Sjedinjenim američkim državama, odgovorna za mir i sigurnost na svjetskoj razini. Iako zajedničko djelovanje s našim partnerima ostaje norma i preferirana opcija EU-a, morali bismo, kada je to potrebno, biti u mogućnosti djelovati sami.

Nacionalne su vlade 2016. intenzivirale svoje odgovore na sve veće sigurnosne prijetnje i zabrinutost svojih građana. U skladu s time povećana su i sredstva za obranu. No čeka nas još dugačak put. Uspostava europske strateške autonomije zahtijeva veće izdatke za našu obranu te odgovorniju i zajedničku potrošnju (vidi sliku 2.). Sjedinjene američke države već ulažu

barem dvostruko više u obranu nego sve države članice zajedno, a u 2018. će povećati proračun za još gotovo 10 %. Kina je povećala svoj proračun za 150 % u prošlom desetljeću, a u 2017. očekuje se porast od 7%. Rusija je prošle godine uložila 5,4 % svojeg BDP-a u obranu.

Slika 2.: Usporedna perspektiva europskih rashoda za obranu



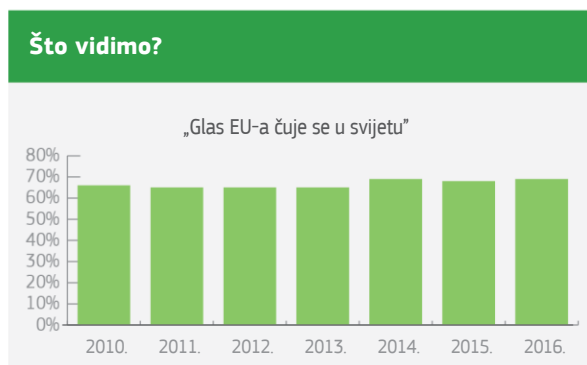
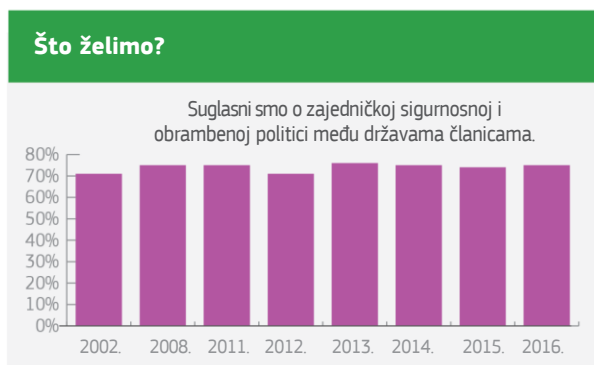
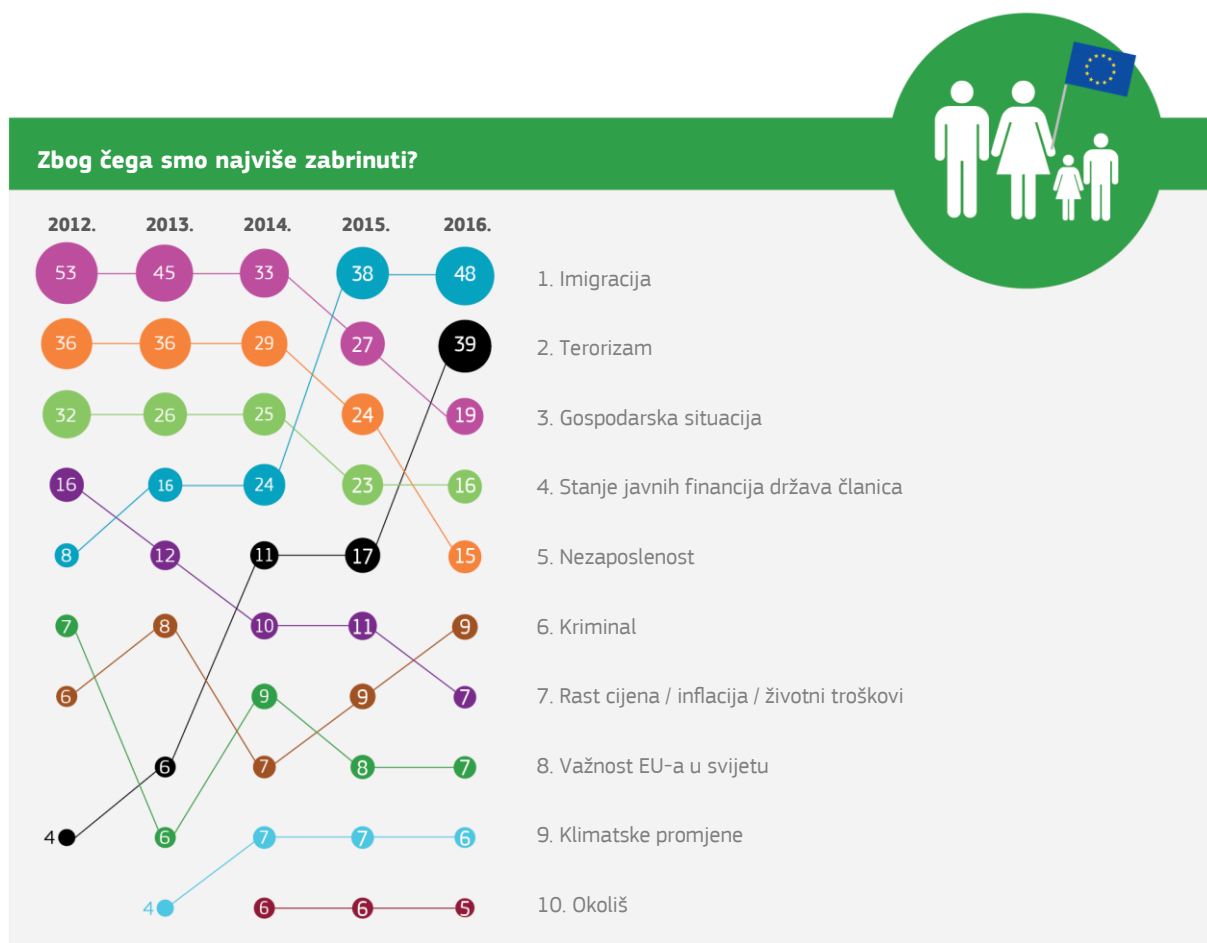
Izvor: Međunarodni institut za mirovna istraživanja u Stockholmu (podaci iz 2016.), Janes, Europski centar za političke strategije

Politički čimbenici

Čelnici EU-a obvezali su se na jačanje europske sigurnosti i obrane, a građani od njih to zahtijevaju i očekuju. Ispitivanja javnog mnijenja jasno pokazuju da je većina europskih građana prvenstveno zabrinuta za sigurnost (vidi sliku 3.), bez obzira na to što se razlozi za nesigurnost razlikuju u državama članicama.

