



Scientific Journal of the Croatian Defence Academy

STRATEGOS

ZNANSTVENI ČASOPIS HRVATSKOG VOJNOG UČILIŠTA DR. FRANJO TUĐMAN

UDK 32
UDK 355/359

ISSN 2459-8917 (Online)
ISSN 2459-8771 (Print)

Strateško vodstvo

Jean Dufourcq

On Operational Art

Milan Vego

Stvaranje Europske energetske unije i dnevni red političkog odlučivanja EU-a

Jelena Radić Dozić

Causes for the Irregular Migration Crises: Case of Kosovo

Xhevdet Halili & Adrianit Ibrahimi

Volume I, Number 2, December 2017 ■ Godina I., Broj 2., prosinac 2017., Zagreb



UDK 32
UDK 355/359

ISSN 2459-8917 (Online)
ISSN 2459-8771 (Print)

Strategos

Znanstveni časopis Hrvatskog vojnog učilišta
“Dr. Franjo Tuđman”

Scientific Journal of the Croatian Defence Academy
“Dr. Franjo Tuđman”

Volume I, Number 2, 1-110
December 2017

Hrvatsko vojno učilište “Dr. Franjo Tuđman”
Ilica 256b, HR-10000
Zagreb, Croatia

Published twice a year
400 pcs

IMPRESSUM

Publisher

Croatian Defence Academy (CDA) "Dr. Franjo Tuđman", Zagreb, Croatia
For the Publisher: LTG Slavko Barić, Ph.D.

EDITORIAL BOARD:

Editor-in-Chief

COL Jugoslav Jozić, Ph.D., Croatian Defence Attaché,
Embassy of Croatia in Poland

Assistant Editors

COL Dražen Smiljanić, M. Sc.,
CDA "Dr. Franjo Tuđman", Center
for Defence and Strategic Studies
(CfDSS) "Janko Bobetko"

LTC Marko Zečević, Ph.D.,
CDA "Dr. Franjo Tuđman", Center
for Defence and Strategic Studies
(CfDSS) "Janko Bobetko"

Managing Editor

MAJ Marina Jurčić, M. Sc., CDA "Dr. Franjo Tuđman",
Center for Defence and Strategic Studies (CfDSS) "Janko Bobetko"

Art Director

Ms. Andreja Sečen, M. Sc., CDA "Dr. Franjo Tuđman", Department for multimedia

Printing

Croatian Defence Academy "Dr. Franjo Tuđman"

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD:

Stan Anton, Ph.D. - NDU of Romania
"Carol I", Center for Defence and
Strategic studies, Bucharest, Romania

Robert Barić, Ph.D. - CDA "Dr. Franjo
Tuđman", Center for Defence and
Strategic Studies (CfDSS) "Janko
Bobetko"

prof. Vlatko Cvrtila, Ph.D. -
University of Applied Sciences VERN,
Zagreb, Croatia

Olivier Kempf, Ph.D. - Associate
Research Fellow at IRIS, Paris, France

Sandro Knezović, Ph.D. - Senior
Research Associate at IRMO,
Zagreb, Croatia

Dario Malnar, Ph.D. - Research
Associate on National Security,
Zagreb, Croatia

Igor Matutinović, Ph.D. - GfK - Centre
for market research, Zagreb, Faculty of
Electrical Engineering and Computing,
University of Zagreb and the Zagreb
School of Economics and
Management, Zagreb, Croatia

Matthew Rhodes, Ph.D. - George C.
Marshall European Center for Security
Studies, Germany

Prof. Davorin Rudolf, Ph.D. - member
of the Croatian Academy of Sciences
and Arts, Zagreb, Croatia

prof. Rudolf Urban, Ph.D. - vice-
rector for Marketing and External
Relations, University of Defence,
Brno, Czech Republic

EDITORIAL OFFICE:

Croatian Defence Academy (CDA) "Dr. Franjo Tuđman"
Center for Defence and Strategic Studies "Janko Bobetko"

Ilica 256b, HR-10000

Zagreb, Croatia

Phone:+385 1 37 84 161

E-mail: editor.strategos@morh.hr

<http://strategos.morh.hr>

About Strategos

Strategos publishes original scientific papers, scientific reviews, professional papers and preliminary reports, which are subject to at least two double-blind peer reviews and professional proofreading service. Each issue may also include book reviews, perspectives, opinion articles, commentaries and replies, symposium pieces, interviews, and annotated bibliographies.

Strategos is dedicated to a wide interdisciplinary area of military-, defence-, security- and intelligence- related sciences and arts. It is published in printed and electronic format.

Disclaimer

The views and opinions expressed in Strategos are solely those of authors and do not necessarily represent the views of the Ministry of Defence of Republic of Croatia, Armed forces of Republic of Croatia, or any other entity of the Croatian government.

Strategos

Znanstveni časopis Hrvatskog vojnog učilišta "Dr. Franjo Tuđman"
Scientific journal of the Croatian Defence Academy "Dr. Franjo Tuđman"

Volume 1, Number 2, Zagreb, Croatia, 2017

Jean Dufourcq

Strateško vodstvo 9 - 13
Ogled / Perspective

Milan Vego

On Operational Art 15 - 39
Scientific Review / Pregledni znanstveni rad

Jelena Radić Đozić

**Stvaranje Europske energetske unije i dnevni red
političkog odlučivanja EU-a** 41 - 78
Pregledni znanstveni rad / Scientific Review

Xhevdet Halili and Adrianit Ibrahimi

Causes for the Irregular Migration Crises: Case of Kosovo 79 - 98
Scientific Review / Pregledni znanstveni rad

Robert Barić i Dražen Smiljanić

**Obrambeno planiranje u RH
u kontekstu članstva u NATO-u i EU-u** 99 - 104
Ogled / Perspective

Robert Barić i Dražen Smiljanić

**Obrazovanje za
potrebe OS RH i nacionalne sigurnosti** 105 - 110
Ogled / Perspective

Riječ urednika

Poštovane čitateljice i čitatelji,

zadovoljstvo mi je predstaviti vam drugi broj znanstvenog časopisa „Strategos“ Hrvatskog vojnog učilišta „Dr. Franjo Tuđman“. Članci koje donosi ovaj broj časopisa analiziraju utjecaj niza različitih faktora na sigurnost i obrambene sposobnosti država. To ilustrira našu uvjerenost o potrebi za provedbom stalnih i sveobuhvatnih višefaktorskih analiza ako se želi objektivno razumjeti kompleksno sigurnosno okruženje i izgraditi učinkovit sigurnosni i obrambeni sustav. Takve analize u funkciji su izgradnje instrumenata državne moći, među kojima su i oružane snage, a koji će na najbolji mogući način pružiti potporu promicanju i zaštiti nacionalnih interesa.

„Strategos“ se u ovom broju bavi demografskim pitanjem, faktorom koji značajno utječe na opstanak i razvoj država, ali i na učinkovitost državnih instrumenata moći. Broj stanovnika važan je element nacionalnog identiteta, a demografija njegov dinamični element. Iako tehnološki faktor dovodi do smanjenja potrebe za radnom snagom, veći broj stanovnika ipak statistički uvećava mogućnost izgradnje kvalitetnijih instrumenata državne moći. Za oružane snage posebno je važna mogućnost selekcije budućih časnika, od kojih će tijekom njihova školovanja i profesionalne vojne karijere biti potrebno izdvojiti one najbolje s predispozicijama obnašanja zapovjednih dužnosti. Od zapovjednika postrojbi na taktičkoj i operativnoj razini, ali i od strateških vođa, očekuje se sposobnost donošenja odluka u neizvjesnim i opasnim situacijama. O tim odlukama ovisit će životi njihovih podređenih, a ponekad i sam opstanak države. Negativni demografski trendovi izazvani prirodnim ili prostornim kretanjima stanovništva, svakako predstavljaju ozbiljan sigurnosni problem.

Resursi su također važan faktor moći svake države. Jedna od tema „Strategosa“ je i energetska sigurnost. Nedostatak, na primjer, energetske resursa sa sobom nosi rizik od ekonomske i socijalne nestabilnosti, kaosa te kolapsa država. Osiguravanje nesmetanog pristupa energentima jedan je od ključnih elementa oporavljivosti (engl.

resilience) država. Unatoč svojem negativnom utjecaju na globalno zagrijavanje, fosilna goriva još bi dugo mogla biti važni energenti. Kao prihvatljivo rješenje nudi se raznolikost energetske strukture, što podrazumijeva uporabu obnovljivih i neobnovljivih izvora energije u različitim postotcima. U tom kontekstu bitno je promišljati o diversifikaciji izvora energije, ali i o diversifikaciji dobavnih putova fosilnih goriva. Pitanja energetske sigurnosti često su isključivo nacionalna pa je njihovo rješavanje na multinacionalnoj razini otežano.

„Strategos“ će i dalje rado objavljivati i rezultate pojedinih znanstvenih i stručnih skupova. Za ovaj broj izdvojili smo rezultate dvaju okruglih stolova, na kojima se raspravljalo o obrambenom planiranju i vojnom obrazovanju.

Glavni urednik
brg dr. sc. Jugoslav Jozić

Strateško vodstvo

Jean Dufourcq¹

Svaki diskurs o „velikoj strategiji“ bez spomena uloge vojnog zapovjednika, oružanih snaga, naoružanja, logistike i tehnologije, polovičan je i, rekli bismo, isprazan. Naime, strateško vodstvo (engl. *leadership*) predstavlja jedno sasvim konkretno pitanje.

U središtu je svakoga strateškog djelovanja uvijek vođa, lider – politički ili vojni. Tu se, dakle, susrećemo s čovjekom pojedincem, njegovom voljom, pronicljivošću i šansom za uspjeh; čovjekom koji je tu zato što je to želio ili prihvatio te se za to i pripremio.

Krenimo od najvažnije karike – vojnoga zapovjednika.

Vojni zapovjednik. Kad govorimo o vojnom zapovjedniku, tada je najčešće riječ o čovjeku „s terena“, čovjeku koji se nalazi na čelu svoje postrojbe, na zapovjednom mostu svog broda, za komandama svog borbenog aviona... Radi se, ukratko, ponajčešće o prekaljenom borcu koji prkosi neizvjesnosti i opasnosti. Ovdje je, dakle, riječ o borbenim aktivnostima. Kada o tome govorimo, u misli nam dolaze brojne junačke i tragične slike koje sasvim sigurno svatko od nas može prizvati iz svoje podsvijesti, toliko je historiografija europskih zemalja bogata činjenicama iz vojne povijesti.

No, treba isto tako spomenuti i jednog drugog vođu – kompleksnijeg, također i važnijeg – vođu vještog u provedbi manevra, osobu koja zna kako u skladnu cjelinu povezati teoriju i praksu (misao i djelovanje). Valja se, stoga, pri spomenu profila velikog vojskovođe – onoga koji u praksu provodi veliku strategiju, prisjetiti podugačkog popisa različitih slavni povijesnih

1 Ovaj prilog predstavlja nastavak autorovih razmišljanja objavljenih u časopisu *Etudes*, u broju od travnja 2011., u tematskom dijelu „Figure libre“. S francuskog preveli: mag Jelena Puškarić i brg dr. sc. Jugoslav Jozić.

ličnosti, osobito onih koje je iznjedrilo europsko tlo; tu možemo govoriti o brojnim osobnim talentima i temperamentima, te o hrabrosti. Jer, da bi se bilo zapovjednikom, potrebna je hrabrost, na prvome mjestu hrabrost da se zapovjednikom bude ili postane, hrabrost da „pokaže svoju strast htijenja, svoju ljubomoru odlučivanja“, kako je jednom rekao general de Gaulle².

Ulogu vojnog zapovjednika možemo sagledati s tri različita, međusobno komplementarna, aspekta, i to: aspekta djelovanja, jer u principu zapovjednik je taj koji djeluje, aspekta promišljanja, jer zapovjednik vodi i usmjerava, te u konačnici s aspekta čovjeka, jer on kombinira sve te energije. Ovdje su, dakle, prisutna tri slijedna pristupa, pristup kroz strategiju, taktiku te ljudski faktor, koji su nadograđeni s nečim što nazivamo izravnom odgovornošću jer angažman ljudstva podrazumijeva da se od njih zahtijeva potpuno sudjelovanje te, ukoliko je potrebno, i žrtva života. Ovdje je riječ, dakle, o grubom zahtjevu koji obuhvaća um i srce kako bi se provela i izvršila dobivena zadaća. Svaki je časnik, u ratu ili borbi, suočen s tom realnošću i ništa ne smije biti zanemareno kako bi ga se za to pripremilo.

Strategija. Sun Tzu poslovično kaže: „Ne poduzimajte niti jedan pothvat koji ne može biti doveden do uspješne realizacije“. Strategija ne predstavlja, dakle, samo teorijska razmatranja nego pripremu za djelovanje, a ta priprema pretpostavlja ispunjenost nekih preduvjeta: postojanje projekta koji se može uvrstiti u viziju cjeline, filozofije koja se oslanja na niz principa te jasne vizije cilja koji treba postići.

Zapovjednik je onaj koji se „koristi svojim umom kako bi pobijedio“, govori i opet Sun Tzu; to je onaj koji može i zna promišljati i organizirati budućnost zahvaljujući pomnom planiranju ciljeva koje treba postići i koji je u stanju definirati prioritete njihova ostvarenja; to je onaj koji može vješto koristiti slobodu vlastitog djelovanja, i manevarski prostor koji mu je na raspolaganju; to je, u konačnici, onaj koji umješno i razborito koristi raspoloživa sredstva, ekonomično koristi svoje snage i upravlja potencijalima. Među onim vojskovođama koji su posjedovali rečene osobine možemo navesti Julija Cezara, Napoleona... Vojskovođa mora posjedovati hrabrost mišljenja.

2 Gaulle, C. de (1932) *Le Fil de l'épée*. Paris, Tempus Perrin.

Taktika. Sun Tzu nadalje kaže kako je „najprije potrebno dobro procijeniti sve mogućnosti za uspjeh“, te dodaje: „uočite da se, uz pomoć brojnih proračuna i procjena, može odnijeti pobjeda te, s druge strane, strahujte od nedostatnosti istih“. Taktika je, dakle, umijeće prilagođavanja danim mogućnostima.

Taktika polazi od traženog rezultata, pomno proučava i procjenjuje moguće rizike, identificira i rješava određene dileme te definira način djelovanja koji bi bilo najbolje primijeniti.

Traženi rezultat? Određuje učinke koje djelovanjem trebamo postići u zadanom vremensko-prostornom okviru i pored postojećih ograničenja. „Nema učinka bez uzroka; stoga, ako želite na djelu vidjeti željeni učinak, stvorite uzrok i primijenite silu“, rekao je Foch. Popis učinaka koje je potrebno proizvesti u temelju je plana operacija.

Procjena rizika? Predstavlja studiju prostora nesigurnosti, svojevrsnu „trijažu“ prihvatljivog i neizvjesnog. Nadalje bismo mogli reći da se tu radi o analizi dijalektičkog odnosa akcija – reakcija te o definiranju značaja koji ima sigurnost.

Dileme? Pod pojmom *dilema* podrazumijevamo analizu ponuđenih mogućih inačica i njihova pomnog kombiniranja: učinkovitosti, održivosti, brzine, iznenađenja, sigurnosti... U tom kontekstu treba pronaći i mjesto za etičnost te u sve uklopiti njezina ograničavajuća pravila.

Zapovjednik je onaj koji predviđa i vrši procjene, iznalazi alternativna rješenja te čini nužne kompromise, predviđa protivničke napade i priprema za njih odgovore te znalački koristi prilike koje se pojave. Zapovjednik je znalac u području taktike. Njegova je odgovornost upravljanje rizikom, hrabrost donošenja odluka. Rommel, Leclerc... bili su majstori toga umijeća. I danas su – svakodnevno na terenu – časnici prisiljeni preuzeti takvu odgovornost pa ih se za to i priprema.

Čovjek pojedinac. „Znajte zašto nešto činite i s kime, pa ćete znati kako to i napraviti“, govorio je Foch. „Cijenite svoje ljude“, zahtijevao je Napoleon, „jer nema većeg bogatstva od ljudi“, isticao je Bodin. I te tri tvrdnje možemo i danas smatrati temeljnima. Znati pokrenuti i motivirati ljudstvo temelj je umijeća jednog zapovjednika.

Na zapovjedniku je da se snalazi s ljudskim slabostima, jednako važnima kao što su i njihove vrline: poznavati granice, i svoje i svojih ljudi, integrirati ih u akciju, umanjiti njihove učinke; poznavati sebe i druge.

Zadaća je zapovjednika da se posavjetuje i poslušša, traži i poštuje istinu koju mu nude drugi, nadiđe razlike u mišljenjima te ih integrira u zajedničke napore.

Njegova je dužnost dati priliku talentima i prilagoditi akciju što više ljudskim mogućnostima; zapovjednik mora imati povjerenja u ljude kojima zapovijeda, prihvatiti raznolikosti ljudskih naravi, procesa i metoda te delegirati odgovornost za akciju. Prema Guittonu, „temelj misaonog čina sastoji se od pomirenja maksimuma raznolikosti i različitosti s maksimumom jedinstva i integracije”.

Zapovjednik mora posjedovati i čvrstoću u donošenju samostalnih odluka kada je to potrebno; moć uvjeravanja kako bi prisilio na djelovanje, ako to bude potrebno.

Promišljati djelovanje s ljudima koji su mu na raspolaganju, povlastica je vojnog zapovjednika, njegova prva i glavna odgovornost te krajnji cilj kojemu teži. Zapovjednik poznaje ljudsku prirodu. On mora posjedovati hrabrost potrebnu za vođenje.

*

Zapovjednik je, u konačnici, osoba koja se – suočena s teoretskim i praktičnim aspektima vojnoga djelovanja te njihovim, ne i uvijek, skladnim (su)odnosima – sa svim navedenim zna hrabro nositi, a ta se hrabrost očituje u hrabrosti volje, hrabrosti mišljenja, hrabrosti izbora te hrabrosti vođenja.

Na kraju ovoga uvoda u temu strateškog vodstva, vratimo se našem zapovjedniku na terenu, onome koji izravno vodi ljude u borbenom djelovanju.

U dodiru s poteškoćama i rizicima, on stječe iskustvo i gradi osobni karakter, uočava u kojoj mjeri sreća i slučajnosti sudjeluju u realnosti borbenog djelovanja. Tu se pripremaju veliki vojni zapovjednici kakvi su potrebni našim zemljama.

O autoru

Jean Dufourcq umirovljeni je kontra-admiral ratne mornarice Francuske Republike. Istraživač je u području strategije, pridruženi je član Instituta komparativne strategije u Parizu („*Institut de Stratégie Comparée*“ - ISC), počasni je član „*L'Académie de marine*“, suradnik časopisa „*Revue de Défense National*“ i glavni urednik geostrateškog časopisa „*La Vigie*“ (www.lettrevigie.com).

On Operational Art

Milan Vego

Abstract

The main purpose of any combat is to achieve a quick and decisive result and thereby avoid high losses in personnel and materiel. The enemy can be defeated by weakening his forces over time. However, such an approach to warfare would generally lead to high losses and require a lot of time. The gap between tactics on one hand and strategy and policy on the other cannot be overcome by physical combat alone. The tactical framework is too narrow to ensure the most decisive of one's forces. This is the main reason for the need for an intermediate field of study in practice between strategy and tactics known as operations or operational art. This third component of art of war serves as both a bridge and an interface between policy and strategy on the one hand and tactics on the other. Generally, the smaller the forces, the more critical is to apply operational art properly. The history of past wars has demonstrated that neither superior technology nor superb tactics can ensure, by themselves, victory in a war.

Key words:

combat, component of military art, doctrine, employment, deployment, grand tactics, joint doctrine, logistical support, materiel, military strategy, objective, operatika, operational art, operational brilliance, operational commander, operational level, operational objective, operations, policy, service doctrine, strategic level, strategic objective, strategy, tactical brilliance, tactics, technological advances, technological superiority, terminology, terms, warfare

¹ The paper was received on October 15th 2017. It was accepted for publication on October 17th 2017.

Sažetak

Glavna svrha bilo koje oružane borbe je postići brz i odlučujući rezultat i time izbjeći velike gubitke u osoblju i opremi. Neprijatelj može biti poražen slabljenjem njegovih snaga tijekom vremena. Međutim, takav pristup ratovanju općenito bi doveo do velikih gubitaka i zahtijeva mnogo vremena. Jaz između taktike s jedne strane i strategije i politike s druge strane ne može se nadoladati samo fizičkim aspektom oružane borbe. Taktički okvir preuzak je da bi se dobilo najodlučnije od svojih snaga. To je glavni razlog za potrebu za prijelaznim područjem studija u praksi između strategije i taktike, poznatog kao operacije ili operativno umijeće. Ova treća sastavnica ratnog umijeća služi i kao most i kao područje dodira politike i strategije s jedne strane i taktike s druge strane. Općenito, što su nečije snage manje, to je kritičnije ispravno primijeniti operativno umijeće. Povijest prošlih ratova pokazala je da ni vrhunski tehnološki napredak ne mogu samostalno zajamčiti pobjedu u ratu.

Ključne riječi:

borba, sastavnica vojnog umijeća, doktrina, uporaba, razmještaj, velika taktika, združena doktrina, logistička potpora, oprema, vojna strategija, cilj, operatika, operativno umijeće, operacijska izvrsnost, operacijski zapovjednik, operativna razina, operacijski cilj, operacije, politika, granska doktrina, strateška razina, strateški cilj, strategija, taktička izvrsnost, taktika, tehnološki napredak, tehnološka nadmoć, terminologija, termini, ratovanje

The main purpose of any combat is to achieve a quick and decisive result and thereby avoid high losses in personnel and materiel. The enemy can be defeated by gradually weakening his forces over time or by conducting attritional warfare. However, such an approach to warfare would generally lead to high losses and require extraordinary long time. Any war is a combination of decisive operations and attrition. The key for shortening a war is to avoid attrition at the operational and strategic level. The tactical framework is too narrow to ensure the most decisive employment of one's forces. Hence, the need for another component of military art known as *operations* or *operational art*. This component occupies an intermediate position between strategy and tactics.

The results of tactical actions are useful only when linked together as part of a larger design framed by strategy and orchestrated by operational art.

Problems of Terminology

In contrast to strategy and tactics, there is much confusion about what constitutes the third component of the art of war or operational art. In the past, many different terms were used in referring directly or indirectly to operational art. The problem is compounded by a lack of agreement on the real purpose of operational art. In the past, the terms *grand tactics* and *operations* referred to what is today known as operational art. A well-known and influential French general, Count Jacques Antoine Hippolyte de Guibert (1743–1790), is credited as the first to use the term *grand tactics*. For General Antoine-Henri de Jomini (1779–1869) the art of war consisted of five distinct parts, including grand and minor tactics (Jomini, 1992:p. 13). He defined grand tactics as “the art of making good combinations preliminary to battles, as well as during their progress. The guiding principle in tactical combinations, as in those of strategy, is to bring the mass of the forces in hand against a part of the opposing army, and upon that point the possession of which promises the most important results” (Jomini, 1992: p.178). Jomini used the term *minor tactics* for what is today commonly understood as tactics.

The British general J.F.C. Fuller (1878–1966) wrote prolifically about the theory of operational warfare. Like Guibert and Jomini, he used the term *grand tactics* in referring to the intermediate field of study and practice between strategy and tactics. Fuller wrote that, once the grand strategist has correlated and adjusted one’s forces to the political object, the next step is to endow them with structure so that they can be operated, and this is the duty of the grand tactician. The grand tactician assumes control of the forces as they are distributed and arranges them according to the resistance they are likely to meet. This arrangement constitutes the plan of the war or campaign, and if the spirit of the plan is the political object, then the heart of the plan is the military object (Fuller, 1925: p.107).

After 1866, Field Marshal Helmuth von Moltke the Elder (1857–1888), the chief of the Prussian/German great general staff, used the term *operation*

(ger. *Operation*) in referring to the still-emerging level of military art between strategy and tactics. He used that term (ger. *Schlacht*) almost exclusively to mean the movement of large forces before a major battle (Wieker, 1987:p. 8; English, 1996:p.8; Sodenstern, 1953:p.53; Besterhorn, 1999:p.7). In his view, a major battle was a matter of strategy. Moltke the Elder also introduced into German military theory the term *operativ* (loosely translated as *operational*), pertaining to an operation (Ilseman, 1988: p. 22). Moltke the Elder as chief of the great general staff was solely responsible for the conduct of operations, that is, the execution of the campaign plan and war plan (Greiner, 1965:p.394). By the late 19th century, operations had emerged as an intermediate area of study and practice in the German military (Hanisch, 1998:p.4; Förster, 1993:pp.254–255). An operation pertains to an army's deployment between the initial deployment and the tasks aimed at resolving a major battle (Sodenstern, 1953:p.54). In the German-speaking militaries, other terms used alternatively today are *operational leadership* (ger. *Operative Führung*) and *control of operation* (ger. *Operationsführung*).