Euroljani se slažu i da je za njihovu sigurnost neophodno zajedničko djelovanje među državama EU-a. Velika većina građana u svim državama članicama voljela bi da je Europa angažiranija u području sigurnosti i obrane (slika 3.). Na prostoru gdje je slobodno kretanje robe, usluga, novca i ljudi sigurnost se ne može rascjepkati niti u potpunosti zajamčiti ako države članice djeluju same. Poruka Europljana sasvim je jasna: sigurnost i obrana trebale bi biti sastavni dio djelovanja Unije.

Slika 3.: Zabrinutosti i zahtjevi građana



Izvor: Eurobarometer

Gospodarski i tehnološki čimbenici

Danas je obrambeno tržište vrlo rascjepkano, što dovodi do nedostatka interoperabilnosti i oportunitetnog troška u iznosu od najmanje 30 milijardi EUR. U usporedbi s utrošenim sredstvima, kapaciteti obrane drastično zaostaju (vidi sliku 4.), a države članice različito doprinose europskoj obrani.

U povezanom, složenom svijetu sklonom tenzijama, države članice jednostavno su premale da bi učinkovito djelovale samostalno. Sile koje su veličine kontinenta daleko su bolje opremljene od malih ili srednje velikih država. Ekonomija razmjera važnija je no ikad za poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti.

S obzirom na to da je pritisak na nacionalne proračune i dalje visok, ona ima dvostruku važnost. Suprotnosti između fiskalnih ograničenja i neusklađenih prioriteta javne politike i dalje su značajke političke ekonomije brojnih država članica. Istovremeno će rasti konkurencija među dionicima u području industrije na svjetskoj razini, što će zahtijevati učinkovitije korištenje resursa (kružno gospodarstvo). Ako Europa želi biti konkurentna u svijetu, morat će objediniti i integrirati svoje najbolje industrijske i tehnološke kapacitete.

Tehnološke promjene znatno mijenjaju prirodu i izgled sigurnosti i obrane. Veliki podaci, tehnologija u oblaku te vozila bez vozača i umjetna inteligencija znatno mijenjaju sektor obrane. Time se i povećavaju i tehnološki razvoj civilnog sektora u području obrane. Međutim, takva relativno pristupačna tehnologija omogućuje brzi porast nekonvencionalnih, međudržavnih i asimetričnih prijetnji, kao što su kibernetički, hibridni, teroristički, kemijski, biološki i radiološki napadi. Nagli porast broja korisnika interneta pogodio je tome da upotreba interneta u svrhu kiberkriminaliteta i terorizama postane ratno bojište 21. stoljeća.

Učinkovita europska sigurnost i obrana u budućnosti će se temeljiti na učinkovitoj koordinaciji ulaganja EU-a i njegovih država članica u važna istraživanja i razvoj. To će pridonijeti praćenju novih kretanja i stvoriti tehnološki i industrijski kapacitet koji je Europi potreban kako bi osigurala svoju stratešku autonomiju.

Slika 4.: Udvostručavanje području europske obrane

Rashodi za obranu

Ukupni iznos

% BDP-a

% ukupnih rashoda za obranu

- osoblje
- oprema (nabava opreme i istraživanje i razvoj)
- ostalo
- operacije i održavanje

Ulaganja po vojniku

Nabava opreme i istraživanje i razvoj

Udvostručavanje sustava u

Broj vrsta oružanih sustava*

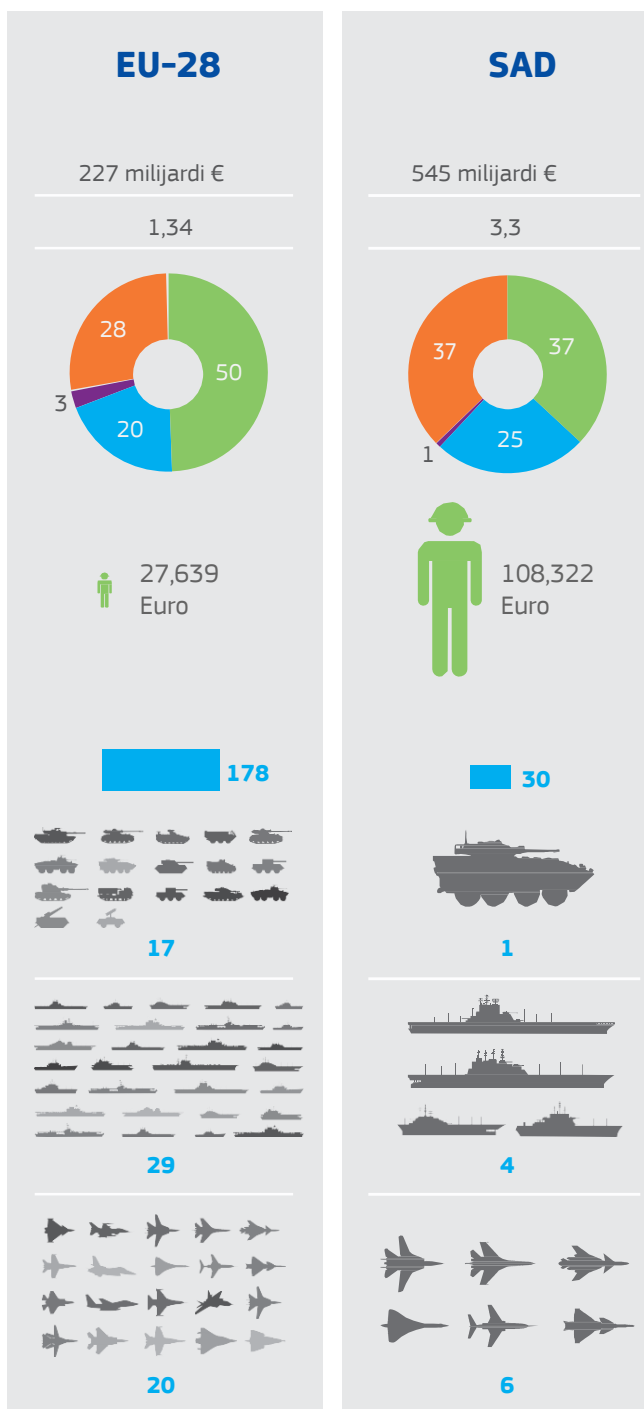
Primjeri:

Borbena vozila

Razarači / fregate

Borbeni avioni

* Za odabrane kategorije oružanih sustava



Izvor: Međunarodni institut za mirovna istraživanja u Stockholmu (podaci iz 2016.), Međunarodni institut za strateške studije (*Military Balance* 2017.), Europski centar za političke strategije

3. Europa 2025. – ususret sigurnosnoj i obrambenoj uniji

Sigurnosne prijetnje nisu daleko od naših granica i građana. Politički čelnici već su započeli s reakcijama na takve prijetnje. U tijeku je niz inicijativa za provedbu Globalne strategije u području sigurnosti i obrane kako bi se razvili snažniji odnosi između EU-a i NATO-a te kako bi se državama članicama omogućilo da zajedno sudjeluju u istraživanjima u području obrane i razvoju kapaciteta obrane.

Postupno se izgrađuju temelji europske sigurnosne i obrambene unije. Građani će se osjećati sigurno i bit će sigurni samo ako ustrajemo na tom putu. Kako bismo to postigli potrebno je unaprijediti niz područja.

Prvo, kako bi države članice bile jače i suverenije u globaliziranom svijetu, potrebna je bolja suradnja unutar Europske unije, među ostalim, u području obrane u potpunosti poštujući ustavna prava i nadležnosti svake države. Naime, sustavna suradnja u području obrane i postupna integracija pridonijet će očuvanju njihova nacionalnog suvereniteta.

Drugo, uvijek je bilo razlika u percepciji prijetnji i strategija. Priroda prijetnji s vremenom se mijenjala. Sada se suočavamo s hibridnim i transnacionalnim prijetnjama te znatnim učinkom sukoba u susjednim regijama. Sigurnosna i obrambena unija trebala bi poticati bolju usklađenost strategija te zajedničko razumijevanje prijetnji i odgovarajuće odgovore na njih. To će zahtijevati zajedničko donošenje odluka i mjera te veću financijsku solidarnost na europskoj razini.

Treće, transatlantski odnosi se mijenjaju. Europljani moraju više no ikad preuzeti veću odgovornost u području vlastite sigurnosti. U skladu s trenutačnim stanjem, EU i NATO nastavili bi koordinirati svoje mjere uvjeravanja i prisile kad je riječ o sigurnosti. Istovremeno bi EU uspostavio okvir u kojem bi 27 država članica nakon Brexita, od kojih je 21 članica NATO saveza (vidi sliku 5.), zajednički jačale svoju obranu i rješavale postojeće nedostatke. Zahvaljujući tome EU27 u većoj bi se mjeri mogao pobrinuti za vlastitu sigurnost i uvelike doprinijeti međunarodnom miru i sigurnosti.

Četvrto, moramo povećati opseg i učinkovitost sredstava koja se odvajaju za obranu. Udvostručavanje među državama članicama može negativno utjecati na interoperabilnost njihove vojne opreme. To može uzrokovati nepripremljenost i nespremnost oružanih snaga te ugroziti kapacitete obrane. Kako bi se to spriječilo, trebalo bi bolje koordinirati rashode država članica u području obrane. Najveći dio financijskih sredstava za obranu i dalje će dolaziti iz nacionalnih izvora. Međutim, proračun EU-a koji je u skladu s ambicijama u pogledu obrane i veliki Europski fond za obranu trebali bi Europljanima omogućiti bolju potrošnju i povećati isplativost. Europsko Vijeće moglo bi razmotriti kako se mogu riješiti trenutačna ograničenja zajedničkog financiranja vojne komponente EU-a kako bi se uspostavila zajednička obrana.

Naposljetku, sustavna suradnja i integracija u području obrane zahtijevaju uistinu jedinstveno tržište za obranu. To znači poticanje konkurencije u industriji, prekogranični pristup za male industrije lancu opskrbe, specijalizaciju, ekonomiju razmjera za dobavljače, optimiziran kapacitet proizvodnje, niske troškovi proizvodnje i sigurnost nabave. Jedinstveno tržište za obranu također bi olakšalo važna istraživanja i pojavu inovativnih poduzeća, što bi dovelo do razvoja ključnih tehnologija koje su Europi potrebne za suočavanje s izazovima u području obrane. No, Europa će morati snositi i prijelazne troškove te odgovoriti na legitimnu zabrinutost odgovarajućim mjerama i osiguranjem zaštite nacionalnih sigurnosnih interesa.

Slika 5.: Države članice EU-a i članice NATO-a (2017.)



Izvor: Europski centar za političke strategije

Ovisno o političkoj volji država članica za napretkom u tim pitanjima, do 2025. možemo predvidjeti tri scenarija.

Ti su scenariji postupni koraci u istom smjeru. U svima su u obzir uzeta navedena kretanja i strateški čimbenici. Sastavni dijelovi scenarija nisu iscrpni niti se međusobno isključuju. Prije svega, naglašavaju različite elemente različitih razina ambicije za sigurnosnu i obrambenu uniju u pogledu solidarnosti, operacija, kapaciteta, industrije i korištenja financijskih sredstava. Oni su pokazatelj mjere u kojoj se može iskoristiti potencijalna dodana vrijednost EU-a, ovisno o ambicijama država članicama. Neki elementi navedeni u scenarijima trenutačno se već ispituju ili primjenjuju. Scenariji su samo ilustracija i ne prejudiciraju konačan pravni i politički stav Komisije.

(a) Suradnja u području sigurnosti i obrane

Prema tom scenariju 27 država članica EU-a surađivale bi u području sigurnosti i obrane češće nego je to bio slučaj u prošlosti.

Ta bi suradnja uglavnom bila dobrovoljna, a temeljila bi se na *ad-hoc* odlukama kada nastupi nova prijetnja ili kriza. Premda bi s obzirom na sve veću složenost i nestabilnost u svijetu snažnija suradnja nego prethodnih desetljeća bila opravdana, države članice ne bi imale obvezu, političku ili pravnu, slijediti zajednički smjer djelovanja u području sigurnosti i

obrane. Svaka država članica tumačila bi solidarnost za svaki slučaj posebno i u skladu s tim djelovala.