By the turn of the 20th century, Russian theoreticians used the terms grand tactics and applied strategy in referring to the intermediate level between strategy and tactics. They were much influenced by the writings of Moltke the Elder and his interpreters (Kipp, 1987:p.5). In 1907, based on the experiences of the Russo-Japanese War of 1904–1905, the Russians introduced a new term, *operatika* (pertaining to operations), to explain the new phenomena of armed conflict (Kersnovskiy, 1939:p.31), while other sources claim that the term *operatika* was coined in 1912 (Mariyevskiy, 1995:p.245). The term was attributed to A.V. Gerua and E.E. Messner. In their view, strategy dealt with waging war as a whole while *operatika* pertained to the conduct of the battle at the army level. Tactics referred to conducting combat from the army corps level and down. This early division of military art into strategy, *operatika*, and tactics was a significant development because, eventually, it helped to separate operations from strategy and tactics (Harrison, 2001:p.29).

The Soviets/Russians and all formerly communist-dominated militaries used the term operational art. In contrast, the Chinese military use the term *science of campaign*. The term operational art was coined by the former tsarist general, and one of the most important Soviet military

theoreticians, Aleksandr' A. Svechin (1878–1938), in his book *Strategy* (rus. *Strategiya*), published in 1923 and 1927 (Varfolomeyev, 1928:p. 84)². He explained that “tactical activity is governed by operational art (rus. *operativnoye iskusstvo*). Combat operations are not self-contained. They are only the basic material from which an operation is formed. Only in rare cases can one rely on achieving the ultimate objective of combat operations in a single battle. Normally, the path to the ultimate objective is divided into a series of operations, separated, more or less, by lengthy pauses, which take place in different areas in a theatre and differ significantly from each other owing to the differences between the immediate objectives that one’s forces temporarily strive for (Svechin, 1992:pp. 68–69). For Svechin, the purpose of operational art was to focus on the study and practice of operations (*major operations* in US terms). He defined an operation as “an act of war if the efforts of troops are directed towards the achievement of certain intermediate objective in a certain theatre of military operations (rus. *teatr' voyennykh deystvii*) without any interruption” (Svechin, 1992:p.69).

Between the 1920s and the collapse of the Soviet Union in 1991, the Soviets retained Svechin’s understanding of operational art, except for some changes in wording. In the late 1980s, the Soviets described operational art as being “concerned with the study of the rules, nature, and character of contemporary operations; working out the means for preparing and conducting combat operations; determining the function of large forces (fronts, armies) and formations (corps, divisions) of the armed forces; establishing means and methods for organising and supporting continuing cooperation, security, and command and control of forces in combat; delineating the organisational and equipment requirements of large units of the armed forces; working out the nature and methods of operational training for officers and command and control organs; developing recommendations for the operational preparation of a theatre of military operations; and investigating the enemy view on the conduct of operational-level military operations” (Glantz, 1991:pp.10–11).

In contrast to the systematic German and Soviet approaches to studying

2 The Soviet military theoretician Nikolai Varfolomeyev (1890–1939) credited Svechin with the first use of that term as early as 1922.

operational art, the US military concentrated, during the interwar years, on the practice of planning and war-gaming the employment of large army formations and fleets. As a result, the US military was relatively well prepared for planning and conducting campaigns and major operations in several theatres during World War II. However, in the aftermath of the war, all of the lessons seemed to have been forgotten. In the 1950s, the US military tended to belittle the importance of operational art. The US services considered the Korean War (1950–1953) as an anomaly in the nuclear world. In the late 1950s and 1960s, the emphasis was on fighting insurgencies. The services did not believe in the value of joint training. Instead, they favoured tactical training in the army, fleet exercises in the navy and strategic studies in the air force (Holder, 1990:p.86).

The US services discovered the importance of being ready to fight a high-intensity conventional war in the aftermath of the Vietnam War. This, in turn, led to a steadily increasing interest in operational art. The US Army led the way. It created the former Soviet Army Studies Office in Fort Leavenworth, Kansas, in 1986 (its name was changed in 1991 to FMSO-Foreign Military Studies Office). The focus of the new office was a study of Soviet operational art. In 1982, the US Army was the first service to incorporate tenets of operational art in its doctrine. For example, in 1986, the US Army defined operational art as “the employment of military forces to attain strategic goals in a theatre of war or theatre of operations through the design, organisation, and conduct of campaigns and major operations” (US DoA HQ, 1986:p.10). The definition changed somewhat in 2001. Operational art was subsequently defined as “a component of military art concerned with planning, coordinating, and sequencing the outcomes of individual tactical events into a chain of linked actions, within the context of major operations and campaigns, to achieve the objectives established by a theater strategy” (Runnels, 1987:p.47). Since then, the US Army has revised the definition of operational art several times. For example, in 2010, operational art was described as “the application of creative imagination by commanders and staffs supported by their skill, knowledge, and experiences to design strategies, campaigns, and major operations and organize and employ military forces.” Operational art “integrates ends, ways, and means across the levels of war” (US DoA HQ, 1986:p.GL-7). Both

of the latest versions of FM 3-0 *Operations* (2017) and Joint Publication (JP) 3-0: *Joint Operations* (2017) defined operational art as the “cognitive approach by commanders and staffs – supported by their skill, knowledge, experience, creativity, and judgement – to develop strategies, campaigns, and operations to organize and employ military forces by integrating ends, ways, and means” (US DoA HQ, 2017:p.GL-13). All of these definitions, however, contain several inaccuracies. For example, “designing strategies” is not a domain of operational art but of strategy and policy. The terms “ends, ways, and means” are usually related to strategy not operational art. Operational art is not applied “across the levels of war” but only at the operational and military/theatre-strategic levels. A sound definition should also state clearly that the operational art is both a science and an art. Among other failings, the ultimate objective of campaigns and major operations was left unstated.

What is operational art?

In generic terms, operational art can be defined as *a component of military art concerned with the theory and practice of planning, preparing, conducting, and sustaining campaigns and major operations aimed at accomplishing strategic or operational objectives in each theatre. A major operation consists of a series of related major and minor tactical actions meant to accomplish a single operational objective (and sometimes a limited strategic one) in a given part of a theatre. It is planned and executed by a single commander and in accordance with a common idea (scheme). A campaign in a high-intensity conventional war consists of a series of related major operations (land, sea, and air) and numerous tactical actions meant to accomplish a single strategic objective in a theatre. It is planned and executed by a single commander and according to a common idea. A campaign in operations short of war (e.g. in counterinsurgency) consists of numerous tactical actions and some major operations. All campaigns are conducted by multi-service and often multi-national forces. In contrast major operations are conducted predominantly by a given service (army, air force, navy, and on rare occasions also by special forces) but with significant support of other services.*

Operational art dictates that the commanders and their staff keep a firm and unwavering focus on the operational or strategic objectives to be

accomplished and not on targets to be destroyed or effects to be generated. Prior to combat, the objectives are determined top-down, thereby ensuring that they are accomplished logically and coherently.

Operational art can be applied across the entire spectrum of warfare, from operations short of war to high-intensity conventional war. However, because of the predominantly non-military character of the strategic objectives in operations short of war compared with high-intensity conventional war, the application of operational art is much more complicated. The full richness of operational art can only be appreciated in the framework of large-scale conventional operations. It is there that all of its aspects can be fully applied. In contrast to the Soviet/Russian practices, application of operational art should not be tied to the level of command or size of forces (Führungsakademie der Bundeswehr, 1992:p.1; Führungsakademie der Bundeswehr, 1993). What matters most is whether or not a given force has sufficient combat potential to accomplish an operational or strategic objective.

The operational commander should properly apply the tenets of operational warfare to sequence and synchronise the individual tactical actions that, together, accomplish the objectives determined by military or theatre strategy (Runnels, 1987:p.47). A series of disconnected tactical actions may ultimately result in an operational or even strategic success, but over a longer time and with more losses to friendly forces than if these actions had been an integral part of a campaign or major operation.

Theory and Practice

Like strategy and tactics, operational art is both an art and a science³. Each component of military art demands reflection, study, and practical

3 "Science" is the possession of knowledge through study, while "art" is the performance of actions as acquired by experience, study, or observations (Merriam-Webster, 1981: p.2032). Carl von Clausewitz wrote that the object of science is knowledge, and the object of art is creative ability (Clausewitz, 1976: p.122). J.F.C. Fuller wrote in 1926 that to deny a science of war and then to theorize on war as an art is pure military alchemy, a process of reasoning that for thousands of years has blinded the soldier to the realities of war and will continue to blind him until he creates a science of war upon which to have his art (Fuller, 1926: p.21).

application. The art aspect means that operational art, like the other two components, is ambiguous and imprecise, requiring a creative and highly innovative approach to its application. Theory of operational art is universal because it is based on the experiences of the militaries of all civilisations and nations. Application of that theory depends on the national or service way of war, or even the personalities and leadership of individual operational commanders.

The theory and practice of operational art are inextricably linked. Practice should always dominate theory. Any time theory conflicts with practice, it must yield to practice. A sound theory should ensure that it is not disconnected from the operational realities; otherwise, it cannot provide the basis for a successful application of the tenets of operational warfare. At the same time, one should not overemphasise either theory or practice, because that would invariably result in a general weakening of the knowledge and understanding of both. The theory is critical to refining and improving the existing methods of applying operational warfare. Theory should deal with each war and each era of warfare on its own terms and should always accommodate itself to change. It is the task of theory, taking full advantage of the latest and emerging technological advances and corresponding changes in the character of warfare, to analyse, refine, and further develop the components of operational warfare and their constituent parts. The field of theoretical study and practical application of operational art is too large and too diverse to be arranged neatly into a "system" of thinking. Further, there is no particular order or sequence in which these components should be applied. The various elements that make up any given component of operational art are grouped because they are related to each other, and it makes it easier to discuss them and develop a theory (Luvaas, 1986:p.34).

The theory of operational art provides both a framework and a direction for the development of service and joint doctrine. Among other things, theoretical knowledge and understanding of a given aspect of warfare make improvisation easier in wartime, when both time and resources are in short supply. The theory also greatly improves precision in using various key operational terms, so facilitating communication between theoreticians and practitioners.

Types of Operational Art

There are both commonalities and some significant differences in the ways services employ their forces. These distinctions are largely the result of the features of the physical environment (land, air/space, and sea/ocean) in which each service predominantly operates. For example, ground troops operate in much more diverse and, in many ways, more difficult physical environments than an air force. Their employment is also heavily affected by the situation in the air. Land warfare is conducted in two physical mediums (land and air), whereas war at sea is conducted in three physical mediums (surface, air, and subsurface). Clearly, the objectives and methods of employing combat forces in land, air, and naval warfare are considerably different. Dominance in cyberspace emerged as one of the main prerequisites for obtaining control in a given physical medium.

The ways that each service is employed individually or as part of multiservice (joint) forces differ considerably. Therefore, a distinction should be made between operational art specific to each service and operational art for multiservice/multinational (joint/combined) forces. Each service should be concerned chiefly with developing a theory of planning, preparing, and conducting their respective major/joint operations, while joint/combined forces should focus on the theory and practice of land or maritime campaigns (Figure 1)⁴.

The Importance of Operational Art

Operational art can offer considerable advantages to the side that practises it properly. Among other things, it provides a larger and broader framework within which tactical combat takes place. Without operational art, the war would be a series of randomly fought tactical actions, with relative attrition the only measure of success or failure.

4 The Soviets, in contrast to Western theoreticians, believed there is only a single military strategy, while each service develops and practises its own operational art; hence, they differentiated the operational art of strategic missile troops, ground forces, air forces, troops of air defence, and naval forces.

The skilful application of operational art greatly enhances the prospects for a highly capable, well-trained, and skilfully led force, guided by a sound and coherent strategy, to defeat a much stronger opponent. The essence of operational art is to win decisively in the shortest time possible and with the least loss of human life and materiel. This is especially important in an era of smaller forces, limited resources, and low tolerance for casualties by the political leadership and public.

Skilful application of operational art combined with excellent leadership, sound doctrine, and high combat training were often the most determining factor for success in a war. Numerical superiority in itself is rarely sufficient against resourceful enemy who thinks operationally vice tactically. A well-known and influential German theoretician, General Friedrich von Bernhardi (1849–1930), criticised the belief in the importance of numerical superiority that was so prevalent in the European armies of his time. The European military believed that armies armed and equipped with equal numbers of weapons and equipment would have similar capabilities (Bernhardi, 1912:pp.84–85). He emphasised the need to attend to the intangible elements of the factors of force. Bernhardi contended that it should never be forgotten that moral and spiritual factors are different in each situation. They are also often more important than numerical factors. Sometimes, the spiritual strength of an army can balance other deficiencies. The influence of a single personality can considerably increase the capabilities of the entire army and even the entire state (Bernhardi, 1912:p.94).

Inferior forces have often defeated a much larger force because of the better quality of their leaders and the better training, morale, and discipline. For example, during the Seven Years' War (1756–1763), Frederick the Great, with 41,000 men, defeated 64,000 Austro-French troops (20,000 were not engaged) in the Battle at Rossbach in November. At Leuthen in December 1757, with an army of 35,000 men, he defeated some 65,000 Austrians (Dupuy and Dupuy, 1986: pp.669–71). In the American Civil War (1861–1865), General Robert E. Lee, with fewer than 50,000 men, successfully repulsed an attack by some 90,000 men of the Union Army in the Antietam (Sharpsburg) campaign (in fact, a major operation) in September 1862 (Dupuy and Dupuy, 1986:p.879). In the German invasion of the Benelux countries and France in May 1940, better

leadership and training – not better weapons – were the principal reasons behind the German's phenomenal successes despite numerical inferiority. The Allies then had 3,740,000 soldiers vs. 2,760,000 Germans; the French had 3,254 tanks, but only three armoured divisions, while the Germans had organised their 2,574 tanks in ten panzer divisions. In contrast, the balance in the air did not favour the Allies. The French had only 1,090 modern aircraft (including 610 fighters, 130 bombers, and 350 reconnaissance aircraft); the British provided, in addition, 160 fighters and 272 bombers. The Germans had some 3,500 aircraft available (Cohen and Gooch, 1991:pp. 201 and 206).

In the Six-Day War (5–10 October 1967), the Israeli Defence Forces defeated quickly and decisively much larger Arab armies. The Israelis mobilised 250,000 men, of which 225,000 were in the army (Dupuy, 1978:p.231). Their forces were smaller but far better led and trained than their Arab enemies. For the Israelis, the Sinai was the primary area of the theatre. This is why the Israelis concentrated some 70,000 men and 750–800 tanks on their southern front (Dupuy, 1978:p.244). Initially, the Israelis were strategically on the defensive on the Jordanian and Syrian fronts (Dupuy, 1978:p.233). In contrast, the Egyptian army's strength was fragmented. Some 50,000 men were deployed in Yemen (because of Egyptian intervention in a civil war), and 70,000 troops were scattered west of the Suez Canal (to deal with a potential landing of the Anglo-French forces). This left only approximately 100,000 troops defending the Sinai. Most of the Egyptian troops were ill-trained (Dupuy, 1978:p.236).

An excellent and relatively recent example of successful planning and execution of major/joint operations by a small country was the Croatian liberation of the Krajina in August 1995 (operation Oluja-Storm). The battle line extended for some 630 kilometres. The area under control of the Serbian rebels was approximately 11,500 square kilometres. All three services (army, air force, and navy) plus special police of the Ministry of Interior (Rakić and Dubravica, 2009:p.259; Domazet-Lošo, 2002:p.119) took part in the operation. The Croats employed some 184,000 troops against 50,000 Serbian rebels, which gave them 3.7 to 1.0 superiority (Domazet-Lošo, 2002:p.119). The Croatian army operated from a long and unfavourable exterior base of operations. The plan of the operation was based on cutting off the rebel

forces by almost simultaneous attacks and advancing along some 20 major and minor axes of advance (thrusts), including three thrusts from western Herzegovina (Rakić and Dubravica, 2009:p. map 3.2.). This, in turn, was one of the primary reasons that the entire operation was successfully completed in only four days. The Serbs were poorly organised and suffered from low morale. They offered weak or no resistance to the advancing Croatian troops.

Operational art highlights the need for the commanders and their staffs to comprehend fully not only military but also non-military (diplomatic, political, economic, financial, social, religious, etc.) aspects of the situation in a given theatre when they plan, prepare, and execute major campaigns or operations. It also emphasises that, in modern times, national (or theatre) strategic objectives cannot be accomplished without the properly sequenced and synchronised employment of multiservice and often multinational forces. This, in turn, requires the highest degree of cooperation or jointness among the services. The employment of two or more services can significantly neutralise the disadvantages of one service by exploiting the advantages of other services.

Knowledge and understanding of operational art are essential to the success of subordinate tactical commanders as well. To act in accordance with the operational commander's intent, major tactical commanders need to understand a broader, that is, operational, picture of the situation. By understanding operational art, they can reach decisions that will contribute significantly to the accomplishment of the overall operational or strategic objective.

The study of past campaigns and major operations greatly improves the quality of officers' professional education. Among other things, the study of the history of operational warfare underscores the fact that all fundamental areas of warfare are critical to success and, in particular, emphasises that it is invariably wrong to artificially divide warfare into offensive and defensive categories. Operational art provides a framework for writing operational doctrine.

Prerequisites

Success in the practical application of operational warfare is difficult to achieve unless several prerequisites are met. Among other things, the conduct of major operations and campaigns requires sufficient physical space for one's forces to manoeuvre freely. The operational commander's *mastery of tactics* in his chosen specialty is a key prerequisite for success at the operational and strategic levels of war. The operational commanders and their staffs have to think *operationally* vice tactically. Among other things, operational thinking means differentiating between essential and non-essential or even trivial events in a situation. It impresses on the operational commander the need to ensure that all actions and measures are planned and executed within a broader framework dictated by policy and strategy. The most important prerequisite is an operational perspective, the ability to see clearly and objectively the essentials of the military and non-military aspects of the situation in a given theatre. The operational commander should possess at least an approximately accurate picture of the situation several weeks or even months into the future (Manstein, 1982:p.409). The operational commanders should also have good knowledge and understanding of the non-military aspects of the situation and trends in a given part of the theatre. Another prerequisite for the success of a major operation or campaign is continuous and effective operational support (operational intelligence, information operations, operational logistics, and operational protection).

The operational commanders and their staffs should use commonly accepted and understood operational terms; otherwise, communications within a service and among services become difficult, if not impossible. It does little good to recognise a problem and formulate an approach to it if the language with which it is expressed is confused or uncertain. As the late Henry E. Eccles (professor at the US Naval War College) so eloquently wrote, "strict accuracy should regulate our use of language".

Thoughts should be expressed with perspicuity and correctness. False logic, disguised by specious phraseology, too often gains the assent of the unthinking multitude, disseminating far and wide the seeds of prejudice

and error. A misapplied or misapprehended term is sufficient to give rise to fierce and interminable disputes" (Eccles, 1965:p.5).

Relationships

All three components of military art are closely related. Their mutual relationships are highly dynamic. Also, there is no clear-cut line separating these three components (Figure 2). Actions and events at the tactical level often affect strategy and policy in the most profound ways. Likewise, the application of operational art considerably influences both strategy and policy on one hand and tactics on the other.

Strategy and policy should always dominate operational art and tactics. A significant problem arises when operational art begins to interfere with or, even worse, dominate policy and strategy either intentionally or by default. The strategy should invariably dominate operational art; otherwise, the results will be fatal (Jablonsky, 1987a:p.73). For example, the Axis campaign in North Africa in 1941-1942 was driven and dominated by operational, and sometimes even tactical, vice strategic, considerations. Field Marshal Erwin Rommel's (1891-1944) successes against the Allies led to the steady expansion of the Axis war aims, which, in turn, required more forces to be drawn into a secondary theatre of operation. Rommel tried to advance to the Suez Canal and seize Middle Eastern oil fields far beyond a reasonable distance from his bases of support, resulting in a serious mismatch between ends and means (Glanz, 1963:p.5; Jablonsky, 1987a:p.74).

In general, strategy guides operational art by determining the ultimate objectives to be accomplished and allocating necessary military and non-military resources. Strategy also defines and imposes limits on the employment of one's combat forces and imposes conditions on tactical combat. To be successful, major operations or campaigns must be conducted within a framework of what is operationally and strategically possible (Jablonsky, 1987b:p.14).

Whenever the ends and means at the strategic level are seriously disconnected or mismatched, brilliance at the operational and tactical level, as the Germans

consistently displayed in World War II, can only delay, but not prevent, ultimate defeat. The situation becomes untenable if the political leadership is unwilling to commit all available sources of power, as the example of the USA in the Vietnam War (1965–1975) demonstrates.

Poor application of operational art can lead to tactical defeats, which, in turn, may have operational as well as strategic consequences. For example, the Japanese Combined Fleet suffered a decisive defeat in the Battle of Midway because of a flawed operational plan, despite the overwhelming Japanese superiority in forces. This example perhaps best demonstrates how the superiority of one's forces can easily be squandered when operational thinking on the part of operational commanders is inadequate or entirely lacking.

Tactics is both the art and science of planning, preparing, and employing individual platforms, weapons and associated sensors, and single/combat combat arms/branches to accomplish tactical objectives. Moltke the Elder observed that tactics are the basis of operations (operational art today). Tactics should create the prerequisites for operational or strategic success, which the operational commander must then exploit (*Führungsakademie der Bundeswehr*, 1992:pp.17–18). Tactics should ensure that results are in harmony with operational art and strategy. Generally, a tactical action should not be fought unless it is part of the operational design and contributes directly to the accomplishment of operational or strategic objectives. Tactical victories are meaningless if they are fought outside the operational framework. For example, in the Battle for Leyte, Admiral William F. Halsey (1882–1959), commander, US Third Fleet, won a tactical victory in the Battle off Cape Engano with his Task Force 38 (TF-38; fast carrier force) over a much smaller and weaker Japanese carrier force on 25 October 1944. However, his decision to uncover San Bernardino Strait almost led to the failure of the entire supporting major naval operation. The Third Fleet's mission in the Leyte operation was to provide effective distant (operational) cover and support to the Allied forces that landed on Leyte. Only Vice Admiral Takeo Kurita's decision to turn north and leave the scene of action when his force was on the verge of defeating the US escort carrier group in the Battle off Samar on 25 October saved the Allies from suffering an ignominious defeat at the hands of a much weaker force.

The accomplishment of operational and strategic objectives depends on the results obtained by tactics. Strategy, for its part should ensure that tactical combat is conducted under conditions favourable for accomplishing strategic objectives. Bad tactics can invalidate a good strategy and operational art. Therefore, a sufficient level of tactical competence is always required to achieve strategic or operational objectives. For example, the US Navy did not match tactical skills with the Japanese during the protracted struggle for Guadalcanal (August 1942–February 1943). However, the Allies ultimately won because they matched means and ends at the operational and strategic levels better than the Japanese did. Defeats in a major operation, such as those of the Germans at Stalingrad (November 1942–January 1943) and the Japanese at the Battle of Midway (June 1942) in the Midway-Aleutians operation, can not only doom the entire major operation, but also have an immediate and profound effect on the strategic situation in a given theatre.

Perhaps the worst thing to do is to confuse tactics with strategy and strategy with the conduct of war, as the Imperial Japanese Navy did in the pre-war years. The Japanese were fixated on the single decisive battle, after the manner of the Battle of Jutland on 30 May–1 June 1916. That preoccupation guided their tactical doctrine and ship designs. However, this resulted in a powerful surface force that was both one-dimensional and brittle (Evans and Peattie, 1997:p.515).

In operations short of war, relatively small tactical defeats, or even the perception of the insurgents' strength, can often undermine a country's will to fight. For example, the French defeat at Dien Bien Phu in 1954 in the First Indochina War and the North Vietnamese/Vietcong Tet offensive in January–February 1968 were not militarily crippling; however, they decisively undermined popular and political support for the war in France and the USA, respectively (Jablonsky, 1987a:p.71).

Tactics should never be allowed to significantly influence, much less dominate, strategy, either by design or by default. If this occurs, strategy will be defined by tactical considerations, or even applied as an afterthought (Handel, 2001:p.355). The principal reasons for what the late Dr Michael Handel called the "tacticization" of strategy have been the uncontrolled

ambition of military field commanders and the tactically oriented thinking of political leaders. The ever-increasing reliance on advanced weaponry and sensors, coupled with the reluctance to accept unnecessary casualties in a conflict involving no vital national interests, has created a situation in which targeting has become a de facto substitute for sound strategy.

Tactical brilliance can rarely overcome poor operational performance. Then, no number of tactical victories can save one's forces from ultimate defeat. A lack of operational thinking invariably results in wasting the fruits of tactical victories. For example, the German offensive on the western front in April 1918 resulted in heavy losses for the Allies and a considerable gain of space for the Germans (Bassenge, 1964:pp.19-20). Despite a series of tactical victories, the Germans failed to expand their penetrations into operational breakthroughs at any part of the western front. Hence, the key prerequisite for reaching a strategic decision was not achieved. Moreover, the Germans' local gains in terrain resulted in a longer front line to be defended. The German army was morally and psychologically exhausted. In summer, the Germans reverted to defence (Meier-Dornberg, 1988:p.73). The Allies gained the initiative that eventually led to an armistice in November 1918 and ended in Germany's defeat.

Tactics can sometimes be heavily influenced by politics, especially domestic policy considerations. This excessive "politicisation" of one component of military art often has fatal consequences for military effectiveness as a whole. For example, the French tactical doctrine of "offensive at any price" before 1914 affected the operational level. During World War I, as casualties mounted and the public outcry became deafening, this doctrine became increasingly disconnected from the strategic reality (Beck, 1955:p.79; Führungsakademie der Bundeswehr, 1992:p.15; Jablonsky, 1987a:p.73).

Characteristics

The principal characteristics of operational warfare, compared with tactical actions, are larger dimensions of forces, time, and space. The main reason for these differences is the much larger scale of an operational or strategic

objective. Major operations and campaigns are conducted in large parts of the theatre. A tactical action can last hours or even minutes, while a major operation is conducted over several days or even weeks. The duration of a typical campaign varies greatly, from weeks to several months or even much longer as in the case of insurgency or counterinsurgency. The accomplishment of operational or strategic objectives requires the employment of larger and more diverse forces than does the accomplishment of tactical objectives. In the past, large and diverse forces (numbered and theatre armies, fleets, and air fleets) were typically required to conduct a campaign or major operation. This is not the case today, where a relatively small force can be employed to accomplish an operational or, in some special cases, even a limited strategic objective. What counts most is not the numerical strength of one's forces but their combat potential. Another factor is the perceived strength or weakness of the enemy's forces. Even in the past, therefore, relatively small forces were able to accomplish operational or even strategic objectives. For example, the Field Marshall Arthur Wellesley, 1st Duke of Wellington (1769–1852) in his successful Peninsular Campaign in Spain (1809) had a much smaller force than the French had. The US general Winfield Scott's landing at Vera Cruz, Mexico, in early March 1847 was carried out by approximately 12,000 troops and had a strategic effect on the outcome of the Mexican–American War (Adams and Newell, 1988:p.35).

In several instances in World War II, forces no larger than an army corps conducted major operations. For example, just before their invasion of France in May 1940, the Germans formed their first armoured operational-size force, *Panzergruppe von Kleist* (an army in all but name), which, in cooperation with the *Luftwaffe*, was capable of conducting major land operations. This force was the key factor in the successful German penetration of the French defences at Sedan and in the subsequent advance to the French Channel coast that eventually cut off the major part of the French and British troops in northwestern France. The Japanese 25th Army led by General Tomoyuki Yamashita (1885–1946) and composed of three divisions with only 35,000 men but strongly supported by air and naval forces, conquered Malaya in just three months. Of the initial British force of some 70,000 troops (plus 15,000 administrative and unarmed personnel), 62,000 British, Indian, and

Australian troops surrendered unconditionally to the Japanese after the fall of Singapore (Dear and Foot, 1995:pp.1009–1010). Likewise, for the invasion of the Philippines, the Japanese assigned the Southern Army, composed of only two infantry divisions plus supporting troops consisting of seven regiments (four of which were combat troops) and six battalions (Morton, 1953:p.59). The main forces employed in May 1941 in the ill-fated German attempt to destroy British convoys in the North Atlantic (*Rheinübung*, Rhine Exercise) were organised into a combat group (*Kampfgruppe*) composed of a single battleship *Bismarck* and a heavy cruiser *Prinz Eugen* (Mallmann Showell, 1990:p.201).

Because of the larger scale of operational/strategic objectives and consequently the larger force involved, planning for campaigns/major operations is more complex and requires more time than planning for a tactical action. Campaigns and major operations are planned by using *regressive* (inverse) methods, in which the ultimate (strategic or operational) objective is determined first and from that a series of intermediate military objectives (operational or major tactical) is determined. The deployment of one's combat forces taking part in a campaign or major operation encompasses a much larger physical space and requires far more time to complete than deployment for a tactical action. More important, errors in deploying one's forces into a theatre can fatally affect the initial phase and even the outcome of a campaign or major operation. Combat force deployment forms the very heart of a plan for a major operation or campaign; it directly influences not only the accomplishment of the next operational objective but also the subsequent decisions made in combat.

Because of the relatively long duration of major operations and campaigns and the diversity of participating forces, the logistical support and sustainment are more complex to organise and execute than they are for tactical actions. The operational commander is normally vested with the responsibility of organising and controlling logistical support and sustainment, while a tactical commander only uses logistics but does not control it.

Conclusion

Operational art is the only means of orchestrating and tying together tactical actions within a larger design that directly contributes to the objectives set by policy and strategy. Tactics alone cannot lead to the accomplishment of the operational or strategic objective unless it is not an integral part of a broader operational framework. The sound application of operational art is the key to winning decisively in the shortest time and with the least loss of men and materiel. All past wars were won or lost at the strategic and operational levels, not at the tactical level. Generally, the smaller the one's forces, the more critical is to properly apply operational art. The history of past wars has demonstrated that neither superior technology nor superb tactics can ensure, by themselves, victory in a war. An exclusive focus on technology or tactics is likely to result in time-consuming and costly attritional warfare against a resourceful and robust opponent. Moreover, relying solely on better technology would rob warfare of its "art." It would make one's forces vulnerable to an opponent who, although technologically inferior, thinks better and faster and uses his smaller forces more creatively, perhaps asymmetrically.

Bibliography

- Adams, D.L. & Newell, C.R. (1988) Operational Art in the Joint and Combined Arenas. *Parameters*. 18(2), 33–36.
- Bassenge, J. (1964) *Zur Zielsetzung der Deutschen Angriffe in Frankreich, Frühjahr bis Sommer 1918. Überlegungen zum Problem des Kulminationspunktes*. Hamburg, Führungsakademie der Bundeswehr.
- Beck, L. (1955) *Studien*. Herausgegeben und eingeleitet von Hans Speidel. Stuttgart, K. F. Köhlers Verlag.
- Bernhardi, F. von. (1912) *Vom Heutigen Kriege, Vol. 1. Grundlagen und Elemente des modernen Krieges*. Berlin, E. S. Mittler und Sohn.

- Besterhorn, J. (1999) *'Freie Operationen'-zur Bedeutung eines neuen Begriffes im Rahmen der operativen Schulung des Heeres*. Hamburg, Führungsakademie der Bundeswehr.
- Clausewitz, C von. (1976) *On War*. M. Howard and P. Paret, eds. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Cohen, E.A. & Gooch, J. (1991) *Military Misfortunes: the Anatomy of Failure in War*, 1st ed. New York, Vintage Books.
- Dear, I.C.B. & Foot, M.R.D. (eds.) (1995) *The Oxford Companion to World War II*. Oxford, New York, Oxford University Press.
- Domazet-Lošo, D. (2002) *Hrvatska i veliko ratište*. Zagreb, Udruga Sv. Jurja.
- Dupuy, E.R. & Dupuy, TN. (1986) *The Encyclopedia of Military History from 3500 B.C. to the Present*, 2nd ed. New York, Harper and Row Publishers.
- Dupuy, T.N. (1978) *Elusive Victories: the Arab-Israeli Wars: 1947-1973*. Garden City, NY, Military Book Club.
- Eccles, H.E. (1965) *Military Concepts and Philosophy*. New Brunswick, NJ, The Rutgers University Press.
- English, J. (1996) *The Operational Art: Development in the Theories of War*. In: B. McKercher and M. Hennessy (eds.), *The Operational Art: Developments in the Theories of War*. Westport, CT, Praeger.
- Evans, D.C. and Peattie, M.R. (1997) *Kaigun: Strategy, Tactics, and Technology in the Imperial Japanese Navy, 1887-1941*. Annapolis, MD, Naval Institute Press.
- Förster, R.G. (1993) *Das operative Denken Moltkes des Aeltern und die Folgen*. In: Ottmer, H.-M. & Ostertag, H. (eds.), *Ausgewählte Operationen und ihre militärhistorischen Grundlagen*. Herford and Bonn, Verlag E. S. Mittler und Sohn.
- Fuller, J.F.C. (1925) *The Foundations of the Science of War*. London: Curtis Brown.
- Führungsakademie der Bundeswehr. (1992) *Operative Führung, Arbeitspapier*. Hamburg, Führungsakademie der Bundeswehr.

- Führungsakademie der Bundeswehr. (1993) *Operative Leitlinie für die Führung von Landstreitkräften*. Hamburg, Führungsakademie der Bundeswehr.
- Glantz, DM. (1991) *Soviet Military Operational Art: in Pursuit of Deep Battle*. London, Frank Cass.
- Glanz, G. (1963) *Rommels Entschluss zum Angriff auf Alexandria*. Hamburg, Führungsakademie der Bundeswehr.
- Greiner, H. (1965) Militärische Operationen heute (Ein Beitrag zur Klärung). *Wehrkunde*. 8(1965).
- Handel, M.I. (2001) *Masters of War: Classical Strategic Thought*, 3rd and expanded edition. London, Frank Cass.
- Hanisch, N. (1998) *Untersuchen Sie die operativen Ideen Mansteins hinsichtlich Schwerpunktbildung, Ueberraschung, Initiative und Handlungsfreiheit an den Beispielen Westfeldzug 1940 (Sichelschnitt-Plan) und Operation Zitadelle*. Hamburg, Führungsakademie der Bundeswehr.
- Harrison, R.W. (2001) *The Russian Way of War. Operational Art, 1904–1940*. Lawrence, KS, University of Kansas Press.
- Holder, L.D. (1990) Educating and Training for Theater Warfare. *Military Review*. 9 (1990). Available at: <https://www.questia.com/library/journal/1P3-13134290/educating-and-training-for-theater-warfare> [Accessed 15 September 2017].
- Ilseman, C. von (1988) *Das operative Denken des Älteren Moltke*. In: *Militärgeschichtlichen Forschungsamt, ed., Operatives Denken und Handeln in deutschen Streitkräften im 19. und 20. Jahrhundert*. Herford and Bonn, Verlag E. S. Mittler und Sohn.
- Jablonsky, D. (1987a) Strategy and the Operational Level of War: Part I. *Parameters*. 27(1), 65–76.
- Jablonsky, D. (1987b) Strategy and the operational level of war. In: *The Operational Art of Warfare across the Spectrum of Conflict*. Carlisle Barracks, PA, U.S. Army War College.

- Jomini, A.H. (1992) *The Art of War*. London, Greenhill Books and Novato, CA, Presidio Press.
- Kersnovskiy, A.A. (1939) *Filosofija voyni*. Belgrade, Izd. Tsarskogo Vestnika.
- Kipp, J.W. (1987) *Mass Mobility, and the Red Army's Road to Operational Art, 1918–1936*. Fort Leavenworth, KS, Soviet Army Studies Office, U.S. Army Combined Arms Center.
- Luvaas, J. (1986) Thinking at the Operational Level. *Parameters*. 16(1), 2–6.
- Mallmann Showell, J.P. (1990) *Fuehrer conferences on naval affairs, 1939–1945*. Annapolis, MD, Naval Institute Press.
- Manstein, E. von (1982) *Lost Victories*. Novato, CA, Presidio Press.
- Mariyevskiy, I. (1995) Formation and Development of the Theory of Operational Art (1918–38). In: *The Evolution of Soviet Operational Art 1927–1991: The Documentary Basis, Vol. I: Operational Art, 1927–1964*. London, Frank Cass Publishers.
- Meier-Dornberg, W. (1988) Die große deutsche Frühjahrsoffensive 1918 zwischen Strategie und Taktik. In: *Military Historical Office, Operatives Denken und Handeln in deutschen Streitkraefften im 19. und 20. Jahrhundert. Vol. 9*. Herford, Bonn, Verlag E. S. Mittler und Sohn.
- Merriam-Webster. (1981) *Webster's Third New International Dictionary*. Springfield, MA.
- Morton, L. (1953) *United States Army in World War II: The War in the Pacific. The Fall of the Philippines*. Washington, D.C., Office of the Chief of Military History, Department of the Army.
- Rakić, R. & Dubravica, B. (2009) *Kratak Pregled Vojnih Djelovanja u Domovinskom Ratu 1991–1995*. Zagreb, Hrvatsko Vojno Učilište "Petar Zrinski".
- Runnels, S.E. (1987) A different approach. *Military Review*. 10(1987).
- Sodenstern, G. (1953) Operationen. *Wehrwissenschaftliche Rundschau*. 1(1953).
- Svechin, A.A. (1992) *Strategy*. Minneapolis, MN, East View Press.
- US DoA HQ. (1986) *Field Manual 100-5, Operations*. Washington, D.C.,

Headquarters, Department of the Army, Government Printing Office.

US DoA HQ. (2017) *Field Manual 3-0, Operations. Glossary-13. Joint Publication 3-0: Joint Operations*. Washington, D.C., Joint Staff, the Pentagon.

Varfolomeyev, N. (1928) *Strategiya v akademicheskoy postanovke. Voyna i revolyutsiya*. 20(1928).

Wieker, V. (1987) *Operation, Operative Führung zwischen Taktik und Strategie - Bedeutung und Entwicklung des Begriffes seit Moltke d. Ae. - Bearbeitung aus der Sicht der Landstreitkräfteführung*. Hamburg, Führungsakademie der Bundeswehr.

About author

Milan Vego, Ph.D (vegom@usnwc.edu) is ADM R.K. Turner Professor of Operational Art, Joint Military Operations Department, at the Naval War College, Newport, Rhode Island, USA.

Stvaranje europske energetske unije i dnevni red političkog odlučivanja EU-a

Jelena Radić Dozić

Sažetak

Pitanje energetske sigurnosti, definirane kao sigurna opskrba energentima, potaknulo je produbljenje europske integracije na energetsom području, koje se držalo neodvojivim dijelom nacionalnog suvereniteta, tek kada je na važnosti dobio sigurnosni stup europske energetske politike sa svojom vanjskom dimenzijom, i to primarno uz opskrbu plinom. Pitanje stvaranja europske energetske unije penjalo se postupno po dnevnom redu EU-a, a uspjelo se popeti visoko tek putanjom „visoke politike“, nakon što je uokvireno kroz sigurnosni stup. Na to su utjecali mnogi institucionalni i pojedinačni akteri, a još više vanjski krizni događaji. Iako je jedan institucionalni akter EU, s uobičajenom ulogom iniciranja politika, vrlo rano oblikovao pitanje opskrbe energenata kao sigurnosno pitanje, u radu ćemo, primjenjujući teoriju postavljanja dnevnog reda, nastojati pokazati što je sve bilo potrebno da se ostale institucije i države članice EU-a uvjere u važnost tako oblikovanog pitanja, te da je Europsko vijeće, koje je, prije zadovoljno statusom quo, dugo sprječavalo stavljanje pitanja na dnevni red, odigralo ulogu „moćnog vratara“. S pomoću Kingdonova koncepta „prozora mogućnosti“ pokazat ćemo da je tek konvergencija osnaženoga političkog tijeka, uslijed novih geopolitičkih događaja, s već postojećim policy i problemskim tijekovima omogućila otvaranje „prozora“ za dalje produbljivanje europske energetske politike. Osvrnut ćemo se i na problem koherentnosti europske energetske politike, uvjetovan njezinim trima stupovima, međusektorskim implikacijama i intrainstitucionalnim segmentiranjem.

1 Rad je primljen u uredništvo 7. 8. 2017., a prihvaćen je za objavu 15. 9. 2017.

Ključne riječi:

energetska sigurnost, europska energetska unija, sigurnost opskrbe plinom, sigurnosni stup europske energetske politike

Abstract

The energy security issue, in this paper defined as security of energy supply, has provoked deepening of the European integration in the energy field, which has previously been treated as an inseparable part of the national sovereignty. This has started to develop at the time when the security pillar of the energy policy with its external dimension has come to prominence, primarily connected with the gas supply. The issue of the European Energy Union creation has gradually been rising up the EU agenda: it has moved to the top of the agenda only after it had been framed as a security pillar and also as an issue of „high politics”. It was being influenced by various institutional and individual actors, and even more by external crises. Although one of the institutional EU actors, usually acting as a policy initiator, has very early framed the issue of energy supply as a security one, in this paper we primarily aim to point out what was needed to convince the other EU institutions and the EU member states of the prominence of framing this issue as a security one. It also aims to point out that the European Council, satisfied with the status quo for a rather long period of time, played a role of a „gate keeper”. Through Kingdon’s concept of „window of opportunity” we will try to present that only when the strengthened politics stream, due to new geopolitical events, converged with the already existing policy and problem streams, the opening of „window” for further deepening of the European energy policy has been enabled. We will also consider the problem of coherence of the European energy policy, conditioned by its three pillars, inter-sectorial implications and intra-institutional segmentation.

Key words:

energy security, European Energy Union, security of gas supply, security pillar of the EU energy policy

Uvod

Osnovni cilj stvaranja europske Energetske unije (EEU) je povećanje energetske sigurnosti EU-a. Pitanje energetske sigurnosti, definirane kao sigurnost opskrbe energentima, bilo je predmetom interesa mnogih aktera gotovo od osnivanja EU-a. Zašto je baš sada pitanje energetske sigurnosti postalo toliko značajno da je postignut konsenzus oko potrebe produblivanja integracije na energetskom području?

Energenti su bili u temeljima osnivanja Europskih zajednica (EZ), a i tada je to bilo i političko i sigurnosno pitanje: cilj jedne od zajednica, Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), bio je zajednička uprava nad ugljenom, energentom koji je smatran ekonomskim pokretačem ratova. Tada je to bilo pitanje unutarnje politike i sigurnosti europskih integracija jer je cilj bio pomirba država članica i unutarnjopolitička stabilnost Europe; u skladu s neofunkcionalističkim teorijama očekivalo se da će povezivanje preko energenata imati učinak prelijevanja na druga područja suradnje. Postupno su energenti postajali pitanje i vanjskopolitičkog djelovanja jer je, zbog velike ovisnosti EU-a o uvozu energenata, pretpostavka energetske sigurnosti iziskivala razmjerno snažnu interakciju EU-a s okruženjem.

U povijesti EU-a različite vrste energenata dobivale su i gubile na značaju. U vrijeme osnivanja EZ-a u fokusu su bili ugljen, tada u nadležnosti EZUČ-a (ukinut 2002. nakon što je zatvorena većina ugljenokopa i čeličana u zapadnoj Europi), odnosno nuklearna energija, u nadležnosti Euroatoma, organizacije koja je uspostavila interno tržište i Agenciju s isključivim pravom sklapanja ugovora vezanih uz opskrbu, koja postoji i danas. Od 1970-ih na značaju je dobila nafta, no poslove vezane uz sigurnu opskrbu naftom preuzela je Međunarodna energetska agencija IEA, osnovana na inicijativu SAD-a, a države članice EU-a uglavnom se pridržavaju režima te organizacije. Zbog toga EU u odnosu prema IAE-u ima tek sekundarnu ulogu u osiguravanju sigurnosti opskrbe naftom.

Danas je najvažnije pitanje europske energetske politike (EEP) sigurnost opskrbe plinom. Naime, tržište nafte je globalan, fleksibilan i transparentan sustav, manje podložan zloporabama, dok je tržište plina regionalan,

nefleksibilan sustav pa plin i fiksni plinovodi kojima se prevozi, lako „dovode potrošače u zamku ovisnosti o opskrbljivaču“ (Buchan, 2015). Iako su energenti u temeljima EU-a pa su energetska pitanja iz različitih perspektiva (ekonomske, ekološke, pa i iz perspektive sigurnosti opskrbe) vrlo rano zaokupljala barem jednu od EU institucija, stvaranje zajedničke politike na tom području nije išlo lako.

Na postavljanje pitanja o stvaranju EEU-a visoko na dnevni red EU-a utjecali su mnogi akteri, institucionalni, ali i pojedinačni. Bitnu ulogu odigrali su pojedinci, snažni zagovornici europeizacije energetske politike, tadašnji ili budući čelnici EU institucija. Potrebu reformiranja i reorganiziranja EEP-a u EEU najavio je Jean-Claude Juncker kao jedan od deset prioriteta u svom izlaganju pred Europskim parlamentom (EP) uoči glasovanja o imenovanju za predsjednika Europske komisije (EK) u srpnju 2014. godine. Kao osnovni razlog istaknuo je geopolitička događanja i mogućnost rasta cijene energenata koji dolaze s istoka (mислеći na Rusiju) „iz komercijalnih ili političkih razloga“ te najavio mjere kao što su ujedinjenje resursa, kombiniranje infrastrukture, ujedinjavanje pregovaračke moći prema trećim državama, diversificiranje energetske izvora, omogućivanje reverznih isporuka energenata i reduciranje velike energetske ovisnosti više država članica.² Već je njegov prethodnik Jacques Delors EEP smatrao tek suboptimalnim rješenjem pa je zajedno s tadašnjim predsjednikom, a sada članom EP-a Jerzujem Busekom 2010. pozvao na stvaranje europske energetske zajednice kao sljedeći korak u europskom integracijskom procesu, kao novi veliki projekt EU-a.

Prije Junckera stvaranje EEU-a u travnju 2014. predložio je tada premijer Poljske, danas predsjednik Europskog vijeća (EV) Donald Tusk u autorskom članku objavljenome u *Financial Timesu* (Tusk, 2014). Tuskovu ideju preuzeo je EK i stvorio novu funkciju zamjenika predsjednika EK-a zaduženog za

2 Događanja koja su uslijedila na energetske tržištima ubrzo nakon Junckerova govora trebala su ublažiti europske bojazni, barem u vezi s rastom cijena energenata. Prema podacima Svjetske banke, od ljeta 2014. do početka 2015. godine cijene nafte pale su sa 105,23 \$ na 47,11 \$ po barelu, a kako se formula za izračun cijena plina temelji na cijeni nafte, uslijedio je, doduše sa zadržkom i pad cijene plina (Izvor: https://ycharts.com/indicators/average_crude_oil_spot_price). Međutim, s obzirom na iskustva utjecaja geopolitičkih događanja ne samo na cijenu nego i na sigurnost opskrbe plinom, bojazni EU-a nisu nestale.

energetsku uniju, na koju je imenovao još jednog zagovornika EEU-a, predstavnika male, nove članice EU-a, Slovaka Maroša Šefčoviča. Upravo je EV pod predsjedanjem Tuska donio odluku o poduzimanju prvih koraka prema stvaranju EEU-a na sastanku u ožujku 2015. godine (Council of the EU, 2015a). Vođe država članica EU-a obvezale su se na osiguranje cjenovno prihvatljivih, održivih i sigurnih energenata za EU. Fokus sastanka bio je na energetske sigurnosti i plinskim ugovorima, koji moraju biti transparentni, u skladu s EU zakonodavstvom te ne smiju negativno utjecati na europsku energetske sigurnost, što većinom plinski ugovori potpisani s ruskim Gazpromom trenutačno nisu.

Zalaganju EK-a kao institucionalnog aktera koji u pravilu ima ulogu iniciranja politike, pa tako i postavljača dnevnog reda, nužno je trebala podrška institucionalnih aktera koji imaju zakonodavnu ulogu – EP-a ili još više Vijeća EU-a jer su središnji akteri europeizacije energetske politike bile i ostale države članice, koje dugo nisu željele odustati od koncepta nacionalne energetske politike kao neodvojivog dijela nacionalnog suvereniteta. Konačnom postavljanju pitanja stvaranja EEU-a na dnevni red EU-a prethodio je dugotrajan i mukotrpan proces u kojem su bitnu ulogu imali i izvanjski akteri i naročito događaji.

Europska energetska politika nastala je tek nakon što je zbog vanjskog kriznog događaja pitanju energetske sigurnosti porasla važnost. Prvi put u jedan primarni zakonski dokument EU-a, Ugovor o funkcioniranju EU-a iz Lisabona 2007. godine, uključen je poseban članak (194.) o energetske pitanjima. Definirana su četiri glavna cilja EEP-a (European Union, 2016b): funkcionalno energetske tržište; sigurna opskrba energentima; energetske učinkovitost i štednja, te razvoj obnovljivih izvora energije (OIE); kao i povezivanje energetske mreža. Tim Ugovorom EEP još nije pomaknut iz područja međuvladine suradnje na europsku razinu, nije do kraja komunitiziran, nego je ostao područje podijeljene odgovornosti između EU institucija i država članica. Ipak je vanjska dimenzija EEP-a vezana uz sigurnost opskrbe energentima dobila dodatnu institucionalnu podršku. Uvedena su dva nova aktera – visoka povjerenica za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) EU-a i predsjednik EV-a, koji su s vremenom dali „političko lice“ EEP-u. EU je dobio šansu provesti energetske pitanja

putom od isključivo nacionalnog, preko mješovitog do nadnacionalnog upravljanja (Eckert, 2016).