Europska unija i dalje bi mogla provoditi civilne misije i relativno male vojne misije i operacije usmjerene na upravljanje krizama. Uglavnom bi bila riječ o misijama izgradnje kapaciteta radi jačanja i reformiranja sigurnosno-obrambenih struktura partnerskih zemalja, a time bi se jačala i otpornost EU-a. Veće i složenije operacije predvodile bi najspremnije države članice. U svakom slučaju strateški manevarski prostor Unije ovisio bi o razini usuglašenosti među državama članicama.

EU bi nadopunjavao napore pojedinačnih država članica i naših ključnih partnera. Konkretno, i dalje bi jačala suradnja s NATO-om u pogledu hibridnih prijetnji, kibersigurnosti i pomorske sigurnosti, gdje se učinkovitost odgovora temelji na kombinaciji moći uvjeravanja i moći prisile. Međutim, tamo gdje su prisutni i EU i NATO, NATO bi se i dalje oslanjao na snažnije vojne kapacitete kojima raspolaže, a EU bi iskoristio širi raspon instrumenata kojima raspolaže, povezujući „mekše” alate, instrumente i djelovanje sa svojim ciljanim vojnim misijama i operacijama.

Odgovori na nekonvencionalne prijetnje u kojima se isprepliću vanjske i unutarnje politike kao što su hibridni terorizam ili kiberterorizam, uglavnom bi se zadržali u nacionalnim okvirima, ali bi zahvaljujući većoj potpori na razini EU-a postali učinkovitiji. Europska unija omogućila bi bolju razmjenu informacija radi podizanja osviještenosti i jačanja otpornosti država članica. Nacionalne sigurnosne i obavještajne službe sustavnije bi razmjenjivale informacije radi boljeg zajedničkog razumijevanja vanjskih prijetnji. Države članice povećale bi razmjenu informacija o kiberprijetnjama i kibernapadima, čime bi povećale učinkovitost nacionalnih strategija, kapaciteta i odgovora. Unija bi mogla izravno pridonijeti jačanju otpornosti kritične infrastrukture, lanaca opskrbe i društva u područjima poput energetike i svemira. Europska granična i obalna straža pridonijela bi nadzoru i zaštiti vanjskih granica EU-a.

Suradnja u području obrane i dalje bi bila politički cilj. Povećao bi se opseg zajedničkog djelovanja, konkretno u području odabranih kritičnih tehnologija ili logističkih čimbenika u vojnim operacijama. Suradnja bi jačala uglavnom odozdo prema gore zahvaljujući navedenim gospodarskim i tehnološkim čimbenicima. Njezinu jačanju pridonijela bi i povećana transparentnost obrambenog planiranja u državama članicama te uspostava obrambenog istraživačkog programa na razini EU-a i europskog obrambenog fonda radi zajedničkog razvoja novih sposobnosti. Tim bi se inicijativama promicala strateška samostalnost Europe u pogledu kritičnih tehnologija i poboljšala financijska učinkovitost rashoda za obranu.

Međutim, europska obrambena industrija i dalje bi ostala rascjepkana. Većina obrambenih kapaciteta, posebno složenih platformi, i dalje bi se razvijala i nabavljala u nacionalnim okvirima. Lagano povećanje rashoda za obranu u državama članicama općenito se ne bi potrošilo na zajedničke projekte. Zbog toga bi oružane snage s punim spektrom borbenih djelovanja mogao zadržati samo vrlo mali broj ili nijedna država članica EU-a. Djelovanje EU-a u području sigurnosti i obrane i dalje bi se oslanjalo na dobrovoljne nacionalne doprinose, a posljedica toga bila bi nedovoljna suradnja u kritičnim područjima kao što su tehnološki najnapredniji borbeni kapaciteti. Time bi se ograničila sposobnost EU-a da se uključujući u najzahtjevnije misije.

(b) Dijeljena sigurnost i obrana

Prema tom bi scenariju 27 država članica EU-a počelo izgrađivati dijeljenu sigurnost i obranu. One bi iskazale znatno veću financijsku i operativnu solidarnost u području obrane, koja bi se temeljila na obuhvatnijem i dubljem razumijevanju odgovarajućih pretpostavljenih prijetnji i konvergenciji strateških kultura.

Time bi EU poboljšao svoju sposobnost primjene vojne sile i potpunog uključivanja u upravljanje vanjskim krizama te izgradnje sigurnosnih i obrambenih kapaciteta svojih partnera. Poboljšala bi se i sposobnost zaštite Europe u područjima gdje se isprepliću vanjske i unutarnje politike kao što su protuteroristička djelovanja, suzbijanje hibridnih prijetnji i kiberprijetnji, nadzor granica te pomorska i energetska sigurnost.

Dodatno bi se pojačala suradnja između EU-a i NATO-a. EU i NATO sustavno bi surađivali i koordinirali djelovanja kako bi u potpunosti iskoristili svoje raspoložive alate i instrumente. U pogledu vanjskog djelovanja EU i NATO pojačali bi koordinaciju svojih djelovanja u području upravljanja krizama i izgradnje kapaciteta, primjerice koordiniranim operacijama nadzora, intervencijama protiv terorističkih skupina ili misijama pomorske sigurnosti i zaštite granica. U području gdje se susreću unutarnja i vanjska sigurnost, EU bi poduzimao odlučnija djelovanja u pogledu prijetnji i izazova koji ne dosežu prag za primjenu klauzule o kolektivnoj obrani Ugovora iz Washingtona.

U području upravljanja krizama EU bi znatno ojačao svoju sposobnost vanjske primjene vojne sile, što bi mu omogućilo vođenje operacija visokog intenziteta u borbi protiv terorizma i hibridnih prijetnji. Povećao bi se opseg misija EU-a u području izgradnje civilnih i vojnih kapaciteta radi jačanja otpornosti zemalja u susjedstvu i dalje zahvaljujući učinkovitim i robusnim strukturama za upravljanje krizama. Za to je potrebna i veća spremnost država članica s najjačim oružanim silama da zajedno provode zahtjevne misije upravljanja krizama i operacije u ime Unije, u skladu s člankom 44. Ugovora u Europskoj uniji. Veću sposobnost djelovanja pratila bi i politička volja za djelovanje. Odlučivanje bi se ubrzalo i prilagodilo strateškom kontekstu koji se ubrzano mijenja. Naposljetku bi EU postao snažniji jamac sigurnosti, koji brže reagira i strateški je samostalan da djeluje samostalno ili uz svoje ključne partnere.