U ovom radu zadržat ćemo se na pitanju plinske sigurnosti jer zbog važnosti plina, koja raste unazad desetak godina, 2014. godine je pitanje stvaranja EEU-a i došlo na dnevni red EU-a. Nastojat ćemo pokazati da se pitanje energetske sigurnosti u diskursu EU-a pojavilo vrlo rano jer je barem jedna EU institucija rano oblikovala energetske pitanje kao sigurnosno pitanje, ali jako dugo u važnost tog pitanja nije uspijevala uvjeriti ostale EU institucije, a osobito ne sve države članice. To je i razlog zašto je tako dugo trajalo razdoblje postupne komunitizacije energetske politike, dok se revolucionaran zaokret poput stvaranja EEU-a činio nezamislivim³.

Pokušat ćemo pokazati koje su nezavisne varijable (akteri odnosno događaji) utjecale na rast važnosti pitanja energetske sigurnosti i dokazati da je manji utjecaj imao odnos moći unutar EU-a, kako je to inače uobičajeno kod stvaranja EU politika. Na rast važnosti pitanja energetske sigurnosti veći su utjecaj imale nove, manje i slabije države članice, a manje stare, velike i moćne (poput Njemačke, Francuske i Italije). Pokazat ćemo da su na važnost pitanja snažno utjecali vanjski čimbenici – vanjski akteri, a još više vanjski događaji. SAD je bio vanjski akter koji se zalagao za isticanje pitanja energetske sigurnosti i podržavao nove, manje članice EU-a u zalaganju za razvoj institucionalnih kapaciteta za bavljenje energetske politikom.

Najvažnija pokretačka snaga bili su upravo vanjski, i to ugrožavajući događaji (plinske i ukrajinska kriza), koji su poslužili kao katalizatori za komunitizaciju energetske politike, što je inače uobičajeno za ZVSP (Geigerich, 2015). Tek višestruko ponavljanje vanjskih kriznih događaja otvorilo je put vertikalnom produbljivanju integracije na području EEP-a jer realizacija ciljeva EEU-a nužno pretpostavlja do sada neviđenu razinu suradnje između država članica na ovom području i upravljanje na nadnacionalnoj, EU razini.

3 S. Eckert (2016) govori o „desetljećima propuštenih šansi da se upravljanje prenese na nadnacionalnu razinu“ .

Primjena teorije postavljanja dnevnog reda i pristupa „prozora mogućnosti“ na istraživačko pitanje

U ovom radu naglasak ćemo staviti na fazu procesa kreiranja politike u kojoj se neko pitanje adresira – fazu postavljanja dnevnog reda (engl. *agenda-setting*). Tom fazom započinje „ciklus politike“, koji se prema A. R. Youngu (2015) najčešće razmatra unutar pet faza: nakon postavljanja dnevnog reda slijede formulacija politike (u kojoj se formuliraju prijedlozi društvene intervencije, odnosno odabiru ciljevi i instrumenti), odlučivanje o politici (u kojoj se javna politika legitimira te se odlučuje o smjeru njezina razvoja), implementacija te evaluacija⁴. Fokusiranje na prvu fazu „ciklusa politike“ navodi na primjenu teorije postavljanja dnevnog reda na istraživačko pitanje. Koristit ćemo zaključke jednog od najvažnijih izučavatelja utjecaja postavljanja dnevnog reda na kreiranje javnih politika u EU-u S. Princena (2009), a za tumačenje vremenskog konteksta određenih događaja od velike će pomoći biti pristup „prozora mogućnosti“ J. W. Kingdona (2014).

Osnovna jedinica analize bit će pitanje energetske sigurnosti i s njom povezanog EEU-a. Proučavat ćemo tko je ili što je utjecalo na to da je pitanje postalo toliko važno da može stići visoko na dnevni red EU-a i time u fokus pozornosti „publike“, u ovom slučaju aktera relevantnih za proces postavljanja dnevnog reda EU-a⁵, kao osnovni preduvjet za poduzimanje određenih aktivnosti u svezi s tim pitanjem. Prema Princenu i Rhinardu (2006) dnevni red predstavlja grupu pitanja koja se ozbiljno razmatraju odnosno privlače pozornost u političkom sustavu poput EU-a, koji ima načina odlučiti kojim će se pitanjima baviti, a kojima neće. Za S. Soroku (2002) dnevni red predstavlja rangiranje relativne važnosti različitih javnih pitanja. Na dolazak pitanja na dnevni red snažno utječe njegova važnost, ono što pitanje jest, a po Entmanu (1993) i ono nešto što dio informacije (pitanja) čini uočljivijim, smislenijim, lakše pamtljivim za publiku.

4 S podjelom ciklusa kreiranja politika na pet faza slažu se i Versluis, Van Keulen i Stephenson (2011).

5 Kanadski autor S. Soroka (2002) razlikuje publiku u istraživanju javnog mišljenja – javnost *per se*, u medijskoj agendi su to novinari, a kada je riječ o političkoj agendi onda su to političari ili birokrati.

Teorija je primjenjiva na istraživačko pitanje jer:

- pokazuje da postavljanje jednog pitanja na dnevni red može pretpostavljati uklanjanje nekog drugog pitanja s dnevnog reda, što se događalo s tri stupa EEP-a (ekonomskim, okolišnim i sigurnosnim), čija se važnost kroz vrijeme mijenjala
- objašnjava da pitanja mogu biti definirana kao konfliktna u smislu različitih stavova različitih grupa, što je kod pitanja energetske sigurnosti bio slučaj s različitim stavovima različitih država članica EU-a
- objašnjava da važnost pitanja može s vremenom padati ili rasti, što je primjenjivo na pitanje energetske sigurnosti koje je u EU više puta dobivalo na važnosti pod utjecajem nekog vanjskog kriznog događaja, da bi zatim (ovisno o dostupnosti i cijeni energenata) ponovno gubilo, sve dok kumulativan učinak vanjskih kriznih događaja nije ukazao na potrebu njegova rješavanja produblivanjem EU integracije
- razlikuje „nisku politiku“ i „visoku politiku“ (Princen i Rhinard, 2006), pa ćemo pokazati kako pitanje energetske sigurnosti nije uspijevalo stići visoko na dnevni red EU-a dotle dok se to pokušalo činiti putanjom „niske politike“ (preko EK-a), a uspjealo je putanjom „visoke politike“ (preko EV-a) kada su vanjski krizni događaji uvjerali „publiku“ da je energetska politika primarno sigurnosno i političko pitanje.

Teoretičari postavljanja dnevnog reda veliku pozornost poklanjaju uokvirivanju pitanja, jer na stavljanje na dnevni red utječe kako je pitanje predstavljeno i koja je važnost atributa koji su mu dodani. Uokviriti pitanje znači odlučiti kako ga prezentirati i kako o njemu raspravljati. Mnogi autori (McCombs i Valenzuela, 2007; Weaver, 2007) drže da je samo riječ o nastavku postavljanja na dnevni red, o drugoj razini postavljanja dnevnog reda, a prema Balmasu i Sheaferu (2010) na prvoj razini postavljanja dnevnog reda odlučuje se o onome „što“, a na drugoj „kako“. S. Princen (2011:pp.119-121) uokvirivanje drži osobito važnim upravo za dnevni red EU-a, gdje se politike kreiraju u različitim institucionalnim strukturama (EK, Vijeće EU, EP), od kojih svaka ima različitu agendu, pa utječe na to koja će

institucionalna struktura EU-a raspravljati o pitanju. S obzorom na to da su različite institucije receptivne za različite vrste pitanja, glavni zadatak aktera koji želi neko pitanje postaviti na dnevni red EU-a je uokviriti ga na način da bude atraktivno za instituciju na koju cilja. Institucionalne strukture ne drži neutralnima jer su obilježene preferencijalnom pristranošću i receptivnije su za pitanja koja se nadovezuju na ona kojima se već bave pa ta imaju i najviše šansi doći na dnevni red. Princen i Rhinard (2006) drže da to „kako se politike inicijalno formuliraju i upakiraju, ima velik utjecaj na eventualni ishod“.

EK je vrlo rano energetske pitanjima dodavao sigurnosne attribute, ali ih nije uspijevao dovesti visoko na dnevni red EU-a. Zahvaljujući dobro odabranom sigurnosnom okviru, porasla je važnost energetske pitanja, ali dolazak na dnevni red onemogućavalo je to što ih je takvima vidio i gurao EK kao nenadležna institucionalna struktura koja je Rimskim ugovorima dobila samo limitirane vanjskotrgovinske kompetencije. Buchan (2015:p.356) tvrdi da je EK tražio ulogu koju mu države članice nisu namijenile. Prema Entmanu (1993:p.53), samo selektiranje, ponavljanje i oblikovanje pitanja ne jamči utjecaj (privlačenje pozornosti) „publike“ jer je spoznaja važnosti rezultat interakcije sadržaja (pitanja) i primatelja (publike). Problem je bio što se za davanje na važnosti energetske pitanjima zalagala EU institucionalna struktura koja je u prvom redu zastupala europske interese. Na energetske području prisutni su snažni nacionalni interesi, koje predstavljaju druge EU institucionalne strukture, u prvom redu Europsko vijeće. U ovom slučaju, prema teoriji postavljanja dnevnog reda, EV je imao ulogu „moćnog vratara“ koji je dugo bio zadovoljan *statusom quo* te sprječavao stavljanje pitanja na dnevni red.

Kingdonov pristup „prozora mogućnosti“ je triangularni model tijekom: problemskog tijeka, u kojem akteri poklanjaju pozornost problemu; tijekom javne politike (engl. *policy*), koji se odnosi na prijedloge aktivnosti; i političkog tijeka (engl. *politics*), koji označava određene povoljne aktivnosti i događaje. Kada se ta tri tijeka spoje, otvara se „prozor“ kroz koji u kratkoj vremenskoj sekvenci pitanja dolaze na dnevni red, čemu mogu pripomoći „*policy* poduzetnici“, tj. akteri koji u pravom trenutku aktivno nastoje povezati probleme, rješenja i političke događaje. Pristup je koristan iz više razloga:

- Omogućuje objasniti kako je tek jačanje političkog tijeka (promjena geopolitičkih okolnosti) omogućilo rast važnosti pitanja energetske sigurnosti: dok je politički tijek bio slabiji od *policy* tijeka (koji se sastojao od različitih ekonomskih, okolišnih, ali i sigurnosnih prijedloga rješenja EK-a za energetske politiku), energetska sigurnost nije mogla doći visoko na dnevni red jer zbog nesuglasica između država članica pitanje nije moglo dobiti dovoljnu razinu potpore. Uspjelo je to tek kada je energetska sigurnost povezana s političkim tijekom, tj. kada je geopolitički razvoj događaja stvorio uvjete u kojima su akteri relevantni za proces postavljanja dnevnog reda EU-a interpretirali energetske sigurnost kao problem koji je potrebno rješavati većim stupnjem integracije. U tom su trenutku povezani *policy*, politički i problemski tijek pa se preko energetske sigurnosti otvorio „prozor mogućnosti“ za evoluciju EEP-a, tj. dalje vertikalno produbljivanje već integriranog područja.
- Young (2015:p.47) drži kako je Kingdon kritizirao njegov „ciklus politike“, držeći da se faza postavljanja dnevnog reda i faza formulacije politike ne pojavljuju nužno jedna iza druge, nego se politika povremeno razvija unaprijed a da ne postoji problem koji treba riješiti, pa njezino postojanje može olakšati stavljanje nekog pitanja na dnevni red. EK je vrlo rano ne samo isticao važnost pitanja energetske sigurnosti EU-a nego je nudio i rješenja za njezino poboljšanje pa je „prozor mogućnosti“ koji su joj pružili vanjski događaji iskoristio da postane pravi „poduzetnik“ europske energetske politike, ali i da nametanjem svojih već gotovih rješenja ojača svoju ulogu u EEP-u.

U istraživanju su prikupljeni i analizirani empirijski podaci iz primarnih izvora, EU dokumenata. Kao sekundarni izvor podataka poslužili su stavovi stručnjaka, političara, dužnosnika EU-a ili država članica izneseni u javnim publikacijama (časopisima, novinama...), dok je kao tercijarni izvor korištena znanstvena literatura. Primijenjena je metoda analize diskursa.

Rast važnosti i problem koherentnosti sigurnosnog stupa EEP-a

Svi akteri koji su pridonosili jačanju važnosti pitanja stvaranja EEU-a i njegovu postavljanju visoko na dnevni red EU-a uokvirili su EEP kroz kategoriju sigurnosti. EEP se može uokviriti na različite načine jer zbog temeljnih ciljeva (kompetitivno unutarnje energetske tržište, sigurna opskrba energentima po prihvatljivim cijenama i borba protiv klimatskih promjena) počiva na tri sadržajno različita stupa: sigurnosnom, ekonomskom i okolišnom, od kojih svaki ima svoju povijest i svoja posebna obilježja.⁶ Tri stupa kroz vrijeme su mijenjala svoju važnost; trenutačno sigurnosni stup ima prioritet pred ekonomskim i okolišnim.

Svaki od njih ima svoj način stvaranja politike: u ekonomskom stupu EEP-a primjenjuje se metoda Zajednice tipična za sve tržišne politike i odluke koje se odnose na unutarnje politike EU-a, a sve više i regulatorni način. Isto vrijedi za okolišni stup, dok se u sigurnosnom stupu umjesto izvorno intenzivnog međuvladinog načina, sve više primjenjuje metoda suradnje, tipična za ZVSP. Tako se i politike svakog od stupova stvaraju na različitim razinama: na EU razini kada je riječ o ekonomskom i ekološkom stupu, odnosno izvorno isključivo na nacionalnoj razini kada je riječ o sigurnosnom stupu, koji je u međuvremenu postao područje podijeljene odgovornosti između EU institucija i država članica, između EU i nacionalne razine.

Stupovi EEP-a imaju različit smjer aktivnosti, unutarnju ili vanjsku dimenziju. Za ekonomski stup primarna je unutarnja dimenzija jer se ostvaruje preko unutarnjeg energetskeg tržišta i njegove liberalizacije regulirane na temelju različitih „energetskih paketa” EK-a⁷. Jednako je i s okolišnim stupom, u kojem je EU nametnuo državama članicama konkretne ciljeve s konkretnim rokovima kako bi preuzeo globalni primat u borbi protiv klimatskih promjena. Za sigurnosni stup EEP-a primarna je vanjska dimenzija jer se odnosi na sigurnu opskrbu EU-a uvoznim energentima. Podjela na unutarnju i vanjsku dimenziju nije čvrsta jer EU s jedne strane kroz unutarnju dimenziju nastoji

6 Buchanan (2015) tvrdi da je ekonomski stup najtrajniji, okolišni najambiciozniji, a sigurnosni najslabiji.

7 Od 1996. donesena su tri energetska paketa, Treći energetske paket 2009. g.

povećati energetska sigurnost (npr. prekograničnim povezivanjem plinskih mreža omogućiti međusobno pomaganje država članica i tako smanjiti učinke eventualnog prekida opskrbe; onemogućiti monopol vanjskih opskrbljivača inzistirajući na poštivanju pravila koja omogućuju tržišno natjecanje; smanjiti potrebu za uvozom plina povećanjem energetske učinkovitosti i pojačanom primjenom OIE-a), a s druge strane radi na eksternalizaciji unutarnje dimenzije EEP-a preko nametanja pravila svojeg unutarnjeg tržišta široj regiji⁸ odnosno okolišnih ciljeva međunarodnoj zajednici.

Tri stupa EEP-a međusobno se nadopunjuju pa tako energetska učinkovitost može umanjiti probleme sa sigurnošću opskrbe, a smanjivanjem izdataka za energente dodatno pozitivno utjecati na tržište. Također, eksternalizacija pravila unutarnjeg energetskeg tržišta temeljenog na liberalizaciji i kompetitivnosti može ojačati energetska sigurnost, ali i poslužiti promociji kompetitivnosti ekonomije EU-a. Međutim, perspektiva gledanja na neko pitanje iz pojedinog stupa EEP-a može biti različita. Kada u području političkog odlučivanja postoje različite politike u interakciji koje se ili međusobno podržavaju ili sprječavaju realizaciju ciljeva one druge, Young (2015:pp.52-53) govori o problemu koherentnosti politike. Za koherentnost EEP ne predstavlja preveliki problem ako se isto pitanje iz svih kutova gledanja ocjenjuje negativnim samo na različite načine, npr. iz kuta gledanja ekonomskog stupa prevelika ovisnost o ruskom plinu ometa tržišno natjecanje i onemogućuje razumne cijene, dok iz kuta gledanja sigurnosnog stupa predstavlja rizik za sigurnu opskrbu plinom. Veći je problem ako se isto pitanje ocjenjuje različito iz perspektive različitih stupova, kao što je npr. slučaj s korištenjem ugljena kao primarnog energenta za dobivanje električne energije. To je, gledano iz perspektive okolišnog stupa, neprihvatljivo zbog visokih emisija CO₂, a prihvatljivo je ako je gledano iz sigurnosnog stupa jer pridonosi smanjenju potrebe za uvozom plina. Gledano pak iz ekonomskog stupa, osobito za neke države članice (one s velikim zalihama domaćeg ugljena), vrlo je prihvatljivo jer pozitivno utječe ne samo na energetska sigurnost nego i na kompetitivnost njihova gospodarstva. Još je veći problem kada su ciljevi stupova kontradiktorni: npr. kada se radi borbe

8 Uspješan primjer je osnivanje Energetske zajednice 2005. g., koja obvezuje članice iz istočne Europe na primjenu EU legislativne u svezi s unutarnjim energetskeg tržištem.

protiv klimatskih promjena promoviraju netržišna pravila u obliku državne intervencije na tržište putem subvencija za OIE ili kada se ne prihvaća prijedlog koji bi značio više energetske sigurnosti (npr. zajednička kupovina ruskog plina) jer je suprotan pravilima tržišnog natjecanja.

Dodatan problem za koherentnost EEP-a je to što je sektorska, ali i horizontalna, transsektorska politika odnosno dio drugih politika EU-a. Tako je npr. sigurnosni stup povezan sa susjedskom politikom, a preko razvoja dugoročnih odnosa s državama opskrbljivačima energenata čini dio ZVSP-a. Ekonomski je stup s druge strane dio politike tržišnog natjecanja, industrijske politike i dr. politika, dok je okolišni stup dio transportne, porezne politike i sl. Prema Youngu (2015:pp.52-53), to je poseban izazov za EU, gdje različiti akteri djeluju u različitim i odijeljenim institucionalnim strukturama (različitim općim upravama unutar EK-a), koje mogu imati različite kutove gledanja, različite odgovornosti i u skladu s tim različito odrediti važnost i uokviriti pitanje (problem). O tome koliko je neko pitanje važno i kako je uokvireno ovisi razina na kojoj će ono biti koordinirano i upravljano te koja će se EU pravila odlučivanja primijeniti. Ekonomski i ekološki stup EEP-a u području su „niske politike”, gdje se odluke donose na nižoj razini političke hijerarhije, aktivno je uključeno više aktera, dok je ključni akter EK. Sigurnosni stup EEP-a bavi se sigurnošću kao jednim od najtemeljnijih pitanja nacionalne suverenosti, u području je „visoke politike”, gdje odluke donose šefovi država ili vlada u EV-u⁹. Energetska pitanja upakirana u sigurnosni okvir morala su najprije krenuti putanjom „visoke politike” i doći do institucionalnih struktura receptivnijih za takav okvir kako bi mogla biti visoko postavljena na dnevni red EU-a.

Definiranje EEP-a kroz tri stupa ima ambivalentne uzroke i učinke. S jedne strane je postojanje triju stupa posljedica teško odredive prirode energenata, koji mogu biti uokvireni kroz pripadnost različitim sektorima jer imaju implikacije na ekonomski, okolišni, vojni, politički, ali i socijalni sektor na nacionalnoj razini, odnosno na geopolitičku sigurnost i klimatske promjene

9 A. Young (2015) upozorava da u stvari nema *a priori* pitanja „niske” odnosno „visoke politike”, jer npr. financijske krize i klimatske promjene mogu imati bitan utjecaj na države, a vanjska politika, pa čak i kada je fokusirana na sigurnost, može angažirati političare, birokrate i interesne grupa na sličan način kao unutarnja „niska” politika.

na globalnoj razini. S druge strane posljedica je to i pokušaja da se energenti uokvire kroz sektore manje vezane uz sigurnost jer se držalo da je tako pitanje energetske politike lakše pogurati prema vrhu dnevnog reda, iako je uokvirivanje energetske politike kroz tri stupa negativno utjecalo na važnost energetske politike u EU-u. Budući da je najčešći bio ekonomski okvir koji se odnosio na zaštitu kompetitivnosti i stvaranje unutarnjeg tržišta i u kojemu je EK imao najveće kompetencije, energetska politika držala se *business as usual*, odnosno područjem niske politike. Drukčije uokvirivanje energetske politike kroz sigurnosni stup dugo nije pomoglo jer ju je približilo institucionalnoj strukturi ZVSP-a, gdje su bile obvezne jednoglasne odluke, koje su se teško donosile. To je dalo legitimitet državama članicama da odbiju napustiti suverenitet na energetskom području. Tako je nakon prve plinske krize 2006. EV dijelio stav EK-a i EP-a o potrebi evolucije gledanja na energetska pitanja kao na vitalna sigurnosna pitanja, ali je „sigurnosnim uokvirivanjem” opravdao odbijanje prijenosa kompetencija na nadnacionalnu razinu i intenzivirao međuvladin način stvaranja politike (Natorski i Surrallés, 2008:p.83).

Buchan (2015:p.357) drži da su „rasprave o energetske sigurnosti neuredan kolaž različitih briga i sukobljenih interesa... (pa) ...nije lako srastanje u kolektivne i konzistentne europske interese ili postavljanje jasne liste prioriteta pitanja (dnevnog reda) koju treba slijediti”. Pitanje je što je i tko je utjecao na to da energetska sigurnost upravo sada postane dostatno važna da države članice pristanu krenuti putem nadnacionalnog upravljanja energetske politike, tradicionalno nacionalno upravljanim područjem? Naime, unija znači više od koordinacije, ona pretpostavlja harmonizaciju, a znakovito je da se nadnacionalno upravljanje, nakon što je uvedeno na monetarnom području (kroz Europsku monetarnu uniju), nastoji uvesti na energetske područje, koje je do 2007. bilo u isključivoj suverenoj nadležnosti država članica EU-a, k tome je još blisko povezano sa sigurnosnom i vanjskom politikom. Cilj ovog rada nije odgovoriti na pitanje zašto je tome tako, no moguće je da se ponovno očekuje učinak prelijevanja¹⁰.

10 Raines i Tomlinson (2016) drže kako stvaranje EEU-a može imati povoljan učinak na kapacitet EU-a da stvori jedinstvenu i učinkovitu vanjsku politiku.

„Tko” odnosno „što” je dovelo stvaranje EEU-a na dnevni red EU-a?

Unutarnji i vanjski događaji s geopolitičkim posljedicama

Uobičajeno je da postavljanje pitanja na dnevni red iniciraju i u konačnici realiziraju akteri i institucije, ali su često događaji oni koji omogućuju otvaranje „prozora mogućnosti” i „ulijetanje” pitanja na dnevni red; M. McCombs, i S. Valenzuela (2007) govore o „fokusirajućem elementu”. Mnogi se autori slažu da su upravo događaji oni koji su vodili prema postupnoj komunitizaciji EEP-a, a zatim i prema ideji stvaranja EEU-a. Buchan (2015) tvrdi da je EEP „vođen događajima”; Young (2015:p.54) se slaže da događaji mogu biti ključni za stvaranje mogućnosti da „*policy* poduzetnici” promoviraju politiku i pretvore okolnosti koje mogu biti ignorirane, u probleme koji moraju doći na dnevni red. Natorski i Surrallés (2008) drže pak da je energetska sigurnost došla na vrh dnevnog reda EU-a nakon plinske krize 2006., koja je pokazala da je veza političkih i ekonomskih faktora kritična.

Na penjanje sigurnosnog stupa EEP-a po dnevnom redu EU-a utjecali su događaji inherentni unutarnjem energetskom tržištu. Tako je zbog iscrpljenja zaliha odnosno neisplativa iskorištavanja ograničenih resursa opala domaća proizvodnja energenata, a zbog istih razloga i proizvodnja te posljedično uvoz u EU iz geopolitički neutralne Norveške. U isto vrijeme porasla je ovisnost EU-a o uvozu energenata s geopolitičkim implikacijama iz država poput Rusije; upravo u vrijeme pokretanja procesa stvaranja EEA-a porasle su cijene energenata dok je istodobno ubrzan globalni rast potražnje za energentima¹¹. Još veću ulogu imali su događaji s geopolitičkim posljedicama. Bitnu ulogu imala su proširenja iz 2004. i 2007. godine, kada su novim članicama EU-a postale države mnogo osjetljivije na sigurnost opskrbe energentima jer su o jednom, ruskom izvoru plina bile mnogo ovisnije od starih članica EU-a. Ta ovisnost kod njih je stvarala uvjerenje kako to negativno utječe na njihovu nacionalnu sigurnost jer su držale kako Rusija instrumentalizira plin i njegov transport u vanjskopolitičke svrhe.

11 Prema D. Yerginu (2006), potražnja za energentima 2006. godine bila je 27 puta veća nego desetljeće prije.

Najvažniju ulogu odigrali su vanjski krizni događaji. Prvi vanjski krizni događaj koji je istaknuo važnost pitanja sigurnosti opskrbe energentima bile su naftne krize sredinom 1970-ih. Nakon što je odgovor pronađen u okviru IEA-a, pitanje sigurnosti opskrbe energentima u EU-u izgubilo je na važnosti u korist ekonomskih pitanja: energenti su postali kao svaka druga roba podložna tržišnim pravilima. No, novi vanjski krizni događaji koji su utjecali na ponovni rast važnosti pitanja sigurnosti opskrbe energentima bile su rusko-ukrajinske plinske krize 2006., a posebice ona 2009. godine.¹² Koliko je već prva plinska kriza, iako kraća, bila značajna za percepciju važnosti pitanja sigurne opskrbe energentima, govori istraživanje Eurobarometra iz 2007., prema kojemu je 2/3 ispitanih podržavalo europska umjesto nacionalnih rješenja u svezi s energetske pitanjima (Maltby, 2013:p.441). No, sigurnosni stup još nije postao najvažniji stup EEP-a, nego su to prema priopćenju EK-a pod nazivom „20 20 do 2020, Europe's climate change opportunity” bili ekološki i ekonomski stup: naglasak je bio na klimatskim ciljevima i utjecaju visoke cijene energenata na kompetitivnost EU-a (European Commission, 2008). Druga plinska kriza iz 2009. iskorištena je kao novi „prozor mogućnosti” za jačanje sigurnosne dimenzije EEP-a jer je pokazala da Rusija koristi energente (plin) kao instrument vanjske politike¹³ te da bilateralnim aranžmanima nastoji onemogućiti EEP. To je zorno pokazalo da unutarnje energetske tržište ne može funkcionirati bez diversificiranih izvora plina i pravaca za njegov transport.

Tek je kriza u Ukrajini i ruska aneksija Krima u ožujku 2014. bila onaj ključni fokusirajući krizni događaj koji je pitanje energetske sigurnosti „uzdignuo” po dnevnom redu. Ta je kriza s jedne strane otvorila mogućnost ponovnog prekida opskrbe EU-a plinom. S druge strane pokazala je mogućnosti ruske „plinske manipulacije” s obzirom na to da je Rusija najavila kako će zbog veće sigurnosti opskrbe plinom EU-a zaobići Ukrajinu i time umanjiti njezinu sigurnost u energetske i ekonomskom smislu (jer ovisi o uvozu ruskog

12 Riječ je o nesuglasicama između Rusije i Ukrajine oko cijene plina koji je Rusija isporučivala Ukrajini, zbog čega je Rusija obustavila isporuku plina Ukrajini. Budući da je Ukrajina bitna tranzitna zemlja, preko koje je u to vrijeme čak 80 % ruskog plina transportirano u Europu, neke europske države, osobito nove članice EU-a, ostale su bez plina.

13 Rusija je to i najavila 2003. u svojoj *Energetskoj strategiji do 2020.*

plina i o prihodima od njegova tranzita prema Europi) te u političkom smislu jer bi se umanjile njezine pregovaračke mogućnosti. Tako je ukrajinska kriza ukazala na to da ovisnost o ruskom plinu smanjuje vanjskopolitičke mogućnosti EU-a, koji protivno ruskim željama, želi Ukrajinu u svom članstvu. Tako je pitanje energetske sigurnosti postalo hitan problem EEP-a i polazna točka za raspravu o EEU-u. Prema Buchanu (2014), ova je kriza dovela do geopolitičkog razdora između Rusije i EU-a, mnogo ozbiljnijeg od prethodnih prekida opskrbe plinom, kada je EU bio promatrač i kolateralna žrtva, a sada upravlja događajima. Važnost tog događaja ističe i EK kao glavni „poduzetnik” EEP-a te navodi da su „geopolitički događaji držali energetske i klimatske politiku visoko na dnevnom redu u 2017. godini” (European Commission, 2017), a njegov predstavnik Šefčovič (2015) da „geopolitički izazovi neće (skoro) nestati”.

Događaji oko rusko-ukrajinskih plinskih i ratnih sukoba pomogli su da pitanje energetske sigurnosti (sigurnosna dimenzija EEP-a) prođe put od više tehnokratskog, birokratskog aspekta bavljenja energetskim pitanjima (unutar EK-a kao institucionalne strukture koja ima stručna tehnička i kompleksna znanja nužna za EEP), prema političkom aspektu. Tome je pripomogao opći rast nestabilnosti i u drugim regijama bogatima energentima i opskrbljivačima EU-a, u prvom redu Sjevernoj Africi i Bliskom istoku, kao i već spomenuti pad domaće i norveške proizvodnje plina

Najznačajniji akteri u EU-u i državama članicama koji su utjecali na dolazak pitanja EEU-a na dnevni red

EU nudi neobično velik broj pristupnih točaka za aktere koji postavljaju dnevni red (Stoddard, 2012), što je pojačalo problem koherentnosti energetskih pitanja. Osim što je EEP morao riješiti problem koherentnosti ciljeva između svoja tri stupa, morao je isti problem rješavati na još nekoliko razina. Problem je bio intrainstitucionalno segmentiranje jer su i unutar EK-a, kao glavnog „poduzetnika” i „potražitelja” (Buchan, 2015) EEP-a, povjerenici za različite EU politike pokušavali na različite načine oblikovati EEP. Dugo je postojala interinstitucionalna nekoherentnost ciljeva (EK - EV), a proširenjem EU-a došlo je do novog segmentiranja unutar EV-a

zbog nekoherentnosti ciljeva između starih i novih članica. Ustrajanje na suverenosti i supsidijarnosti nekih država članica stavilo je u prvi plan borbu između nacionalne i EU razine. Problema je bio svjestan i EK pa je 2006. od EV-a tražio velike i hitne odluke kako bi se osigurala koherentnost u realizaciji ciljeva između unutarnjeg i vanjskog aspekta EEP-a, kao i između EEP-a i drugih politika koje utječu na njega (vanjski odnosi, trgovina, razvoj, okoliš), jer je koherentan pristup ključan da bi „vanjska dimenzija EEP-a mogla dati jamstva u pogledu sigurnosti opskrbe, a istodobno projicirati održivost na međunarodnoj razini” (Commission of the European Communities, 2006).

Europska komisija

Po definiciji, EK je glavna institucionalna struktura za postavljanje dnevnog reda, inicijator politika. EK je i „glavni poduzetnik” EEP-a koji je dugo ulagao napore u postavljanje energetske pitanja na dnevni red. Stoga je EK s oduševljenjem iskoristio otvaranje „prozora mogućnosti” (potaknuto događajima izvana) kako bi nametnuo novi, sigurnosni okvir EEP-u. U tome su EK-u bitno pomogla rješenja prethodno osmišljena na temelju stručnosti i znanja, koja je ovaj put mogao prezentirati kao odgovor na rizike i ugroze, To je priredilo podlogu za dalje integracijske korake na području energetske politike i opravdalo uvođenje nadnacionalnog upravljanja.

EK je vrlo rano zagovarao (vidjeti npr. Commission of the European Communities, 1968) postavljanje na dnevni red pitanja nedostatne diversifikacije izvora i pravaca transporta plina, uz integraciju energetske sektora u zajedničko tržište. Kao rješenje predlagao je diversifikaciju opskrbe te nadnacionalno upravljanje, no tek unatrag desetak godina uspijeva djelovati kao „politički poduzetnik” glede sigurnosti opskrbe¹⁴. Naftnu krizu 1970-ih nije iskoristio kao „prozor mogućnosti” jer joj je primat preuzeo

¹⁴ Realizacija zahtjeva EK-a za uspostavu unutarnjeg energetskeg tržišta došla je na red ranije. Jedinstveni europski akt iz 1986. predvidio je uspostavu unutarnjeg tržišta do 1992. godine pa je postavio temelje i za donošenje zakona u svezi s unutarnjim energetskeg tržištem. Nakon toga su slijedile brojne uredbe i direktive, osobito vezane uz plinski i elektroenergetski sektor, koje su ciljale na liberalizaciju tih tržišta, ali i prekogranično povezivanje infrastruktura. Okolišni stup je ojačao Ugovorom iz Maastrichta, koji je zapravo zakonodavni temelj za ambiciozan program EU-a o klimatskim promjenama.

IEA, no od tada koristi izraz „energetska sigurnost”. Iako su kompetencije EK-a uglavnom bile ograničene na ekonomski stup i stvaranje unutarnjeg energetskeg tržišta, upozoravao je na potrebu zajedničke akcije u pogledu svih triju stupova EEP-a (održivi razvoj, kompetitivnost i sigurna opskrba), objavljujući neobvezujuće dokumente radi poticanja rasprava i konzultacija, odnosno iznoseći konkretne prijedloge (vidjeti: Commission of the European Communities, 1995a; Commission of the European Communities, 1995b). Do tada neviđene rasprave o energetskej politici potaknuo je Zelenom knjigom „Prema europskej strategiji za sigurnost opskrbe energentima” iz 2000. jer je uz dugoročnu održivost i ekonomsku kompetitivnost kao najvažniji cilj energetske politike, istaknuo sigurnost opskrbe energentima zbog velike ovisnosti o uvozu (European Commission, 2000). Naime, već je tada procijenjen dugoročni rast ovisnosti o uvozu plina na 70 %, no još je u fokusu bila nafta zato što je Zajednica bila samo „umjereno ovisna o uvozu plina”, kojim je zadovoljavala 40 % potreba. EV je nakon toga na neformalnom sastanku na vrhu 2005. u Hampton Courtu dao načelnu podršku zajedničkoj energetskej politici, ali se nije krenulo u implementaciju sve dok *policy* tijekom nije konvergirao s političkim tijekom.

Nakon što su dva kruga proširenja EU-a utjecala na veću receptivnost poruka EK-a, najvažniji vanjski fokusirajući krizni događaj koji je *policy* i politički tijekom povezao s tijekom problema, bila je prva plinska kriza. Ne samo što je EK posredovao u rješavanju spora nego je ovaj put iskoristio i „prozor mogućnosti” pa je 2006. izdao novu Zelenu knjigu „Europska strategija za održivu, kompetitivnu i sigurnu energiju” (European Commission, 2006). Naglasak je ovaj put bio na plinu i zajedničkoj vanjskej energetskej politici, na potrebi da „EU jedinstvenim glasom odgovori na energetske izazove u nadolazećem razdoblju”. U naknadnom priopćenju upućenome EV-u (Commission of the European Communities, 2006) EK je rješenje za pitanje ovisnosti o uvozu energenata vidio na razini EU-a, tada još kroz koordinaciju stavova država članica i EK-a kako bi imali „učinkovit, zajednički glas”. Aktivan je bio i tadašnji povjerenik za energetiku Andris Pieblgas (2006) koji je upozoravao da bi pretvaranje fragmentirane i nefokusirane energetske politike u „zajedničku energetskej politiku” osnažilo učinak EU-a na globalnoj sceni. EK je ovaj put bio uspješan „poduzetnik” jer je EV prihvatio

preporuke iz Zelene knjige kao temelj za stvaranje EEP-a. Prvi put je neki primarni EU zakonodavni akt, Ugovor iz Lisabona iz 2007.¹⁵, posvetio poseban članak (194.) energetici, dok su do tada za energetske odluke posuđivane zakonodavne kompetencije iz dijelova prijašnjih ugovora koji su se odnosili na okoliš ili ekonomiju.¹⁶ Ugovor iz Lisabona formalizirao je i kompetencije EK-a za „osiguranje sigurne opskrbe energentima”, a iz Opće uprave za transport i energiju EK-a izdvojena je posebna Opća uprava za energiju. Premještanje pitanja u institucionalni okvir EK-a limitiralo je mogućnost dominacije nacionalnih stajališta država članica.

Novu plinsku krizu iz 2009. EK je iskoristio za povećanje svoje regulatorne moći pa je donio novi paket zakona (uredbi i direktiva) pod nazivom Treći energetska paket (TEP). Zahvaljujući transsektorskoj prirodi energetske politike EK je iskoristio prerogative stečene u politici tržišnog natjecanja za jačanje ekonomskog stupa EEP-a, inzistirajući na liberalizaciji unutarnjeg energetskeg tržišta putem pravila TEP-a. Cilj je bio ubrzanjem završetka unutarnjeg energetskeg tržišta omogućiti međusobno pomaganje država članica po načelu solidarnosti i tako smanjiti štete od potencijalnog prekida opskrbe. Tako je ekonomski stup EEP-a, u kojemu je imao iskustva i institucionalnu kulturu, EK iskoristio kako bi ponudio rješenja pogodna za tretiranje identificirane prijetnje sigurnosnom stupu EEP-a. Time je ojačao vanjsku dimenziju sigurnosnog stupa EEP-a pokušavajući smanjiti Gazpromov monopol, prisiljavajući ga na poštivanje pravila TEP-a.

Percepcija vanjske dimenzije sigurnosnog stupa EEP-a jačala je i u drugim institucionalnim strukturama EU-a¹⁷, ali glede te dimenzije nije bilo obvezujućih pravila za države članice. Prema Maltbyju (2013), EK kao nadnacionalni „politički poduzetnik” iskoristio je „otvoreni prozor” ne

15 Ugovor iz Lisabona stupio je na snagu 2009. godine (vidi konsolidiranu inačicu: European Union, 2016a).

16 EK je već 1990-ih preporučivao uključivanja poglavlja pod nazivom „Zajednička energetska politika” u Ugovor o EU-u (Ugovor iz Maastrichta) iz 1992. godine, ističući sva tri buduća stupa EEP-a, ali su države članice tada prijedlog odbile.

17 Vijeće EU-a je npr. u dokumentu iz 2003. „Europska sigurnosna strategija – Sigurna Europa u boljem svijetu” istaknulo zabrinutost zbog energetske ovisnosti te potrebu za kombiniranjem unutarnje i vanjske dimenzije u okviru EEP-a (European Union, 2003).

samo za jačanje nadnacionalnosti u EEP-u nego i za povećanje svoje uloge u vanjskoj dimenziji EEP-a¹⁸, gdje je od sredine 2000-ih stjecao „puzajuće“ kompetencije i ukazivao na to da je ta dimenzija ključan preduvjet unutarnjeg plinskog tržišta. Tako u priopćenju iz 2011. godine EK navodi kako su „prošla iskustva dokazala da bilateralni energetske odnosi između pojedinih država članica i trećih država, opskrbljivača ili tranzitnih država, dovode do fragmentacije unutarnjeg tržišta, a ne do jačanja opskrbe i kompetitivnosti EU-a“ (European Commission, 2011:p.2). EK je te godine prvi put i dobio mandat država članica za vođenje pregovora o zakonodavnom okviru za uvoz plina (doduše azerbajdžanskog i eventualno turkmenistanskog, a ne ruskog).

EK je i ukrajinsku krizu iskoristio kao „prozor mogućnosti“ pa je 2014. najprije objavio „Strategiju europske energetske sigurnosti“ (European Commission, 2014), a zatim 2015. „Okvirnu strategiju za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom“ (European Commission, 2015), u kojoj je tražio dinamično integrirano upravljanje s pet međusobno povezanih područja. U budućem EEU-u prednost je dana „energetskoj sigurnosti, solidarnosti i povjerenju“, s čime su povezana ostala područja: „unutarnje energetske tržište“ (povećava otpornost na prekid opskrbe); „energetska učinkovitost“ (pridonosi smanjenju energetske potrebe); te „dekarbonizacija ekonomije“ i „istraživanje, inovacije i kompetitivnost“ (smanjuju potrebu za uvozom fosilnih goriva i umanjuju posljedice prekida opskrbe). Kao pravi „poduzetnik“ EK je nakon toga poslao svog zamjenika predsjednika Šefčoviča u obilazak svih članica EU-a kako bi ideju EEU-a približio svim potencijalnim sudionicima: vladama, nacionalnim parlamentima, predstavnicima energetske i druge industrije, socijalnim partnerima, potrošačima, studentima i građanima.

Upravo zahvaljujući brojnim i upornim inicijativama u svezi s EEP-om, osobito njegovim sigurnosnim stupom te vanjskom dimenzijom, EK je bitno pridonio dolasku EEU-a na dnevni red, i to tako što je:

18 Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. (čl. 2) kompetencije EK-a proširene su na energetske infrastrukturu u smislu određivanja prioriteta i financiranja, a na neformalnom sastanku na vrhu 2000. u Biarritzu EK je dobio mandat za redovit energetske dijalog s Rusijom.

- odigrao bitnu ulogu u postupnoj konstrukciji pitanja ovisnosti o uvozu energenata kao sigurnosnog problema (energetsku sigurnost definirao je kao „pouzdanu opskrbu energentima po razumnim cijenama“)
- utjecao na pomak percepcije država članica glede opskrbe plinom od sigurne prema nesigurnoj te glede ovisnosti o uvozu plina od malog broja opskrbljivača od pozitivne prema negativnoj
- dao doprinos promjeni percepcije sigurnosne dimenzije EEP-a u zajedničkim aktivnostima s radnim grupama Vijeća EU-a
- predodredio rješenja energetske nesigurnosti nudeći gotova, otprije postojeća u *policy* tijeku (npr. dalju integraciju energetskog tržišta), što je pridonijelo tome da države članice percipiraju EK kao korisnog partnera i olakšalo traženje nadnacionalnih rješenja.

Europsko vijeće

Uloga EV-a je politički poticati, definirati strateške interese i davati strateške smjernice. Europskim vijećem dominiraju države članice koje štite nacionalne političke i sigurnosne interese. Od osnivanja EZ-a države članice su energetske sektor držale strateškim te su branile nacionalne kompetencije i monopole, razmišljale u realističkim kategorijama nacionalnog interesa i moći, a imperativ suverenosti odražavao se u odlukama EU-a. Države članice različito su zainteresirane za pojedine stupove EEP-a, a unutar istog stupa EEP-a često imaju suprotstavljene interese. Osobito je snažna nekoherentnost između država članica u svezi sa sigurnosnim stupom EEP-a jer:

- njegova vanjska dimenzija pretpostavlja odnos s vanjskim partnerima (opskrbljivačima), osobito s Rusijom, s kojom države članice imaju različite odnose i za koju je energetska politika sastavni dio vanjske politike
- sigurnosni stup EEP-a predstavlja mjerilo nejednakosti država članica zbog različitog stupnja (ne)sigurnosti opskrbe plinom kao posljedice njihove različite ovisnosti o uvozu ruskog plina.

Jačanje važnosti pitanja energetske sigurnosti pratila je pojačana briga oko energetskog suvereniteta država članica, posebno starih, koje doduše uvoze

mного ruskog plina, ali on zbog alternativnih izvora (i pravaca transporta) ne čini pretežit udjel u njihovu uvozu, pa nemaju većih problema s energetskom sigurnošću. Stare članice na dijeljenje briga s novima oko sigurnosti opskrbe energentima nije nagnao ni rastući uvoz ni rast cijena plina. Velika Britanija je npr. bila suzdržana u pogledu vanjske dimenzije EEP-a, rasprave u Vijeću uokvirivala je u terminima unutarnje dimenzije pa je sve do 2005., kada je od izvoznika postala uvoznik energenata, oponirala prijedlozima EK-a o zajedničkoj energetskoj politici. Francuska je oponirala razvoju i unutarnje dimenzije EEP-a (nije dopuštala da se strane energetske kompanije natječu na unutarnjem tržištu), a Njemačka razvoju sigurnosnog stupa EEP-a, tradicionalno inzistirajući na ekonomskom pristupu energetskim pitanjima.

Nove i većinom male države članice EU-a ovisnije su o ruskom plinu, ruskim plinovodima i isporuci ruskog plina preko Ukrajine, a s obzirom na to da nemaju alternativu, Rusija im nameće i višu cijenu plina. Najviše su bile pogođene rusko-ukrajinskim plinskim krizama pa su tražile više solidarnosti među državama članicama EU-a i reduciranje ovisnosti o Rusiji, tvrdeći da preko energenata radi na njih politički pritisak. Odnos između nekih novih država članica i EK-a bio je obostrano podupirući: njima je u pregovorima s Rusijom bila dobrodošla podrška i stručna pomoć EK-a, a držale su da delegiranje regulatornih i financijskih ovlasti na EK može riješiti neslaganja između pojedinih država članica, pa i unutar pojedinih država članica (Maltby, 2013:p.441). Stoga su podržavale inicijative EK-a i na taj način jačale moć EK-a, a zauzvrat ih je EK podržavao u sve češćim sukobima sa starim članicama.

EV je na „energetskom“ sastanku na vrhu u ožujku 2007. doduše prihvatio prijedlog EK-a glede energetskih pitanja i klimatskih promjena te donio akcijski plan stvaranja EEP-a do 2009., ali je bio mnogo oprezniji od drugih EU institucija, prvenstveno se zauzimajući za izgradnju unutarnje dimenzije EEP-a. Dogovori su postignuti u vezi s okolišnim stupom (redukcija emisije CO₂, pojačano korištenje OIE-a, energetska učinkovitost). U ekonomskom stupu nije napravljen napredak (Francuska i Njemačka odbile su prijedlog EK-a o razdvajanju vlasništva nad imovinom za proizvodnju energenata od vlasništva nad imovinom za njihov prijenos na unutarnjem tržištu plina i električne energije), a vanjska dimenzija nije uopće spomenuta

(Euractiv, 2007). Države članice zadržale su i pravo suverenog odlučivanja o iskorištavanju vlastitih resursa, odabiru energetske mješavine, ali i pravo na izbor između različitih izvora energenata i opće strukture svoje energetske opskrbe.

Iako je 2007. Lisabonskim ugovorom uveden EEP ili zajednička energetska politika, države članice nisu obvezne surađivati; zajedništvo se trebalo temeljiti na solidarnosti, koja je ostala slaba, dobrovoljna i često ograničena na bilateralne odnose. Kompetencije u svezi s EEP-om ostale su podijeljene između EU institucija i država članica, što je bio problem posebno za sigurnosni stup, koji uključuje vanjsku dimenziju jer su se države članice teže odricale kompetencija s tim u vezi nego li u vezi s ekonomskim i okolišnim stupom. Nakon prve plinske krize 2006., prema Natorskom i Surralles (2008:p.81), ni jedna država članica nije predlagala spajanje suvereniteta, transfer kompetencija na razinu EU-a, nego su predlagale oblike međuvladine suradnje izvan EU okvira. Poljska je predložila novi politički instrument: stvaranje „energetskog NATO-a“ i povezivanje država međusobnim energetske sigurnosnim jamstvima (tj. primjenu čl. 5 u slučaju energetske ugroze). Njemačka je predlagala revitaliziranje postojećih političkih instrumenata i stvaranje „energetskog OESS-a“, odnosno regionalnu kooperativnu sigurnosnu strategiju u suradnji s Rusijom na „helsinškim“ zasadama.