Prema tom scenariju EU bi bio izravnije uključen u zaštitu država članica i njihovih građana u slučaju snažnih napada ili poremećaja usmjerenih na državu i/ili njezinu kritičnu infrastrukturu. EU bi omogućio suradnju među državama članicama u pogledu sustavnog obavještavanja i kibernapadima. Time bi se ojačala otpornost, intenzivirale kibervježbe i u njih uključila obrambena dimenzija. Jačanjem suradnje i učinkovitim kaznenim progonom povećala bi se sposobnost pronalaska i kažnjavanja kriminalaca i time povećao odvraćajući učinak u pogledu kibernapada. Države članice sustavno bi razmjenjivale i kompilirale obavještajne informacije (analize i procjene prijetnje), a Unija bi se koncentrirala na borbu protiv financiranja terorizma, organiziranog kriminala i pranja novca. Daljnjim jačanjem u potpunosti iskorištene Europske granične i obalne straže, u sinergiji s obrambenim snagama, nadzirala bi i štitila vanjske granice EU-a. Unija bi pojačala djelovanja i u području diversifikacije izvora energije, razvoja i promicanja normi energetske sigurnosti, koordinacije spremnosti u slučaju prijetnji zdravlju i poboljšanja upravljanja rizicima u carinskim pitanjima. Unija bi naposljetku dodatno razvila svoje svemirske programe, koji bi pružali dodatnu potporu sigurnosti i obrani, uključujući nadzor granica i mora, aktivnosti traganja i spašavanja ili sigurnu državnu komunikaciju. Opseg okvira potpore za nadzor i praćenje

mogao bi se proširiti tako da obuhvati kiberprijetnje ili druge prijetnje satelitima ili zemaljskoj infrastrukturi.

U obrambenim pitanjima suradnja među državama članicama postala bi pravilo, a ne iznimka. Planiranje nacionalne obrane bilo bi bitno usklađenje, što bi državama članicama olakšalo suradnju u pogledu stjecanja i održavanja kapaciteta, a time bi se poboljšala i interoperabilnost. Drastično bi se smanjilo udvostručavanje kapaciteta među državama članicama. Razvoj i nabava složenih platformi odvijali bi se na načelima suradnje. Predvođene ambicioznim europskim obrambenim fondom države članice sustavno bi razvile multinacionalne kapacitete u nekoliko područja, uključujući strateški prijevoz, daljinski upravljane zrakoplovne sustave, nadzor mora i satelitske komunikacije te napadačke kapacitete. Potpora multinacionalnim kapacitetima osiguravala bi se zajedničkim strukturama planiranja i zapovijedanja na razini EU-a i logistikom. Konkretno, učinkovitu potporu misijama i operacijama EU-a pružali bi i dijelovi multinacionalnih snaga u pripravnosti te Europsko zapovjedništvo zračnog prijevoza i zapovjedništvo saniteta, a zajedničkim obrazovanjem, obukom i vježbama velikog opsega izgradila bi se zajednička europska vojna kultura. Kritične tehnologije razvile bi se i u okviru europskih programa, konkretno u području umjetne inteligencije, biotehnologije i superračunalstva. Mogao bi se osnovati Europski opservatorij za provjeru stranih izravnih ulaganja u te kritične tehnologije i analizirao njihov mogući učinak. Interoperabilnim obrambenim kapacitetima na zemlji, u zraku, u svemiru i na moru povećao bi se europski kapacitet. Nadalje, sredstva bi se racionalnije koristila zahvaljujući ekonomiji razmjera koju bi konsolidirana obrambena industrija ostvarila na europskom tržištu obrambene opreme te povoljnim uvjetima financiranja duž cijelog opskrbnog lanca usmjerenog na mala i srednja poduzeća.

(c) Zajednička sigurnost i obrana

Prema tom scenariju države članice dodatno bi produbile suradnju i integraciju kako bi uspostavile zajedničku sigurnost i obranu. Takva sigurnosna i obrambena unija temeljila bi se na globalnim strateškim, gospodarskim i tehnološkim čimbenicima te političkom zahtjevu europskih građana o uspostavi zajedničke europske sigurnosti i obrane.

Solidarnost i uzajamna pomoć među državama članicama u području sigurnosti i obrane postala bi pravilo, a temeljila bi se na potpunoj primjeni članka 42. Ugovora o Europskoj uniji, kojim se zahtijeva postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije i naposljetku zajedničke obrane.

Uzimajući u obzir obveze država članica koje smatraju da su zajedničku obranu ostvarile u okviru Organizacije Sjevernoatlantskog sporazuma, zaštita Europe temeljila bi se na međusobnoj potpori EU-a i NATO-a. Djelujući kao nadopuna NATO-u, europska zajednička sigurnosna i obrambena politika ojačala bi otpornost Europe i štitila od različitih oblika agresije protiv Unije te zajamčila sigurnost koju naši građani očekuju.

EU bi mogao provoditi kompleksne operacije radi bolje zaštite Europe, što bi moglo uključivati operacije protiv terorističkih skupina, pomorske operacije u neprijateljskim okruženjima ili djelovanja u području kiberobrane.

Sigurnosne prijetnje sustavno bi se pratile i zajednički procjenjivale, u bliskoj suradnji s nacionalnim sigurnosnim i obavještajnim službama. Planiranje djelovanja u nepredvidivim okolnostima provodilo bi se na europskoj razini, a time bi se približila unutarnja i vanjska sigurnost. Međusobnim povezivanjem nacionalnih sigurnosnih interesa stvorili bi se stvarni europski sigurnosni interesi.

Sve veća sposobnost djelovanja na razini EU-a temeljila bi se na većoj razini integracije obrambenih snaga država članica, čime bi se dodatno jačala solidarnost među državama članicama. Te bi se snage unaprijed rasporedile i bile bi stalno dostupne za brzo raspoređivanje u ime Unije. Redovito bi sudjelovale u zajedničkim vojnim vježbama i obučavale se na Europskoj akademiji za obranu kako bi se olakšala konvergencija strateških kultura.

Na unutarnjem planu EU bi poboljšao svoju otpornost i otpornost država članica sektorskim politikama u područjima kao što su kibersigurnost, zaštita kritične infrastrukture ili suzbijanje nasilnog ekstremizma. U području kibersigurnosti EU bi koordinirao scenarije za odgovor i djelovanje u slučaju kibernetičkog napada ili vanjskog uplitanja u demokratske procese država članica, među ostalim i sustavnom razmjenom informacija, tehnološkom suradnjom i zajedničkim doktrinama. Europska granična i obalna straža oslanjala bi se na stalne europske pomorske snage i europsku obavještajnu infrastrukturu, primjerice daljinski upravljane zrakoplovne sustave ili satelite. Osnovale bi se europske snage civilne zaštite radi brze reakcije u slučaju prirodnih nepogoda ili nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem. Na temelju unaprijed utvrđenih dogovora među državama članicama vojna oprema brzo bi se razmještala po cijeloj Europi.

Obrambeno planiranje država članica u potpunosti bi se sinkroniziralo, a nacionalni prioriteti u pogledu razvoja kapaciteta uzimali bi se u obzir u dogovorenim europskim prioritetima. Potom bi se ti kapaciteti razvijali na temelju bliske suradnje ili čak integracije ili specijalizacije.

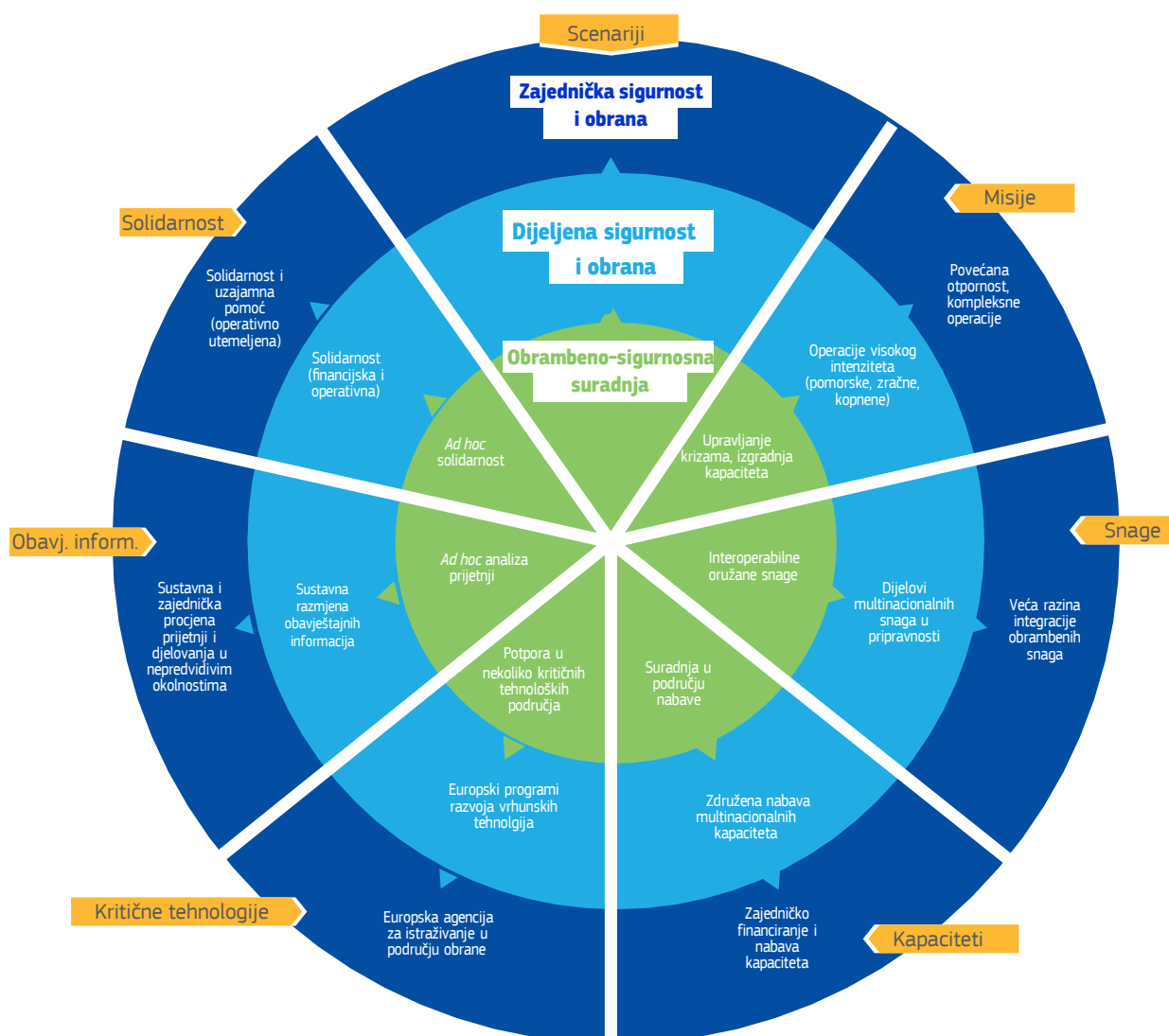
Kapaciteti u područjima poput nadzora u svemiru, u zraku i na moru, komunikacija, strateškog zračnog prijevoza i kiberpodručja nabavljali bi se zajedničkim postupcima država članica uz potporu Europskog fonda za obranu kako bi se osigurao trenutačni odgovor. Europa bi bila sposobna raspoređivati kiberkapacitete za detekciju i napad. Zajednički multinacionalni programi razvoja i nabave podigli bi se na znatno višu razinu u područjima kao što su teretni zrakoplovi, helikopteri, oprema za izviđanje ili kapaciteti za obranu od kemijskog, biološkog, radiološkog i nuklearnog oružja. Sve to temeljilo bi se na stvarnom europskom obrambenom tržištu, na kojem bi djelovali europski mehanizmi nadzora i zaštite ključnih strateških aktivnosti od neprijateljskog preuzimanja izvana. Posebna Europska agencija za istraživanje u području obrane podupirala bi obrambene inovacije usmjerene na budućnost i njihovo prenošenje u buduće vojne kapacitete. Objedinila bi se vrhunska znanja i omogućila kritična istraživanja i pokretanje inovativnih poduzeća u kojima bi se razvijale ključne tehnologije za rješavanje sigurnosnih izazova Europe. Učinkovita upotreba rashoda za obranu i povećanje i poboljšanje obrambenih rješenja ostvarili bi se pravilnom kombinacijom tržišnog natjecanja i konsolidacije, specijalizacije, ekonomije razmjera, dijeljenjem skupe vojne opreme i tehnološkim inovacijama usmjerenima na dobivanje najbolje vrijednosti za uloženi novac.