Prvi predsjednik EV-a izabran prema pravilima Ugovora iz Lisabona, Herman Van Rompuy, pokušao je, iako bez prava odlučivanja, u više navrata iskoristiti funkciju institucionalnog aktera kako bi dao „toliko potrebno političko lice tehnokratskom aspektu pregovora oko energetske pitanja“ (Braun, 2011:p.4). Najprije je 2011. predložio da se snaga i veličina europskog energetske tržišta kao najvećeg regionalnog tržišta iskoristi kao poluga za ostvarenje zajedničkih interesa, pokušavajući otvoriti raspravu o svim dimenzijama i stupovima EEP-a. Na sastanku na vrhu EU-a u ožujku 2014, nakon izbijanja ukrajinske krize, ustvrdio je kako je „jasno da se EU mora kretati prema energetske uniji“. Tek novi fokusirajući vanjski krizni događaj poslužio je kao katalizator za pritisak s vrha prema dolje (putanja „visoke politike“). Nova ozbiljna prijetnja prekidom opskrbe ruskim plinom preko Ukrajine nagnala je države članice, ali samo one nove, da preuzmu ulogu

„poduzetnika” jer su uvidjele da komunitizacija sigurnosnog stupa EEP-a može ojačati njihovu pregovaračku moć. Podržale su prijedloge najaktivnije od njih (Poljske) o obveznom sudjelovanju EK-a u ulozi pregovarača pri sklapanju međuvladinih ugovora s Rusijom o kupnji plina¹⁹, stvaranju standardiziranog EU predložka za takve ugovore te da države članice EU-a zajedno kupuju ruski plin. Podrška EK-a bila je očekivana jer su se prijedlozi poklapali s njegovim dugogodišnjim nastojanjima da dobije veću ulogu u vanjskoj dimenziji EEP-a, no stare države članice su se protivile, osobito prijedlogu o zajedničkoj kupnji ruskog plina uz obrazloženje da je to protivno tržišnom natjecanju.

Već nakon plinske krize 2006. i druge EU institucije su uz EK pozivale na potrebu stvaranja zajedničke energetske politike. Vijeće ministara energetike za sastanak na vrhu EV-a pripremlilo je dokument „*A New Energy Policy for Europe*” (Council of the EU, 2006), u kojem je pozvalo na učinkovitu politiku Zajednice vezanu uz energetska pitanja, koherentnost između država članica i konzistentnost akcije u različitim područjima politike, kao i na jačanje vanjske dimenzije „nove energetske politike”. I EP (European Parliament, 2006) je podržao potrebu stvaranja zajedničke energetske politike EU-a te upozorio da energetska sigurnost ima povećan utjecaj na sveukupnu sigurnost EU-a. No, stare, velike članice nastavile su nastupati kao pojedinačni akteri koji bilateralnim strategijama osiguravaju opskrbu energentima i daju prednost svojim sigurnosnim i ekonomskim preferencijama pred onima EU-a. Te strategije se poklapaju samo s jednim od ciljeva koje je predložio EK, diversifikacijom tranzitnih ruta, ali su suprotne cilju diversifikacije izvora plina. Njemačka je s Rusijom nastavila prethodno dogovorenu izgradnju plinovoda Sjeverni tok 1, koji je prvi put izravno povezao dvije zemlje i tako povećao sigurnost opskrbe (u prvom redu Njemačke) zaobišavši tranzitne zemlje. Druge stare, velike članice (Italija, poslije i Francuska) sklopile su bilateralni aranžman s Rusijom o gradnji novog transportnog pravca za isporuku ruskog plina u Europu – Južni tok, koji je trebao zaobići Ukrajinu.

19 Poljska je već 2010. pozvala EK da sudjeluje u njezinim pregovorima s Gazpromom o novom međuvladinom ugovoru i dobila povoljnije uvjete, a EK je odigrao važnu i ulogu u trilateralnim pregovorima 2014. i 2015. (Ukrajina, Rusija, EK) oko rješavanja rusko-ukrajinskih financijskih problema u plinskoj trgovini.

Poseban razdor između starih i novih članica izazvao je ugovor o izgradnji Sjevernog toka 2 zato što je potpisan u rujnu 2015.:

- nakon što je EU uveo sankcije Rusiji zbog sukoba u Ukrajini, a realizacija projekta anulirat će ulogu Ukrajine kao tranzitne zemlje te umanjiti njezinu pregovaračku moć prema Rusiji, ostaviti nove članice, ovisne isključivo o transportu ruskog plina preko Ukrajine, bez ruskog plina i Njemačku pretvoriti u najvažnije europsko plinsko čvorište²⁰
- nakon što su EK i brojne države članice prisilile novu članicu Bugarsku da suspendira radove na izgradnji Južnog toka²¹, koji bi doduše jednako tako anulirao ulogu Ukrajine kao tranzitne zemlje, ali bi nove članice imale osiguran dotok ruskog plina.

Maltbyjevu ocjenu (2013:p.441) da se stare države članice snažno protive daljoj eroziji suvereniteta, zorno potvrđuje izjava njemačkog ministra gospodarstva i energetike Philippa Roeslera (Reuters staff, 2013) kako Njemačka „ne želi miješanje u energetska politiku” i kako želi „osigurati da EK ne prelazi svoju moć u energetska politici”, pozivajući se pri tome na princip supsidijarnosti. Iako je zahvaljujući usklađenom djelovanju novih članica i EU institucija, potpomognutome vanjskim događajima i, kao što ćemo vidjeti, vanjskim akterom, pitanje stvaranja EEU-a postavljeno na dnevni red, nekonzistentnost vanjskog djelovanja institucija EU-a s jedne strane i vanjskih politika dijela država članica s druge strane, ostaje potencijalno najveći izazov za EEU.

Velike energetske kompanije

Na jačanje/slabljenje važnosti sigurnosnog stupa EEP-a i pitanja nadnacionalnog upravljanja energetska pitanjima u EU-u nije zanemariv utjecaj velikih energetska kompanija nekih država članica. Ponovno je riječ

²⁰ Njemačka kancelarka Angela Merkel (Reuters, 2016) inzistira na tome da je Sjeverni tok 2 isključivo ekonomski projekt te da ukidanje sankcija Rusiji ne ovisi o planovima za taj plinovod, dok SAD dijeli mišljenje novih država članica kako umanjuje energetska sigurnost EU-a.

²¹ Prema Buchanu (2014), zbog kršenja pravila nediskriminacije u javnoj nabavi jer su prednost pri odabiru izvođača radova imale ruske i bugarske kompanije.

o starim, velikim državama članicama i njihovim vertikalno integriranim monopolima, koji su u vlasništvu države ili imaju potporu države te ometaju komunitizaciju u sva tri stupa EEP-a iz ekonomskih razloga:

- ne podržavaju tržišni liberalizam jer zbog profita žele održati monopol
- ne podržavaju prekogranične reverzibilne plinske interkonekcije koje bi omogućile slobodan tijek plina između država članica i tako umanjile posljedice prekida opskrbe plinom jer ne žele izgubiti snažan politički utjecaj na nacionalnim energetske tržištima (The Economist, 2015).

Ponekad su ciljevi vlada država članica i njihovih nacionalnih energetske kompanija različiti jer su energetska sigurnost i tržišno natjecanje često suprotstavljene kategorije. No, najčešće vlade starih, vodećih država članica favoriziraju nacionalne energetske politike upravo kako bi zaštitile njihov monopol. One se zalažu za ekonomski nacionalizam:

- iz ekonomskih razloga, zato što svoje velike energetske kompanije drže važnim, strateškim gospodarskim subjektima (tako se npr. pravilima EK-a o razdvajanju vlasništva nad proizvodnjom od prijenosa plinskih i elektroenergetskih poduzeća, Njemačka protivila pozivajući se na ustavom zajamčeno pravo privatnog vlasništva, dok je pak Francuska tvrdila da je riječ o prisilnoj privatizaciji)
- iz sigurnosnih razloga (obrana nacionalnih interesa) jer tvrde kako je održavanje moćnih, vertikalno integriranih poduzeća najbolji temelj za pregovore s trećim zemljama i za osiguravanje sigurne opskrbe energentima²², što je u suprotnosti sa stavom država članica EU-a (najčešće novih i malih) koje nemaju snažne ili uopće nemaju energetske kompanije pa drže da će im tek nadnacionalizam donijeti dodanu vrijednost u pogledu sigurnosti opskrbe energentima.

22 Prema McGowanu (2008), direktor jedne od moćnih energetske kompanija žalio se da sigurnost opskrbe energentima ne ugrožava Gazprom, nego EK jer su različiti energetske prijedlozi obeshrabrujući za buduće investicije.

EU institucije svjesne su da ekonomski nacionalizam starih, vodećih država članica negativno utječe na komunitizaciju svih stupova EEP-a. EP (European Parliament, 2006) je prozvao države članice za protekcionističku podršku vodećim energetske kompanijama na nacionalnom tržištu, držeći da ometaju unutarnje tržište i utječu na nedostatak kompetitivnosti na energetskom tržištu EU-a. U ekonomskom stupu EK se uspješno bori protiv ekonomskog nacionalizma, oslanjajući se na mehanizme drugih EU politika te radi pritisak pokretanjem istrage i optuživanjem kompanija i država za antitržišnu praksu. Velikim uspjehom EK-a Buchan (2015) drži to što je EK uspio energetske sektor, povijesno organiziran oko velikih energetske kompanija, otvoriti prekograničnom tržišnom natjecanju te slomiti vertikalnu strukturu, iako je to bio standardni poslovni model. Ostaje problem uloge velikih energetske kompanija u sigurnosnom stupu EEP-a. Sklapanjem bilateralnih sporazuma s ruskim Gazpromom, koji potiče iz sustava državnog kapitalizma pa ih podržava u protivljenju liberalizacije plinskog tržišta, velike energetske kompanije unaprijed definiraju međudržavne odnose i preuzimaju ključnu ulogu u energetske diplomaciji. Time se miješaju u kompetencije Europskog servisa za vanjske akcije²³, koji od izbijanja ukrajinske krize pokušava stvoriti europsku energetske diplomaciju (vidjeti npr. Council of the EU, 2015b). To što energetske kompanije država članica EU-a koje su uvele sankcije Rusiji kao odgovor na akciju u Ukrajini, i dalje sklapaju bilateralne aranžmane s Rusijom, otvara novu nekoherentnost između ekonomskih/komercijalnih, obično kratkoročnih naspram vanjskopolitičkih, dugoročnih ciljeva, što će morati rješavati budući EEU.

Sjedinjene Američke Države kao najznačajniji vanjski akter

Europsko integriranje nakon Drugog svjetskog rata započelo je oko energenata²⁴ i pod sponzorstvom i uz podršku SAD-a, pretežito kroz

23 *European External Action Service, EEAS.*

24 Prema Geigerichu (2015), Francuska je 1950. iznijela Schumanov plan za osnivanje Europske zajednice za ugljen i čelik kao odgovor na intenzivan pritisak SAD-a te kako bi obnovu njemačke industrije držala unutar nadnacionalnog okvira. Vidjeti i Aalto i Temel, 2013.

Marshallov plan. SAD je i nadalje važan akter koji je bitno pridonio rastu važnosti sigurnosnog stupa EEP-a. Isti krizni događaji koji su utjecali na rast važnosti sigurnosnog stupa EEP-a, utjecali su i na rast interesa SAD-a za energetske, u prvom redu plinsku sigurnost Europe. SAD želi jačanje energetske sigurnosti Europe smanjivanjem ovisnosti o ruskom plinu, što se podudara s diversifikacijskim i drugim regulacijskim inicijativama EK-a vezanima uz sigurnost opskrbe energentima. Htijenje SAD-a proizlazi iz geopolitičkih razloga, koji su dobili na težini izbijanjem ukrajinske krize, kada se SAD otvoreno zauzeo za koherentne, zajedničke aktivnosti europskih zemalja²⁵. S tim u vezi SAD nastoji aktivno pridonijeti većoj energetske sigurnosti Europe na razne načine:

- diplomatsko-političkim inicijativama: nakon ponovljene rusko-ukrajinske plinske krize 2009. američki veleposlanik Richard Morningstar inicirao je osnivanje novog tijela Vijeća EU – SAD za energetska pitanja, koje od 2010. održava redovite godišnje sastanke s glavnim ciljem osiguranja energetske sigurnosti (U.S. - EU Energy Council. 2016)
- snažnom političkom podrškom realizaciji plinskih infrastrukturnih projekata, plinovoda i LNG terminala, koji bi omogućili diversifikaciju izvora i pravaca transporta plina u Europu²⁶
- konkretnim aktivnostima kao što su pojačana proizvodnja energenata iz škriljevca u SAD-u i najave izvoza američkog škriljevačkog plina u Europu, što je ojačalo ekonomski stup EEP-a; posljedica američke plinske samodostatnosti, zahvaljujući proizvodnji iz škriljevca, veća je raspoloživost plina iz neruskih izvora u Europi, što je europskim državama omogućilo određenu

25 Npr. potpredsjednik SAD-a Joe Biden (2015) u govoru na Brookings Institution u Washingtonu 2015.: „... prioritetan zadatak je učiniti da Europa ne bude ovisna o ruskom plinu... trebamo raditi s obje strane Atlantika na tome da se Rusiji oduzme mogućnost korištenja resursa kao političkog oružja protiv susjeda... vrijeme je da se zamijeni strategija svake pojedine zemlje koherentnim, kolektivnim nastojanjem usmjerenim na diversificiranje vrste energenata, izvora opskrbe i rute...”.

26 Npr. tadašnja američka državna tajnica Hillary Clinton (2012) u svojem govoru na Georgetown University 2012. objavila je da je SAD aktivan partner u promociji Južnog plinskog koridora, zapadnog projekta koji bi Europi donio novi izvor i novi pravac za transport plina.

diversifikaciju izvora, načina (LNG) i pravaca transporta plina te im dalo veću pregovaračku moć; sve to je prisililo Gazprom da se prilagodi tržišnim uvjetima i smanji cijenu svog plina²⁷.

Zaključak

Sigurna opskrba energentima po prihvatljivim cijenama postala je važan preduvjet ne samo gospodarske nego i nacionalne sigurnosti. Sve manja energetska, osobito plinska, samodostatnost Europe i posljedično njezina sve veća ovisnost o uvozu plina iz geopolitički problematičnih država, učinila ju je osjetljivom i podložnom u vanjskopolitičkom smislu. Dugotrajno postizanje i mukotrpno postignut konsenzus oko produbljivanja europske integracije na energetsom području, temelji se upravo na rastu važnosti sigurnosnog stupa energetske politike EU-a. Svijest da samo zajedničko, europeizirano djelovanje može ojačati energetska sigurnost država članica EU-a nagnala ih je na odustajanje od koncepta nacionalne energetske politike kao neodvojivog dijela nacionalnog suvereniteta. Stvaranje europske energetske unije sljedeći je veliki projekt europske integracije.

Dok se izvorni Tuskov prijedlog o EEU-u odnosio u prvom redu na jačanje sigurnosnog stupa EEP-a, drugi akteri isticali su neke njegove druge aspekte i imali različite odgovore na pitanje kako ojačati energetska sigurnost EU-a. Među prijedlozima su bili oni o razvoju drugih izvora plina (iz škriljevca) i izvan Europe i u Europi, povećanju korištenja ugljena i nuklearne energije, smanjenju potrošnje energenata, prijelazu na OIE. Njemačka je tražila veću suradnju na području energetske učinkovitosti i borbe protiv klimatskih promjena, dok su Velika Britanija i Češka iznijele koncept EEU-a koji je pretpostavljao smanjenje uloge EK-a. Sa svoje strane, industrijske udruge, nevladine organizacije i *think tankovi* iskoristili su koncept EEU-a kako bi propagirali svoje vizije europske energetske i okolišne politike (Zachmann, 2015).

27 S druge strane, zbog pojačane proizvodnje iz škriljevca energenti u SAD-u postali su jeftiniji, što je američko gospodarstvo učinilo kompetitivnijim od europskog.

Jačanje važnosti sigurnosnog stupa EEP-a i postavljanje pitanja kreiranja EEU-a visoko na EU agendi posljedica je unutarnje i vanjske dinamike. Iznutra je to bila dinamika „samoodržavanja“, koju su poticali EK i nove države članice, podsjećajući na ranije prekide opskrbe ruskim plinom. Vanjska dinamika potaknuta kriznim događajima s geopolitičkim konotacijama koji su uslijedili nakon ukrajinske krize i aneksije Krima te najvažniji vanjski akter SAD, bili su od ključne važnosti. Ovaj put su slabije i manje države članice EU-a, zajedno s EK-om kao dugogodišnjim političkim poduzetnikom, uspjele odrediti agendu na način da sigurnosni stup usmjerava dalji razvoj EEP-a. Da je EV napokon prepoznao sigurnosni stup EEP-a kao problem i odlučio nešto poduzeti, svjedoči izbor Tuska i Junckera na mjesto predsjednika EV-a odnosno EK-a. Poljak Tusk kao predsjednik EV-a ovisi o drugim šefovima država i vlada, ali ima moć postavljanja dnevnog reda, što mu omogućuje da do određene mjere upravlja smjerom razvoja EU-a. Budući da je osobno inicirao ideju stvaranja EEU-a prije imenovanja, bilo je sigurno da će i na novoj funkciji nastaviti s razvojem tog koncepta budućeg razvoja EU-a. Među ostalim, to se može svakako promatrati i kao za Poljsku tipičnu brigu oko postizanja veće neovisnosti od Rusije. Izbor Tuska kao začetnika ideje o EEU-u na mjesto predsjednika EV-a zasigurno je jedan od razloga zbog kojeg Junckerova komisija stvaranje EEU-a tretira kao jedan od prioriteta, zbog čega je uz povjerenika za klimatske promjene i energiju stvorila dodatnu funkciju – zamjenika predsjednika EK-a za EEU, na koju je imenovala Šefčoviča kao predstavnika jedne od novih, malih članica EU-a, kao tradicionalnih zagovornica komunitizacije EEP-a.

Koliko se energetska pitanja čvrsto doživljavaju kao područje isključive nacionalne suverenosti, svjedoči i činjenica da je sigurnosno uokvirivanje nekih drugih EU politika, kao na primjer politike pravosuđa i unutarnjih poslova, mnogo brže proizvelo učinak komunitizacije. U suverenoj nadležnosti država članica i u EEU-u će ostati raspolaganje vlastitim energetske resursima i slobodan izbor energetske mješavine, usprkos tome što je EK još 2007. godine predlagao zajedničku kupnju energenata na dobrovoljnoj osnovi i ograničavanje suvereniteta država članica u izboru energetske mješavine (European Commission, 2007). Nove države članice ipak su uspjele dokazati, primjenjujući upravo princip supsidijarnosti iz

Mastriškog ugovora na različit način od starih, velikih država članica, da je najpogodnija razina za kreiranje EEP-a razina EU-a. Razvidno je da pitanje sigurnosti energetske opskrbe ne može biti riješeno na nacionalnoj razini jer prelazi ne samo nacionalne nego i granice EU-a.

Literatura:

Aalto, P. i Temel, D. K. (2013) European Energy Security: Natural Gas and the Integration Process. *Journal of Common Market Studies*. 52 (4), 758-774.

Balmas, M. i Sheafer, T. (2010) Candidate Image in Election Campaigns: Attribute Agenda Setting, Affective Priming, and Voting Intentions. *International Journal of Public Opinion Research*. 22(2), 204-229.

Biden, J. (2015) *Brookings Hosts Vice President Joe Biden for Remarks on the Russia-Ukraine Conflict*. [Predavanje] The Brookings Institution, Washington, D. C., 27.05.2015. Dostupno na: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/05/20150527_biden_transcript.pdf [Učitano 03.06.2016.]

Braun, J. F. (2011) *EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a new policy and business as usual, Working Paper, No. 31*. European Policy Institutes Network – EPIN.

Buchan, D. (2014) Europe's Energy Security – Caught between short-term needs and long-term goals. *Oxford Energy Comment*. The Oxford Institute for Energy Studies.

Buchan, D. (2015) Energy Policy – Sharp Challenges and Rising Ambition. U: Wallace, H., Pollack, M. A. i Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 7th ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 344-366.

Clinton, H. (2012) On Energy Diplomacy in the 21st Century. [Predavanje] Georgetown University, Washington D. C., 18.12.2012. Dostupno na: <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2012/10/20121018137692.html#axzz4FEJwa5GZ> [Učitano 03.06.2016.]

Commission of the European Communities. (1968) *First guidelines for a Community energy policy*, Supplement to Bulletin No. 12-1968 (Memorandum

presented by the Commission to the Council on 18 December 1968). Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/5134/1/5134.pdf> [Učitano 15.07.2016.]

Commission of the European Communities. (1995a) *For a European Union Energy Policy, Green Paper*, COM(94) 659 Final 2. Brussels, 23.02.1995. Dostupno na: http://aei.pitt.edu/1185/1/energy_gp_COM_94_659.pdf [Učitano 21.06.2016.]

Commission of the European Communities. (1995b) *White Paper: An Energy Policy for the European Union*, COM(95) 682 Final. Brussels, 13.12.1995. Dostupno na: http://aei.pitt.edu/1129/1/energy_white_paper_COM_95_682.pdf [Učitano 21.06.2016.]

Commission of the European Communities. (2006) *External energy relations – from principles to action*. Communication from the Commission to the European Council, COM/2006/0590 final. Brussels, 12.10.2006. **Dostupno na:** <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0590> [Učitano 05.06.2016.]

Council of the EU. (2006) *Council conclusions: “A New Energy Policy for Europe” Contribution of the Energy Ministers to the 2006 Spring European Council*, 6878/06. Brussels, 02.03.2006. Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206878%202006%20INIT> [Učitano 19.6.2016.]

Council of the EU. (2015a) *European Council Conclusions on the Energy Union*. Brussels, 19.03.2015. Dostupno na: <http://www2.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/19/conclusions-energy-european-council-march-2015/pdf> [Učitano 15.7.2016.]

Council of the EU. (2015b) *Council conclusions on Energy Diplomacy*, 10995/15. Brussels, 20.07.2015. Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/en/pdf> [Učitano 03.07.2016.]

Eckert, S. (2016) The Governance of Markets, Sustainability and Supply. Toward a European Energy Policy. *Journal of Contemporary European Research*. 12(1), 502-517.

Entman, R. M. (1993) Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*. 43(4), Autumn 1993.

Euractiv. (2007) *EU energy summit: a new start for Europe?* Dostupno na: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-energy-summit-a-new-start-for-europe/> [Učitano 19.7.2016.]

European Commission. (2000) *Green Paper - Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM/2000/0769 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52000DC0769> [Učitano 15.07.2016.]

European Commission. (2006) *Green Paper: A European strategy for sustainable, competitive and secure energy*, COM(2006) 105 final - not published in the Official Journal. 08.03.2006. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A127062> [Učitano 21.06.2016.]

European Commission. (2007) *An energy policy for Europe*. Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, COM(2007) 1 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A127067> [Učitano 19.6.2016.]

European Commission. (2008) *20 20 by 2020 Europe's climate change opportunity*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 30 final. Brussels, 23.1.2008. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:en:PDF> [Učitano 19.06.2016.]

European Commission. (2011) *On security of energy supply and international cooperation - "The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders"*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM/2011/0539 final. Brussels, 07.09.2011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408370068358&uri=CELEX:52011DC0539> [Učitano 21.06.2016.]

European Commission. (2014) *European Energy Security Strategy*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM/2014/0330 final. Brussels, 28.05.2014. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0330> [Učitano 15.07.2016.]

European Commission. (2015) *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM/2015/080 final. Brussels, 25.02.2015. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN> [Učitano 15.07.2016.]

European Commission. (2017) *Energy Union - the year of engagement*. European Commission Press release. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4725_en.htm [Učitano 24.11.2017.]

European Parliament (2006) *European strategy for sustainable, competitive and secure energy*. Procedure file, 2006/2113(INI). Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=534172&l=en> [Učitano 05.07.2016.]

European Union (2003) *European Security Strategy - A Secure Europe in a better World*. Council of the European Union, 2003. Dostupno na: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> [Učitano 04.07.2016.]

European Union (2016a) *Treaty of Lisbon – Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing The European Community*, 2007/C 306/01, konsolidirana inačica (2016/C 202/01). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202EN.01004701 [Učitano 21.06.2016.]

European Union (2016b) *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal of the European Union, C202, 07.06.2016. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR> [Učitano 27.01.2017]

Geigerich, B. (2015) *Foreign and Security Policy – Civilian Power Europe and American Leadership*. U: Wallace, H., Pollack, M. A., Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 7th ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 436–462.

Juncker, J.-C. (2014) *Political Guidelines for the next European Commission - A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*. [Govor] Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, Candidate for President of the European Commission, 22 October 2014. Dostupno na: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines_en.pdf [Učitano 15.07.2016.]

Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd Ed. Essex, Pearson Education Limited.

Maltby, T. (2013) European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. *Energy Policy*. 55(100), 435-444.

McCombs, M. i Valenzuela, S. (2007) The Agenda-Setting Theory. *Cuaernos de Informacion*. 20(2007), 44-50.

McGowan, F. (2008) Can the European Union's Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of 'Economic Nationalism' *Journal of Contemporary European Research*. 4(2), 90-106.

Natorski, M. i Surrallés, A. H. (2008) Securitizing Moves To Nowhere? The Framing of the European Union's Energy Policy. *JCER*. 4(2), 71-89.