	Načela	Djelovanja	Kapaciteti	Učinkovitost
Scenarij (a) Suradnja u području sigurnosti i obrane	Djelovanje EU-a nadopunjava djelovanja država članica, solidarnost se primjenjuje <i>ad hoc</i> , a svaka ih	Misije izgradnje kapaciteta, male operacija upravljanja krizama, veća razmjena	Razvoj odabranih ključnih tehnologija na razini EU-a, ali poteškoće u pogledu	Početna ekonomija razmjera.

	država članica tumači zasebno.	obavještajnih informacija, potpora EU-a izgradnji otpornosti država članica. Suradnja između EU-a i NATO-a nastavlja se u sadašnjem obliku.	zadržavanja kapaciteta za puni spektar borbenih djelovanja; ograničeno korištenje Europskog fonda za obranu.	
Scenarij (b) Dijeljena sigurnost i obrana	Djelovanje EU-a dodatak je djelovanju država članica, operativna i financijska solidarnost među državama članicama postaje pravilo.	Upravljanje krizama, izgradnja kapaciteta i zaštita na čvorištu vanjskih i unutarnjih politika. Države članice provode nadzor i međusobno surađuju u području kiberprijetnji, razmjenjuju obavještajne informacije, Europska granična i obalna štiti vanjske granice. EU i NATO koordiniraju svoja djelovanja u području meke i tvrde sigurnosti.	Združeno financiranje ključnih kapaciteta i združena nabava multinacionalnih kapaciteta uz potporu Europskog fonda za obranu; Zajedničko planiranje i razvoj lanaca vrijednosti.	Znatna ekonomija razmjera na obrambenom tržištu na europskoj razini, povoljnim uvjetima financiranja duž cijelog opskrbnog lanca.
Scenarij (c) Zajednička sigurnost i obrana	Solidarnost i uzajamna pomoć, zajednička obrana predviđena Ugovorom.	Zahtjevne izvršne operacije pod vodstvom EU-a; združeni nadzor/procjena prijetnji i planiranje djelovanja u nepredvidivim okolnostima. kibersigurnost na razini EU-a; Europska granična i obalna straža oslanjaju se na stalne pomorske snage i europsku obavještajnu infrastrukturu, primjerice dronove/satelite;	Zajedničko financiranje i nabava kapaciteta uz potporu proračuna EU-a. Tehnološka neovisnost.	Učinkovita upotreba rashoda za obranu zahvaljujući ekonomiji razmjera, specijalizaciji, dijeljenju skupe vojne opreme i tehnološkim inovacijama usmjerenima na snižavanje obrambenih troškova i bolja opremljenost za suočavanje s međunarodnom konkurencijom.

		europske snage civilne zaštite. Djelujući kao nadopuna NATO-u, europska zajednička sigurnosna i obrambena politika ojačala bi otpornost Europe i štitila od različitih oblika agresije protiv Unije.		
--	--	--	--	--

Slika 6.: Elementi europske sigurnosne i obrambene unije



4. Daljnji koraci

Jačanje je europske sigurnosti nužno, a postupkom će upravljati države članice. One će odrediti i provesti europsku razinu ambicije uz potporu institucija EU-a. U trenutačnim inicijativama jasno se ističe da su države članice i institucije EU-a već krenule u tom smjeru. Kojom brzinom države članice žele izgraditi pravu europsku sigurnosnu i obrambenu uniju? U kojoj mjeri žele predvidjeti strateški kontekst umjesto da njega reagiraju? U kojoj mjeri smatraju da je europska sigurnost odgovornost Europe?

Stara su upozorenja poznata i potrebno ih je prevladati. Budućnost Europske unije kao projekta mira za naraštaje koji slijede sada se temelji i na sigurnosnoj i obrambenoj uniji: države članice će imajući u vidu perspektivu 2025. odlučiti o tome koji smjer i koju brzinu žele kad je riječ o zaštiti naših građana.

DODATAK

Ugovor o Europskoj uniji Odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici

Članak 42.

1. Zajednička sigurnosna i obrambena politika sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Ona Uniji osigurava operativnu sposobnost koja se oslanja na civilna i vojna sredstva. Unija ih može koristiti u misijama izvan Unije za očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda. Izvršavanje tih zadaća obavlja se korištenjem kapaciteta koje osiguravaju države članice.

2. Zajednička sigurnosna i obrambena politika uključuje postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije. To će dovesti do zajedničke obrane, kada Europsko vijeće jednoglasno tako odluči. Ono u tom slučaju preporučuje državama članicama da donesu takvu odluku u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

Politika Unije u skladu s ovim odjeljkom ne dovodi u pitanje poseban karakter sigurnosne i obrambene politike određenih država članica te poštuje obveze pojedinih država članica na temelju Sjevernoatlantskog ugovora, koje svoju zajedničku obranu ostvaruju u okviru Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora (NATO) i u skladu je sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom utvrđenom unutar tog okvira.

3. Države članice Uniji stavljaju na raspolaganje civilne i vojne kapacitete za provedbu zajedničke sigurnosne i obrambene politike, kako bi doprinijele ostvarivanju ciljeva koje je utvrdilo Vijeće. Države članice koje zajednički uspostave multinacionalne snage mogu ih staviti na raspolaganje zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici.

Države članice obvezuju se postupno poboljšati svoje vojne kapacitete. Agencija u području razvoja obrambenih kapaciteta, istraživanja, nabave i naoružanja (dalje u tekstu „Europska obrambena agencija”) utvrđuje operativne potrebe, promiče mjere za zadovoljavanje tih potreba te doprinosi utvrđivanju i, prema potrebi, provedbi bilo koje mjere potrebne za jačanje industrijskih i tehnoloških temelja u obrambenom sektoru, sudjeluje pri utvrđivanju europske politike kapaciteta i naoružanja te pomaže Vijeću pri procjeni poboljšanja vojnih kapaciteta.

4. Odluke koje se odnose na zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku, uključujući one kojima se pokreće misija navedena u ovom članku, Vijeće donosi odlučujući jednoglasno, na prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku ili na inicijativu države članice. Visoki predstavnik može, prema potrebi, zajedno s Komisijom, predložiti korištenje nacionalnih sredstava i instrumenata Unije.

5. Vijeće može izvršenje zadaće, u okviru Unije, povjeriti skupini država članica u svrhu zaštite vrijednosti Unije i služenja njezinim interesima. Izvršenje takve zadaće uređeno je člankom 44.