Pieblgas, A. (2006) Challenges and Perspectives of the EU energy policy. [Izlaganje] Meeting of South East, Far East, South East Asia (SAFESEA) group Ambassadors, Brussels. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-285_en.htm [Učitano: 02.07.2016.]

Princen, S. (2009) *Agenda-Setting in the European Union*. UK, Palgrave Macmillan.

Princen, S. (2011) Agenda Setting, Chapter 5. U: Versluis, E., Van Keulen, M. i Stephenson, P., *Analyzing the European Union Policy Process*. UK, Palgrave Macmillan, pp. 107-131.

Princen, S. i Rhinard, M. (2006) Crashing and Creeping: Agenda Setting Dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*. 13(7), 1119-1132.

Raines, T. i Tomlinson, S. (2016) *Europe's Energy Union: Foreign Policy Implications for Energy Security, Climate and Competitiveness*. London, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House. Dostupno na: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-03-31-europe-energy-union-raines-tomlinson.pdf> [Učitano 03.07.2016.]

Reuters staff. (19.08.2013.) Germany warns EU not to meddle in its energy policy. *Reuters*. Dostupno na: <http://uk.reuters.com/article/uk-germany-energy-idUKBRE97I0G620130819> [Učitano: 02.07.2016.]

Soroka, S. N. (2002) *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver-Toronto, UBC Press.

Stoddard, E. (2012) A common vision of energy risk? Energy securitisation and company perceptions of risk in the EU. *Journal of Contemporary European Research*. 8(3), 341-366.

Šefčovič, M. (2015) *Speech by Vice-President for Energy Union Maroš Šefčovič at the Stakeholders Forum on Energy Union*. [Govor] Brussels, 18.11.2015. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6124_en.htm

The Economist. (17.01.2015.) Only connect - The European Union heads into battle with national governments on energy. *The Economist*. Dostupno na: <http://www.economist.com/news/europe/21639577-european-union-heads-battle-national-governments-energy-only-connect> [Učitano 4.6.2016.]

Tusk, D. (21.04.2014.) A united Europe can end Russia's energy stranglehold - a European energy union could break Moscow's monopoly and restore competition. *Financial Times*. Dostupno na: <https://www.ft.com/content/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0> [Učitano 15.07.2016.]

U.S. - EU Energy Council (2016) *Joint Statement*. Washington D.C., 04.05.2016. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2016.05.04%207th%20Press%20statement%20final.pdf> [Učitano 21.06.2016.]

- Van Rompuy, H. (17.01.2011.) *The great challenges for the European Union*. [Govor] Warsaw, Warsaw University, 17.01.2011. Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/media/27147/118874.pdf> [Učitano 05.07.2016.]
- Versluis, E., Van Keulen, M. i Stephenson, P. (2011) *Analyzing the European Union Policy Process*. UK, Palgrave Macmillan.
- Weaver, D. H. (2007) Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming. *Journal of Communication*. 57(2007), 142-147. Dostupno na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.4056&rep=rep1&type=pdf> [Učitano 02.07.2016.]
- Yergin, D. (2006) Ensuring Energy Security, *Foreign Affairs*. 85 (2), str. 69-82. Dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security> [Učitano 12.07.2016.]
- Young, R. A. (2015) The European Policy Process in Comparative Perspective. U: Wallace, H., Pollack, M. A. i Young, A. R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 7th ed. Oxford, Oxford University Press, pp. 46-72.
- Zachmann, G. (2015) *The European Energy Union: Slogan or an Important Step towards Integration?*. Dostupno na: <http://bruegel.org/2015/09/the-european-energy-union-slogan-or-an-important-step-towards-integration/> [Učitano 25.06.2016.]

O autoru:

Jelena Radić Dozić je od 2015. godine doktorska studentica na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, na doktorskom studiju Politologija, smjer Međunarodni odnosi. Na istom je Fakultetu magistrirala 2000. s temom *Njemačko-francuski odnos u novom okruženju – posthladnoratovski izazovi i šanse*. Na Filozofskom fakultetu u Zagrebu diplomirala je njemački jezik i književnost te ruski jezik i književnost. Do sada je objavila nekoliko stručnih i znanstvenih radova. Zaposlena je u državnoj upravi.

Causes for the Irregular Migration Crises: Case of Kosovo

Xhevdet Halili and Adrianit Ibrahim

Abstract

Based on Eurostat's data, the number of asylum seekers in EU member states from Republic of Kosovo (RKS) was 66,885 citizens during 2015, ranking Kosovo as the fourth highest in the world (following Syria, Afghanistan and Iraq). Consequently, these data are considered to be noticeably worrisome for the country. The purpose of this article is to determine the causes of this major flux of migrating asylum seekers from RKS to EU countries. Within this context, the research includes analysis of relevant statistics which monitor this situation, including the applicable laws that result in this unfavourable occurrence. The relevant comparisons of this situation have been made with regional countries and borders. As a result, it confirms some of the main causes of migration in RKS and offers practical recommendations for the eradication of this phenomenon in the future.

Key words:

Kosovo, irregular migrations, European Union

Sažetak

Prema podacima Eurostata, 66 885 državljana Republike Kosovo (RKS) tijekom 2015. zatražilo je azil u državama članicama EU-a. Ovo su vrlo zabrinjavajući podatci jer je Kosovo dospjelo na četvrto mjesto u svijetu po broju tražitelja azila

1 The paper was received on January 15th 2017. It was accepted for publication on July 21st 2017.

(nakon Sirije, Afganistana i Iraka). Sorha ovog članka je utvrditi uzroke ovoga velikog toka migratornih tražitelja azila iz RKS-a u zemlje EU-a. U tom kontekstu, istraživanje uključuje analizu relevantnih statistika koje prate ovu situaciju, uključujući primjenjive zakone koji rezultiraju ovom nepovoljnom pojavom. Načinjene su relevantne usporedbe ove situacije s drugim državama i granicama. Kao rezultat, potvrđeni su neki od glavnih uzroka migracije iz RKS-a i ponuđene praktične preporuke za iskorjenjivanje ove pojave u budućnosti.

Ključne riječi:

Kosovo, neregularne migracije, Europska unija

Table of abbreviations

AG	Asylgesetz (Law on Asylum of Germany), Berlin, 2008
Art.	Article
CCRK	Criminal Code of Republic of Kosovo, No. 04/L-082, Pristina, 2012
CPHRFF	Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 1950
CRC	Convention on the Rights of the Child Nr. 44/25, 2 September 1990
EC	European Commission
ECHR	European Convention on Human Rights, Rome, 1950
ENR	Eurostat News-Release
et. al.	and others
EU	European Union
EUMOE	European Union Mission on Observation of Elections

EUOK	European Union Office in Kosovo
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities
FQR	Frontex, Quarterly Report, January-March 2016, Warsaw/Poland, August 2016
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency
GCRSR	Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva/Switzerland, 1951
GG	Grundgesetz (The fundamental law of Germany), Berlin, 1949
IOM	International Organisation on Migration
KAS	Kosovo Agency on Statistics
KP	Kosovo Police
KPR	Kosovo Progress Report
LARK	Law No. 04/ L-217 on Asylum of Republic of Kosovo, Pristina, 2013
Nr.	Number
P./Pp.	Page/Pages
PACE	Parliamentary Assembly of Council of Europe
Para./Paras.	Paragraph/Paragraphs
RKS	Republic of Kosovo
UDHR	Universal Declaration on Human Rights, 1948
UNCh	United Nation Charter, San Francisco, 1945
WBARA	Western Balkans Annual Risk Analysis

Introduction

How can it be explained that citizens of the Republic of Kosovo (RKS) sell their houses, land, and any other property owned, assemble their families, and attempt to migrate irregularly? If these families are lucky, they will cross the border between Serbia and Hungary, and thus enter into the territory of the EU. However, the most likely, they will be captured by the border police and sent to a refugee camp where they will stay a couple of months in poor living conditions. Finally, they will be declared as refugees and seek asylum in Germany or in other EU member country. Further, since Kosovo is considered a safe place, these citizens will not meet the requirements to acquire the status of asylum and will therefore be repatriated.

But now they do not own houses, land, or anything else. What is going to happen with these families? In the meantime, others are considering this same journey of migration, facing the same risks and insecurity. What is the motivation that causes this phenomenon? What creates the insanity of leaving the country even though it is known that EU countries do not grant economic asylum for citizens of RKS?

According to data from *Eurostat* and *Frontex*, RKS had approximately 66,885 asylum seekers in EU member states during 2015 making Kosovo the fourth-ranked country among asylum seekers, right after Syria, Afghanistan, and Iraq. The most preferred place to seek asylum was Germany with 33,425 Kosovo asylum seekers in 2015. Hungary, France, and Croatia are also highly ranked, although these countries, especially Hungary, have often served as a transit route before arriving in Germany or other EU countries (Frontex, 2017). The purpose of this paper is to identify the main reasons for the irregular migration of Kosovo citizens during the 2013-2015 period.

The legal status of a refugee is defined as follows: they must be an asylum seeker in EU countries and must have the prerequisites for acquiring asylum. Second, the analysis focuses on the meaning of irregular migration and why the Kosovo migration in particular shall be considered an irregular one. With respect to this point, particular interest was given to the rights that irregular migrants hold according to international law. Particular attention

is paid also to the statistical research on the exodus of the migration during the 2013-2015 period. In this regard, the authors reviewed data published by two credible agencies: *Eurostat* and *Frontex*.

At the end of this research, the authors will discuss the main reasons for the exodus of the irregular migration from RKS. It shall be noted that international migrations are driven by several factors, often complex and reciprocally conditioned. There are both push (repulsive) and pull (attractive) factors. When it comes to the decision to migrate, push factors are the primary determinant for these individual. For this reason, this research paper shall focus on push factors of irregular migration from Kosovo. We suppose, from a careful observation of the socio-economic conditions and events that in the case of RKS, pull factors, such as the desire for a better life or a higher standard of living, have less influence compared to push factors which we have identified in this research paper.

It is recognized and understandable that every citizen has a unique background and as such faces unique problems. Therefore, it is difficult to list all the causes of the irregular migration crisis of RKS. Actually, it gets even harder when we consider that among these migrants there might also be pregnant women, babies, or elderly persons (see table 2). Therefore, the explanation of the massive exodus shall be sought among various internal and external factors, which continuously and consecutively occur after the post-conflict period until now and have contributed directly to the life of citizens from RKS. In the end, it is said that "he who does not learn from history is doomed to repeat it". We intend for this research to increase understanding of this irregular migration so that it and its negative effects can be avoided in the future.

Who has the right of the status of refugee?

In international law, there exist many legal instruments which stipulate who, when, and where a person can have the right of refugee status and when they can acquire asylum accordingly. *The Charter of the United Nations* and *the Universal Declaration of Human Rights* (UN, 1948) affirms the principle that due to persecution every person has the right to seek and have shelter in any

country. It is implicit that the persecution does not trigger this principle if the persecution is due to usual criminal offenses or to actions that contradict the principles and purposes of the United Nations. Furthermore, the *Geneva Convention Relating to the Status of Refugees* (GCRSR), in conjunction with the Protocol of 1967 of New York are some of the legal instruments of international law which have concretely determined the definition of the refugee, thus creating a unique approach of international law toward refugees. The Art. 1 Para A2 of the GCRSR, states that

“Refugees shall be considered people owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.” (UNHCR, 1951).

In this context, the Geneva Convention has determined the policy foundations for a common policy of the EU for managing its asylum seekers in its territory. As a result, in 1999, the EU worked toward the creation of a common system regarding migration and, in particular, for asylum issues (EC, 2016). Consequently, a few directives have been adopted that regulate this specific issue, and the main ones are:

- a) *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted;*
- b) *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection;*
- c) *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection;*

- d) *Dublin Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013* establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member states by a third-country national or a stateless person (Eurostat, 2016).

When one considers that the majority of the Kosovo asylum seekers have been registered in Germany, it is worthy to note that German law (in accordance with GCRSR) considers a refugee as any person

- a) who has run away from the fear of persecution based on his race, religion, nationality, political opinion, or membership in any social group, or
- b) who happens to be out of his country of origin and cannot, or because of fear of the persecution cited in the first paragraph, does not want to be protected. Requirements a and b do not apply to people who have committed crimes against peace and freedom, war crimes, or any other crime which violates human rights within the context of international treaties of international law (Deutscher Bundestag, 2008:Art.3).

It shall be noted that the right of asylum in Germany cannot be granted to the citizens of EU countries nor to any third state where the GCRSR and *Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (CPHRFF) is applicable (Deutscher Bundestag, 1949: Art. 16a Para. 2). Based on this, AG further specifies that the right of asylum in Germany does not apply to persons who come from a third country which is not an EU member country and which, according to Germany, is considered a safe place (Deutscher Bundestag, 2008:Art. 26a Para 1). Third countries which are considered to be safe places are Albania, Bosnia and Herzegovina, Ghana, Kosovo, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Senegal and Serbia (Deutscher Bundestag, 2008:Annex 2 Art. 29a). It should also be noted that RKS has entirely adopted the standards of the EU migration law regarding the conditions and the procedures for recognition of the status of asylum seekers and refugees (Assembly of Republic of Kosovo, 2013: Art. 1 Para. 11).

Irregular Migration

There is no clear or universally accepted definition of irregular migration. From the viewpoint of receiving countries, it is the ability to enter, stay, or work in that country without the necessary authorisation or documents required under immigration regulations. For example, from the viewpoint of the origin country, the irregularity is seen in cases in which a person crosses an international boundary without a valid passport or other valid travel documents or does not fulfil the administrative requirements for leaving the country (IOM, 2016). However, we think that the convenient definition regarding irregular migration shall be as follows: movement that takes place outside of the applicable procedures rules of the receiving, transit, and origin countries. There is a tendency to restrict the use of the term “illegal migration” to cases of migrant smuggling and human trafficking. *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe* prefers to use the term “irregular migrant” contrary to terms such as “illegal migrant” or “migrant without papers.” This is so because the term “irregular migrant” is more neutral and is not stigmatized with the term “illegal” (PACE, 2006:Art. 7).

Table 1. Illegal border crossing detections (source: Frontex, 2016a:p.14)

Land Borders	2014	2015				2016	% change on		Total %
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	year ago	prev. qtr.	
Not specified	93	97	206	91,054	464,927	102,332	105,397	-78	91
Syria	5,029	3,646	11,550	79,605	2,750	1,630	-55	-41	1.4
Iraq	525	1,180	2,375	5,376	1,204	1,553	32	29	1.4
Pakistan	288	687	2,800	13,795	162	1,438	109	788	1.3
Albania	3,207	2,032	2,878	2,309	2,231	1,436	-29	-36	1.3
Afghanistan	4,840	4,308	14,455	35,447	867	1,289	-70	49	1.1
Morocco	5	17	155	59	12	586	3,347	4,783	0.5
Iran	94	166	364	990	28	406	145	1,350	0.4
Kosovo	17,569	22,631	515	391	255	336	-99	32	0.3
Somalia	43	117	246	344	60	279	138	365	0.2
Others	1,982	2,043	4,729	8,169	1,131	1,505	-26	33	1.3
Total Land Border	33 675	36 924	40 273	237 539	473 627	112 790	205	-76	100

However, during 2014 there were 47,338 illegal residents from the Western Balkans region in the EU member states out of which 36,438 were citizens of the five visa-exempt countries, and 10,900 were RKS citizens. Compared to 2013, in 2014 the number of illegal residents from Kosovo increased 73%, an exodus which has resulted in illegal border crossings and subsequent asylum applications and other eventual misuses in this regard. Regarding Table 1, only during the fourth quarter of 2014 (October-December) have there been over 17,500 illegal registered border crossings by RKS citizens (Frontex, 2016a:p.14). In cases of asylum applications, Hungary and Germany reported the highest numbers of illegal residents from RKS.

In the case of asylum seekers, Hungary ranked first, as explained above. In the case of illegal residents, Germany has reported the highest number of detections at the EU level, which further indicates that this country is the main destination for RKS citizens. Based on what was said above, the authors think that during the increase of irregular migrants from Kosovo during 2013-2015, at least three criminal offenses were implicated: "human smuggling", "human trafficking" and "document falsification" (Kosovo Police, 2016).

In 2015, approximately 2,044,000 illegal border crossings were registered among non-regional migrants (not citizens of Albania, Bosnia & Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia or FYR Macedonia) on borders between Turkey, Greece, and Bulgaria. This number is unprecedented and has exceeded all possible expectations. During the same period, border authorities of these three countries have registered 38,000 illegal border crossings of regional migrants. A considerable number of them were RKS citizens. This number increased to 64% in the first quarter (January-March) of 2015 while during April-December 2015, it decreased to 11% (Frontex, 2016b:p.27).

It's also worth noting that Germany has emerged as the main destination for RKS migrants, especially after the exodus in illegal border crossings during the second half of 2014 when the number of asylum seekers of RKS citizens in Germany doubled compared to 2013. Based on these developments, it is entirely possible that Hungary is only seen as a transit country by RKS citizens. In this regard, Hungary is a country of first entry and receives the

largest number of asylum seekers who are Kosovo citizens, but Germany ranks first by far in the number of applications received. This indicates that Germany is the main destination for Kosovo citizens. However, France may also become a destination and so could Sweden if Germany effectively implements measures to deter the flow of migrants into its territory (Frontex, 2015:p.38).

It is popular opinion that in addition to the criminal offenses listed above, migrants have also committed the criminal offense of unauthorised border crossing. In fact, the Criminal Code of the Republic of Kosovo (CCRK), art. 146, stipulates an unauthorised border or boundary crossing point (Assembly of Republic of Kosovo, 2012) as a criminal offense. If we analyse the method of committing (modus operandi system) irregular migration, we conclude that the movement from RKS to the Republic of Serbia is done on a regular traveling basis and with a valid identity card on behalf of 'free movement,' and the illegal border crossing is done across the Serbian-Hungarian border in an organised way with the help of people that are affiliated with organised crime in Serbia and some other countries (Protector, 2014:p.17).

However, the authors think that it should be emphasised that, with the exception of RKS, other countries of the region do not stipulate unauthorised border-crossings as a criminal offense, but only as a misdemeanour. The same was considered also under Kosovo's legislation until 6th April 2004 when a new criminal code came into force. Based on the described reality, many authors believe that the CCRK regarding the article for unauthorised border crossings should be amended toward its initial condition (Salihu, Zhitija & Hasani, 2014:p.401).

Rights of Irregular Migrants

Irregular migrants may have entered the receiving country irregularly without valid visas by avoiding border controls, or they have entered with false documents, or they have simply overstayed their visa period (Hammarberg, 2008:p.97). However, it should be fully recognized that irregular migrants enjoy human rights, even if their right to stay is not protected. This way the

CRC applies also to migrant children, including those who have been denied a permit to stay. For instance, according to Art. 3, Para 3 of the Convention on the Rights of the Child, the state has an obligation to ensure a child's right to health care and education (UN, 1990).

Parliamentary Assembly of Council of Europe (PACE) has spelled out the need to clarify the rights that should be enjoyed by irregular migrants. On the basis of the ECHR and other relevant treaties, it was highlighted that rights such as the right to primary and secondary education for children, the right to emergency health care, the right to reasonable working conditions, the right to have one's private and family life respected, the right to equality, the right to seek asylum and be protected from refoulement (enforced return to a place where the individual's life or freedom could be threatened), and the right to be entitled to an effective legal remedy before removal, should oblige contracting parties for the effective prevention of human rights violations against vulnerable persons such as irregular migrants (PACE, 2006: Art. 12, Paras 1-18). However, even if irregular migrants formally have such rights, their insecure status makes them vulnerable to human rights abuse. In reality, they are often unable to claim their rights when these have been infringed by officials, employers, or landlords (Hammarberg, 2008:p.98).

Irregular Migration from Kosovo during 2013-2015

According to the data of Eurostat during 2015, around 1,255,640 asylum seekers requested international protection from the EU member countries (Eurostat, 2016:p.1). This highly ranked number regarding asylum applications is twice as large as the number in 2014 which is estimated to be around 562,680 (Bitoulas, 2015:p.4). These numbers are a huge concern for EU member countries. However, around 1/3 or 441,800 of the migrants have sought asylum in Germany. After Germany, Hungary (174,435) and Sweden (156,110) are listed as the most preferable countries for asylum seekers.

Table 2. First time asylum seekers in the EU members states by country of citizenship during 2015 (source: own, adapted from Eurostat, 2016:p.3)

	Syria	Afghanistan	Iraq	Kosovo	Albania	Pakistan	Eritrea	Nigeria	Iran	Other	Total
#	362,775	178,230	121,535	66,885	65,935	46,400	33,095	29,915	25,360	325,510	1,255,640
%	29	14	10	5	5	4	3	2	2	26	100

For RKS the main concern relies upon the fact that its citizens, according to the data of Eurostat, holds the 4th (see Table 2) place among the origin countries with the highest number of asylum seekers in receiving countries for the 2015 period (Eurostat, 2016:p.3). In other words, RKS with its 66,885 asylum seekers for 2015, is ranked after Syria, Afghanistan, and Iraq, which are currently in a state of war. If we consider the number of asylum seekers from RKS for the 2013-2015 periods according to the data of Eurostat, we can conclude that within three years around 124,935 citizens, or 7% of the entire population, has emigrated from the RKS (Bitoulas, 2015).

Table 3. Three main citizenships of first time asylum applicants in 2015 (source: own, adapted from Eurostat 2016)

	Applicants	Three main citizenships of first time asylum applicants in 2015								
	# Total	First citizenship	# Total	%	Second citizenship	# Total	%	Third citizenship	# Total	%
Germany	441,800	Syria	158,655	36	Albania	53,805	12	Kosovo	33,425	8
Hungary	174,435	Syria	64,080	37	Afghanistan	45,560	26	Kosovo	23,690	14
France	70,570	Sudan	5,315	8	Syria	4,625	7	Kosovo	3,825	5
Croatia	140	Syria	25	18	Kosovo	10	7	Afghanistan	10	7

In Table 3, it can be seen that among 66,885 migrants from RKS in 2015 total of 33,425, or half of them, have sought asylum in Germany. In this regard, in 2015 they amount to 8% of all asylum seekers in Germany, thus being listed as the third country after Syria and Afghanistan.

Table 4. Asylum applicants from Kosovo by age group and percentage from 2012-2014
(source: own, adapted from Bitoulas, 2013:p.7; Bitoulas, 2014:p.7; Bitoulas, 2015:p.7)

Year	Total number of migrants from Kosovo	Age					
		0-13	14-17	18-34	35-64	> 64	Unknown
		Percentages					
2012	10,135	32.5	5.6	33.9	21.3	0.7	6.0
2013	20,175	22.9	4.4	52.9	19.3	0.4	0.0
2014	37,875	29.6	6.4	44.5	19.1	0.4	0.0

Regarding Table 4, we consider that it is vital to note that among the 68,185 asylum seekers during 2012-2014, more than 75% of them belong to the 0-34 age group. In other words, over $\frac{3}{4}$ of emigrants from Kosovo represent either a valuable labour force or young men and women who undoubtedly represent the most valuable resource for RKS.

Main Reasons for Irregular Migration of Kosovo during 2013-2015

Every citizen is unique and, as a result, faces unique problems. Therefore, it is difficult to list in an absolute way the reasons that caused irregular migration from RKS. Nevertheless, we think that the migration can be explained based on various factors, internal and external, which continuously and consecutively start from the post-conflict period until today and have contributed directly to the citizens' lives.

From this point of view, the exodus of Kosovo citizens during the 2013-2015 periods cannot be explained based only on economic stagnation. This is because the standard of living is connected closely with the level of education, culture, health, and the legal and political system. It shall be noted that international migrations are driven by several factors, which are often complex and reciprocally conditioned by push factors (repulsive) and by pull factors (attractive). When it comes to deciding whether or not to migrate, push or pull factors therefore represent the most important determinants.

Based on this research, the factors which have most impacted the irregular migration of Kosovo citizens are push factors. More specifically, these are the lack of visa liberalisation, the institutional vacuum of 2014, the lack of rule of law, and the high rate of unemployment.

Lack of visa liberalisation

If we take into account that RKS is considered a safe place for EU countries, then how can it be explained that Kosovo citizens sell their houses, land, and any other property and take the irregular migration path filled with risks and insecurity, especially when it is known that they do not fulfil the requirements for seeking asylum? The impression exists that the last exodus of irregular migration has been particularly stimulated by Kosovo's isolation in 'quarantine.' Freedom of movement is not only a necessity, but also a fundamental right. If we analyse the number of asylum seekers from Kosovo compared to neighbouring countries which have visa liberalisation, we see that Albania, Serbia, Montenegro, and other countries from the region have a lower number of asylum seekers in relation to their entire population. For example, in Serbia this number during 2014 has amounted to only 30,000 applications in relation to its 7.1 million inhabitants. In Albania, the number of asylum seekers is 16,000 in relation to its 3 million inhabitants, and in Macedonia there were only 10,000 asylum seekers during 2014. If we analyse the situation from another point of view, we see that the number of asylum seekers from RKS in the first period of 2016 is considerably lower compared to the first period of 2015.