6. Države članice čiji vojni kapaciteti ispunjavaju više kriterije i koje su se u ovom području uzajamno više obvezale radi obavljanja najzahtjevnijih misija, uspostavljaju stalnu strukturiranu suradnju u okviru Unije. Takva je suradnja uređena člankom 46. Suradnja ne utječe na odredbe članka 43.

7. Ako je država članica žrtva oružane agresije na svoje državno područje, ostale države članice obvezne su pružiti joj pomoć i potporu svim sredstvima kojima raspolažu, u skladu s člankom 51. Povelje Ujedinjenih naroda. To ni na koji način ne dovodi u pitanje poseban karakter sigurnosne i obrambene politike određenih država članica.

Obveze i suradnja u ovom području moraju biti u skladu s obvezama preuzetima u okviru Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora, koja, za države koje su njezine članice, ostaje temelj njihove kolektivne obrane i forum za njezinu provedbu.

Članak 43.

1. Zadaće iz članka 42. stavka 1. tijekom kojih Unija može koristiti civilna i vojna sredstva uključuju zajedničke operacije razoružavanja, humanitarne zadaće i zadaće spašavanja, zadaće vojnog savjetovanja i pružanja pomoći, zadaće sprečavanja sukoba i očuvanja mira, zadaće borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući uspostavu mira i stabilizaciju nakon sukoba. Sve te zadaće mogu doprinijeti borbi protiv terorizma, među ostalim i pružanjem potpore trećim zemljama u suzbijanju terorizma na njihovim državnim područjima.

2. Vijeće donosi odluke o zadaćama iz stavka 1. kojima se utvrđuju njihovi ciljevi i opseg te opći uvjeti njihove provedbe. Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, pod nadzorom Vijeća te u bliskom i stalnom kontaktu s Političkim i sigurnosnim odborom, osigurava koordinaciju civilnih i vojnih aspekata tih zadaća.

Članak 44.

1. U okviru odluka donesenih u skladu s člankom 43., Vijeće može povjeriti provedbu neke zadaće skupini država članica koje su voljne i imaju potrebne sposobnosti za takvu zadaću. Te se države članice, u suradnji s Visokim predstavnikom Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, međusobno dogovaraju o načinu upravljanja zadaćom.

2. Države članice koje sudjeluju u zadaći redovito obavješćuju Vijeće o njezinom napretku, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev druge države članice. Te članice odmah obavješćuju Vijeće, ako dovršenje zadaće dovodi do znatnih posljedica ili zahtijeva izmjenu cilja, opsega ili uvjeta određenih za zadaću u odlukama iz stavka 1. U tim slučajevima Vijeće donosi potrebne odluke.

Članak 45.

1. Europska obrambena agencija iz članka 42. stavka 3. koja je u odgovornosti Vijeća ima za zadaću:

- (a) doprinijeti utvrđivanju ciljeva vojnih kapaciteta država članica i ocjeni poštovanja obveza povezanih sa sposobnostima koje su preuzele države članice;
- (b) promicati usklađivanje operativnih potreba i usvajanje učinkovitih i usklađenih metoda nabave;

- (c) predlagati multilateralne projekte radi ispunjenja ciljeva u smislu vojnih kapaciteta, osigurati koordinaciju programa koje provode države članice te upravljanje posebnim programima suradnje;
- (d) podupirati istraživanja obrambene tehnologije te koordinirati i planirati zajedničke istraživačke aktivnosti i proučavanje tehničkih rješenja za buduće operativne potrebe;
- (e) doprinositi prepoznavanju, a po potrebi, i provedbi svih korisnih mjera za jačanje industrijske i tehnološke osnove obrambenog sektora i za poboljšanje učinkovitosti vojnih izdataka.

2. Europska obrambena agencija otvorena je svim državama članicama koje žele sudjelovati u njezinu radu. Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, donosi odluku kojom se utvrđuju statut, sjedište i pravila poslovanja Agencije. U toj je odluci potrebno uzeti u obzir razinu učinkovitog sudjelovanja u aktivnostima Agencije. U okviru Agencije osnivaju se posebne skupine koje okupljaju države članice koje rade na zajedničkim projektima. Prema potrebi, Agencija svoje zadaće obavlja u suradnji s Komisijom.

Članak 46.

1. Države članice koje žele sudjelovati u stalnoj strukturiranoj suradnji iz članka 42. stavka 6., koje ispunjavaju kriterije i koje su preuzele obveze povezane s vojnim kapacitetima određenima u Protokolu o stalnoj strukturiranoj suradnji, o svojoj namjeri obavješćuju Vijeće i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

2. U roku od tri mjeseca nakon obavijesti iz stavka 1., Vijeće usvaja odluku kojom se uspostavlja stalna strukturirana suradnja i utvrđuje popis država članica koje u njoj sudjeluju. Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, nakon savjetovanja s Visokim predstavnikom.

3. Svaka država članica koja naknadno poželi sudjelovati u stalnoj strukturiranoj suradnji o svojoj namjeri obavješćuje Vijeće i Visokog predstavnika.

Vijeće usvaja odluku kojom se potvrđuje sudjelovanje dotične države članice koja ispunjava kriterije i preuzima obveze iz članaka 1. i 2. Protokola o stalnoj strukturiranoj suradnji. Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, nakon savjetovanja s Visokim predstavnikom. U glasovanju sudjeluju samo članovi Vijeća koji predstavljaju države članice sudionice.

Kvalificirana se većina utvrđuje u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

4. Ako država članica sudionica više ne ispunjava kriterije ili više nije u mogućnosti ispunjavati obveze iz članaka 1. i 2. Protokola o stalnoj strukturiranoj suradnji, Vijeće može donijeti odluku kojom se suspendira sudjelovanje dotične države članice.

Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom. U glasovanju sudjeluju samo članovi Vijeća koji predstavljaju države članice sudionice, uz iznimku dotične države članice.

Kvalificirana se većina utvrđuje u skladu s člankom 238. stavkom 3. točkom (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

5. Svaka država članica sudionica koja se želi povući iz stalne strukturirane suradnje o svojoj namjeri obavješćuje Vijeće, koje prima na znanje da je dotična država članica prestala sudjelovati.
6. Odluke i preporuke Vijeća u okviru stalne strukturirane suradnje, osim onih koje su predviđene u stavcima od 2. do 5., donose se jednoglasno. Za potrebe ovog stavka, jednoglasnost podrazumijeva samo glasove predstavnika država članica sudionica.