Another argument from this point of view is that the number of irregular migrants from RKS has decreased, and the situation has been stabilised significantly since the positive recommendation of EC regarding visa liberalisation (EUOK, 2016). In other words, the EU did not make this recommendation randomly, but rather had this situation in mind when they made it. The recommendation has consequently had a positive impact on RKS citizens and their mental state.

For instance, why are the citizens of these countries, including Albanians from Serbia, from Macedonia and from Albania, not taking the path of irregular migration? Mostly because they have passports which allow them to travel for 90 days (within the Schengen area) to visit their relatives and return, or a percentage of them get hired to work or expect to be hired. Two or three years ago, the above-mentioned Albanians, after receiving their passports,

have been going to the EU, but with a low reported number. Today, there is not a huge concern regarding their application for asylum or not returning at all. It's even more concerning when we take into consideration that Kosovo, when compared to Albania or Macedonia, is not notably different in its economic development even though its population is lower.

The majority of asylum seekers from RKS do not know of or have not been to the Western countries for which they have applied for asylum. Taking this into consideration, we shall conclude that the unfair isolation of Kosovo citizens has not only impacted the number of asylum seekers from RKS, but has also damaged considerably the standard of living and stability that is currently highly desirable (during the period we researched, the border agreement between Kosovo and Montenegro was not a criteria for visa liberalisation for Kosovo citizens). There is no explanation regarding the Kosovo isolation and its Albanian majority population; therefore, this is an absurdity caused by the EU.

Institutional vacuum of 2014

According to EUMOE, the parliamentary election of 8 June 2014 was the very first election that was conducted in a fully democratic and transparent way in Kosovo (EUMOE, 2014,p.1-3). Obviously, this circumstance brought new hope to the citizens of RKS who were convinced that after these elections their standard of living would finally get better. But, the lack of political consensus as well as constitutional inconsistencies caused the main institutions of the country to cease function for six months (June-December). Therefore, the exodus, especially among young people, was not incidental. We can conclude that the so-called "political stagnation of 2014" has also contributed significantly to irregular migration from RKS, at least for that period. This fact is further confirmed by Eurostat's data which shows that during this period 32,120 requests for asylums were registered compared to 37,875 for the entire year of 2014 (Bitoulas, 2015:p.5).

Lack of rule of law

Unfortunately, RKS is still considered one of the countries with high rates of corruption, discrimination based on political background, smuggling, and organised crime. Accordingly, with respect to the impartiality and independence of the judicial system of RKS, in the Kosovo Progress Report for 2013 (EC, 2014:p.11) it is emphasised that there was political interference in the judicial system. Furthermore, the current economic and social conditions in RKS are required to offer concrete results on fighting organised crime, especially on the prevention and repression of human trafficking, drugs (its precursors), and arms trafficking (EC, 2014:p.14). It is understandable that such situations significantly contribute to worsening the lives of citizens, and therefore increase the probability of leaving the country, even if that includes illegal migration. Unfortunately, this occurrence has mostly impacted the youth who should have been a pillar of progress in RKS instead of victims of the non-applicability of law and of the dysfunctional justice system.

High rate of unemployment and poverty

The high rates of unemployment and poverty are the most common reasons for asylum seeking among youth in other countries. According to the data from the KAS, in 2014 the rate of unemployment was 35%, and among the youth was 61% (KAS, 2015:p.21). Relatedly, 29.7% of the population lives in poverty, and 20.2% in extreme poverty (KAS, 2013:p.3).

We consider that the push factors identified in this paper are not the only reasons that have prompted the irregular migration of the 2014 in Kosovo. However, based on this research paper we are convinced that lack of visa liberalisation for Kosovo, obstacles in Kosovo's justice system, stagnation of economic growth, and other circumstances as described above are the main reasons for the exodus. However, the authors do not intend to exclude other circumstances that may have caused the irregular migration for any particular group for the periods 2013-2015. We can add additional circumstances, such as citizens' discontent with privatisation procedures

in Kosovo, discontent with public procurement, obstacles in foreign policy such as negotiations between Kosovo and Serbia, the failure of joining *the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO)*. These push factors we have mentioned above are a result of our research using international and local reports, interviews with some of the asylum seekers or their family members and others sources used.

Conclusion

Irregular migration is a global occurrence, and the deprivation of freedom of movement is one of its prerequisites. Therefore, visa liberalisation for RKS citizens should be a primary goal of the country and of our society. In this regard, the EU should react adequately as soon as possible to entirely avoid a repeat of the last exodus that occurred during 2013-2015. The irregular migration confirmed that there is a need for economic and legal reforms in Kosovo. In other words, the country and the society shall have prioritized offering positive results on rule of law. The desire for a better standard of living is one of the pull factors that influence citizens to leave the country. However, push factors, such as the high rates of unemployment and poverty, contributed to citizens choosing irregular migration. Nevertheless, the political stagnation that lasted approximately six months in 2014 played a significant role also.

In conclusion, it has to be said that factors of the recent irregular migration from Kosovo can't be enumerated in an absolute way. Even so, the authors are convinced that the conclusions based on the results of their research should be taken into consideration. Accordingly, the EU should consider as soon as possible visa liberalisation for RKS citizens since they are the only isolated citizens in the region. While the limitation of the fundamental right of movement might not have been the one and only reason for the irregular migration crisis in RKS, it undoubtedly was a significant push factor for its citizens.

Bibliography

Assembly of Republic of Kosovo (2012) Criminal Code of Republic of Kosovo, no. 04/L-082. Promulgated with the decision of the Assembly of Republic of Kosovo, No. 04-V-399, dated 22 June 2012. Available from: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,914> [Accessed: August 17, 2017].

Assembly of Republic of Kosovo (2013) Law on Asylum of Republic of Kosovo, no. 04/ L-217. Available from: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,1041> [Accessed: August 17, 2017].

Bitoulas, A. (2013) *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012*. Eurostat, *Data in Focus*, 5(2013). Available from: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/eurostat_2012.pdf [Accessed: August 27, 2016].

Bitoulas, A. (2014) *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013*. Eurostat, *Data in Focus*, 3(2014). Available from: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/eurostat_2013_data_in_focus.pdf [Accessed: August 27, 2016].

Bitoulas, A. (2015) *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014*. Eurostat *Data in Focus*. 3(2015). Available from: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018> [Accessed: August 27, 2016]

Deutscher Bundestag (1949) *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (The Basic Law for the Federal Republic of Germany), Berlin, Deutscher Bundestag. Available from: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> [Accessed: June 1, 2017].

Deutscher Bundestag (2008) *Asylgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Law on Asylum for the Federal Republic of Germany), Berlin, Deutscher Bundestag. Available from: https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BjNR111260992.html [Accessed: November 7, 2017].

EC - European Commission (2014) *Kosovo Progress Report 2013*. [online] Brussels: European Commission. Available from: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf [Accessed: August 17, 2016].

EC - European Commission (2016) *News*. [online] Brussels: European Commission. Available from: http://ec.europa.eu/news/2016/07/20160713_en.htm [Accessed: August 17, 2016].

EUMOE - European Union Election Observation Mission (2014) *Final report, Kosovo 2014*. Available from: http://www.eods.eu/library/eu-eom-kosovo-2014-final-report_en.pdf [Accessed: August 24, 2016]

EUOK - European Union Office in Kosovo (2016) European Union Special Representative in Kosovo [online]. Available from: https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo_en [Accessed: August 24, 2016].

Eurostat (2016) *Eurostat News-Release No.44/2016, Asylum in the EU Member States*. Available from: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/> [Accessed: August 24, 2016].

Frontex (2015) *Western Balkans Annual Risk Analysis 2015*. Warsaw, Poland, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

Frontex (2016a) *Western Balkans Risk Analysis Network Quarterly Report, Quarter 1*, Warsaw, Poland, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Available from: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q1_2016.pdf [Accessed: August 29, 2016].

Frontex (2016b) *Western Balkans Annual Risk Analysis 2016*. Warsaw, Poland, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

Frontex (2017) *Western Balkan route*. [online] Official web-page of Frontex. Available from: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/> [Accessed: June 1, 2017].

Hammarberg, T. (2008) *Human rights in Europe: no ground for complacency*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. Available at: https://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/HR-Europe-no-grounds-complacency_en.pdf [Accessed: June 1, 2017].

IOM - International Organisation on Migration (2016) Key Migration Terms. Available from: <https://www.iom.int/key-migration-terms> [Accessed: August 22, 2016].

KAS - Kosovo Agency on Statistics (2013) *Consumption Poverty in RKS during 2011*.

KAS - Kosovo Agency on Statistics (2015) *Results of Survey of Empower Employment during 2014 in Kosovo*.

Kosovo Police (2016) Official web site [online]. Available from: <http://www.kosovopolice.com/sq/informacione/arrestohet-nje-i-dyshuar-per-kontrabandim-me-migrante-4916> [Accessed: August 24, 2016].

PACE - Parliamentary Assembly of Council of Europe (2006) Human rights of irregular migrants, Resolution no. 1509. Available from: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17456> [Accessed: August 24, 2017].

Protector. (2014) Kosovo Police Protector. Official magazine of Kosovo Police. No. 5/2014.

Salihu, I., Zhitija, H. & Hasani, F. (2016) *Komentari*. Available at: <http://jus.igjk.rks-gov.net/485/1/Komentari%20-%20Kodi%20Penal%20i%20Kosoves.pdf> [Accessed: August 24, 2016].

UN - United Nations (1948) Universal Declaration on Human Rights

UN - United Nations (1990) Convention on the Rights of the Child, General Assembly resolution no. 44/25.

UNHCR (1951) *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva, Switzerland, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Available from: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> [Accessed: August 24, 2016].

About authors:

Dr. Xhevdet Halili (xhevdet.halili@gmail.com, xhevdet.halili@uni-pr.edu) Assistant Professor of Law, Faculty of Law, University of Prishtina "Hasan Prishtina".

LL.B. Adrianit Ibrahim (adrianniti@live.com) Faculty of Law, University of Prishtina "Hasan Prishtina".

Obrambeno planiranje u RH u kontekstu članstva u NATO-u i EU-u

Robert Barić i Dražen Smiljanić

Na Hrvatskom vojnom učilištu „Dr. Franjo Tuđman“, u organizaciji Centra za obrambene i strateške studije HVU-a (CzOSS), 30. svibnja 2017. godine održan je tematski okrugli stol „Obrambeno planiranje u RH u kontekstu članstva u NATO-u i EU-u“, o pitanju daljeg razvoja procesa obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj. To je bila prigoda i za predstavljanje istoimene studije Centra, izrađene radi ukazivanja na potrebu za izgradnjom snažnijeg metodološkog i analitičkog pristupa obrambenom planiranju u Ministarstvu obrane RH i drugim tijelima državne uprave. Cilj je bio i poticanje interesa akademske i znanstvene zajednice u RH za doprinosom u teorijskom pristupu ovom području strateškog planiranja. Navedena studija nije gotovo rješenje koje bi se moglo trenutno primijeniti, nego je njezino objavljivanje fokusirano na pokretanje široke rasprave o smjeru budućeg razvoja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj. Studija predstavlja i doprinos procesu revizije postojećeg i izrade novog modela obrambenog planiranja, uzimajući u obzir namjeru za daljim razvijanjem sustava nacionalne sigurnosti RH u smjeru snažnijeg integriranja njegovih komponenti, iskazanu kroz namjeru razvijanja sustava domovinske sigurnosti.

Glavni razlog za izradu navedene studije bila je prepoznata potreba za prilagođivanjem procesa obrambenog planiranja promjenama koje se u posljednjih nekoliko godina događaju u europskom sigurnosnom okruženju. U ovom trenutku na području europske sigurnosti prisutna je konvergencija nekoliko sigurnosnih izazova. Nova faza ukrajinske krize koja je započela 2014. godine, ponovno je otvorila prijetnju vođenja konvencionalnog ratnog sukoba u Europi, za koju su mnogi mislili da je stvar prošlosti. Istodobno,

intenzivira se prelijevanje posljedica nestabilnosti susjednih regija (sjeverna/ekvatorijalna Afrika, Bliski istok) na područje Europe (ilegalne migracije, organizirani kriminal, terorizam). Na ove sigurnosne izazove nadovezuje se i pitanje daljeg razvoja procesa integracije unutar EU-a. Stoga je danas europsko sigurnosno okruženje znatno kompleksnije i nesigurnije u odnosu prema razdoblju prije ekonomske krize u EU-u 2008. godine.

Pogoršavanje sigurnosne situacije u Europi i njezinu susjedstvu dovelo je u pitanje postojeće prioritete razvoja sposobnosti vojnih organizacija europskih zemalja. Mnoge europske zemlje suočene su sada s izazovom potrebe za brзом transformacijom sposobnosti za sudjelovanje u oružanom sukobu visokog intenziteta, koji će biti dominantan u dužem razdoblju. Uz revitalizaciju sposobnosti za vođenje konvencionalnog oružanog sukoba radi obrane nacionalnog teritorija, nastavit će se s izvođenjem zadaća koje su donedavno bile težišne (ekspedicijsko ratovanje izvan nacionalnog teritorija / područja NATO-a i EU-a, potpora civilnim vlastima na nacionalnoj razini). Ovo je velik izazov za manje europske zemlje, poput Republike Hrvatske, koje se sada suočavaju sa sigurnosnim izazovima za koje se činilo da su nestali završetkom hladnog rata.

Nužnost potrebe za mijenjanjem procesa obrambenog planiranja postavlja i pitanje relevantnosti dosadašnjih metodologija obrambenog planiranja. To je vidljivo u nizu srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja, koje usprkos postizanju članstva u NATO-u (a time i dobivanja pomoći od NATO-a i starih članica Saveza kroz Partnerstvo za mir i PARP proces), do danas nisu stvorile sposobnosti donošenja i provođenja nacionalnih obrambenih planova. Nove analize procesa obrambenog planiranja u novim demokratskim državama na istoku Europe pokazuju kako obrambene institucije vrlo sporo usvajaju i primjenjuju temeljne koncepte upravljanja obrambenim sustavom. To dovodi do usvajanja nerealnih obrambenih planova, koji se u najboljem slučaju samo djelomično ispunjavaju. Situacija je dodatno zakomplicirana izbijanjem ekonomske krize 2008. godine, koja je dovela do smanjivanja obrambenih proračuna članica NATO-a i EU-a. To nije dovelo samo do obustave i/ili odgađanja nabave novih oružnih sustava nego i procesa transformacije obrambenih institucija. U nedavno objavljenoj analizi transformacije obrambenih institucija novih demokracija na istoku

Europe Thomas-Durell Young istaknuo je konvergenciju nekoliko čimbenika koji su doveli do ovakvog rezultata.¹ Young na prvome mjestu ističe kako mnoge obrambene institucije nemaju institucionalnu memoriju u vezi s obrambenim planiranjem (zemlje bivšeg Varšavskog ugovora), a u nekim zemljama razvoj obrambenog planiranja imao je nizak prioritet zbog vođenja obrambenog rata (područje bivše Jugoslavije, Kavkaz). Na drugom mjestu Young ističe kako je snažna centralizacija donošenja odluka u obrambenim institucijama spriječila razvoj procesa (koordinacija, kolaboracija, izgradnja konsenzusa) potrebnih za uspješan proces obrambenog planiranja. Na trećem je mjestu, kako se pokazalo, pogrešan pristup zapada (NATO) u davanju stručne pomoći u izgradnji procesa obrambenog planiranja.² Prema Youngu, krajnji rezultat je stvaranje centraliziranog odlučivanja u procesu obrambenog planiranja, u kojem je naglasak na pitanju ostvarivanja ušteda, a ne na transformiranju strateških političkih smjernica u provedbu konkretnih smjernica obrambenog planiranja (donošenje provedivih obrambenih planova umjesto preambicioznih i neprovedivih planova koji ne korespondiraju sa stvarnom situacijom) radi stvaranja sposobnosti kojima će se odgovoriti na sadašnje i buduće sigurnosne izazove iz sve nesigurnijeg strateškog okruženja.

Navedeni izazovi vidljivi su i u nedostacima uočenima u praksi u sustavu obrambenog planiranja Ministarstva obrane i Oružanih snaga RH. Model obrambenog planiranja u RH potrebno je metodološki i vremenski uskladiti s procesima obrambenog planiranja koji se primjenjuju u NATO-u i EU-u. Za to je nužno predložiti izradu novoga teorijskog okvira obrambenog planiranja na temelju analize procesa obrambenog planiranja drugih država i međunarodnih organizacija. Na navedenom temelju pokrenuta je izrada

1 Young, T. D. (2017) *Anatomy of Post-Communist European Defense Institutions: The Mirage of Military Modernity*. New York, Bloomsbury Academic.

2 To je inzistiranje na institucionalizaciji metoda proračunskog planiranja (Planning, Programming and Budgeting System - PPBS) prije stvaranja snažnog političkog okvira za upravljanje procesom, poduprtog od iskusnih planera koji su trebali dati snažnu analitičku potporu obrambenom planiranju. Rezultat je bio izoliranje političkih prioriteta od provođenja obrambenih proračuna. U knjizi je dana i kritika PPBS metodologije te preporuka da svaka zemlja ozbiljno razmotri primjenu PPBS-a i odredi u kojoj mjeri ta metodologija omogućava ili sprječava provođenje obrambene politike.

studije predstavljene na okruglom stolu, koja kroz analizu relevantnih modela obrambenog planiranja (s posebnim osvrtom na NATO i EU) predstavlja prijedlog načelnog okvira i sadržaja (generičkog modela) obrambenog planiranja u RH.

Okrugli stol organiziran je u okviru tri panela, pri čemu su u okviru svakog panela uvodni pregled dijela studije dali članovi tima CzOSS-a, koji je izradio studiju, nakon čega je povedena rasprava. Uvodni panel (Kontekst obrambenog planiranja) započeo je prezentacijom pukovnika doc. dr. sc. Roberta Barića, koji je prezentirao čimbenike koji utječu na potrebu za razmatranjem promjene metodologije obrambenog planiranja (promjene u sigurnosnom okruženju u Europi – sve veća strateška neizvjesnost, priroda sigurnosnih prijetnji i ugroza na početku XXI. stoljeća, širok spektar zadaća obrambenog sustava). Pukovnik Barić istaknuo je značaj strateškog odlučivanja i strateške analitike (bez kojih ne postoji obrambeno planiranje) i osvrnuo se na razloge za primjenu studija slučajeva korištenih u studiji.

Drugi panel (Obrambeno planiranje u Republici Hrvatskoj) započeo je prezentacijom brigadira mr. sc. Igora Karnjuša, koji je dao prikaz dosadašnjeg razvoja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj. Brigadir Karnjuš obradio je pojmovno definiranje obrambenog planiranja, generičku strukturu obrambenog planiranja. Nakon toga dao je prikaz trenutnog stanja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj, pri čemu je istaknuo četiri izazova: nepostojanje okvira koji bi obrambeno planiranje uredio na sustavan način; nepostojanje definirane metodologije obrambenog planiranja; nepostojanje analitičkih podloga i drugih dokumenata u potpori planiranja i nepovezanost elemenata u procesu obrambenog planiranja; izbjegavanje suočavanja s rizikom u procesu obrambenog planiranja.

U trećem panelu (Prijedlog novog modela obrambenog planiranja u RH) brigadir mr. sc. Dražen Smiljanić, na temelju prethodnih izlaganja, dao je konceptualni model obrambenog planiranja u RH, opisan u studiji. U ovom kontekstu istaknuta je i činjenica kako promjene u sigurnosnom okruženju i naravi sigurnosnih prijetnji i izazova zahtijevaju sve veći stupanj integracije svih čimbenika sigurnosnog sustava društva, a time i njihovu uključenost u obrambeno planiranje.

U raspravi koja se vodila po završetku svakog panela izneseni su stavovi koji su poslužili kao temelj za donošenje zaključaka i preporuke sudionika skupa. U raspravi je istaknuta potreba za dubinskom promjenom obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj – ispravljanje nedostatka dimenzije strateškog odlučivanja i strateške analitike (prestanak zasnivanja obrambenog planiranja na dostupnim financijskim sredstvima), potreba postizanja koherentnosti i konzistentnosti obrambenog planiranja, širenje obrambenog planiranja izvan obrambenog sustava (integrirani pristup, koji bi bio u skladu s ciljevima koji se žele postići stvaranjem sustava domovinske sigurnosti), unaprjeđivanje organizacijske/strateške kulture, ispravljanje nedostatka upravljanja projektima te provođenja edukacije na svim razinama (od strateškog odlučivanja, pa do konkretnog vođenja projekata).

Definirane preporuke okruglog stola su sljedeće:

1. U oblikovanju obrambenog planiranja u OSRH potrebno je primijeniti model dugoročnog obrambenog planiranja (DOP), koji će osigurati prilagodbu vojne organizacije i njezinih sposobnosti stalnim promjenama u strateškom okružju, zbog čega je nužno provoditi kontinuiranu transformaciju vojne organizacije. Za uspješnu primjenu DOP-a treba provoditi kontinuiranu analizu strateškog okružja (prepoznavanje trendova, prijetnji, izazova i prilika te implikacija na sigurnost i obranu – operativnih koncepata), a nužno je i ažuriranje glavnih strateških dokumenata RH iz područja obrane. Posebnu pozornost treba usmjeriti prema analizi scenarija kao ključnom elementu DOP-a (scenariji uspostavljaju transparentnu poveznicu od opće državne sigurnosne politike do priuštive strukture snaga).
2. Najvažniji je dio obrambenog planiranja razvoj sposobnosti oružanih snaga. Upravljanje resursima u području obrane, kao i modeli koji se za to koriste (npr. Sustav planiranja, programiranja, izrade i izvršenja proračuna - SPPIIP), tek su dio skupa procesa obrambenog planiranja i taj se proces ne može temeljiti isključivo na pristupu upravljanja financijama (i drugim resursima). Premda se obrambeno planiranje najčešće provodi u uvjetima ograničenja resursa, oni ne smiju biti

ključan eliminacijski čimbenik u procesu utvrđivanja potrebnih sposobnosti.

3. S obzirom na to da zakonom nije propisano u kojim se razdobljima izrađuje Strateški pregled obrane, potrebno ga je staviti u opći kontekst i dužinu trajanja ciklusa obrambenog planiranja propisati novim pravilnikom.
4. Glavne korake u modelu obrambenog planiranja RH treba oblikovati na način da budu kompatibilni s NATO-ovim procesom obrambenog planiranja (NDPP). Prijedlog je, stoga, da ciklus obrambenog planiranja u RH traje četiri godine, a po potrebi se pojedini procesi mogu aktivirati i ranije. Idealan bi model bio norveški, koji je fleksibilan i praktički se provodi kontinuirano.
5. Kao pristup obrambenom planiranju predlaže se pristup „od vrha prema dolje“ (engl. *top-down approach*).

Okrugli stol i predstavljena studija ukazuju na ključna pitanja daljeg razvoja obrambenog planiranja u Republici Hrvatskoj – definiranje njegove konceptualne vizije, područje strateškog odlučivanja te stvaranje strateške (organizacijske) kulture koja će poticati razvoj obrambenog planiranja u okviru budućeg sustava domovinske sigurnosti. Rezultati okruglog stola upućuju i na potrebu za daljim upoznavanjem šireg kruga stručnjaka i osoba koje su izravno ili neizravno odgovorne za organiziranje obrane i ostvarivanje obrambene funkcije i kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj s temom obrambenog planiranja, kojoj se do sada u Republici Hrvatskoj nije posvećivala velika pozornost.

Obrazovanje za potrebe OSRH – obrazovanje za potrebe nacionalne sigurnosti RH

Robert Barić i Dražen Smiljanić

U okviru daljeg planiranja procesa razvoja vojnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Centar za obrambene i strateške studije HVU-a „Janko Bobetko” (CzOSS) na tematskom okruglom stolu održanome 5. srpnja 2017. predstavio je prijedlog koncepta daljeg razvoja sustava vojnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, pod nazivom „Koncept obrazovanja za potrebe OSRH”. Koncept koji je izrađen u okviru CzOSS-a razmatra dalji razvoj vojnog obrazovanja, ne samo za potrebe obrambenog sustava RH nego i kao temelj razvoja obrazovanja za potrebe cjelokupnog sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. U skladu s navedenim, predstavljeni koncept zamišljen je kao polazni korak koji treba potaknuti dalju raspravu usmjerenu prema oblikovanju rješenja koja će biti korištena u procesu transformacije HVU-a „Dr. Franjo Tuđman” u javnu znanstveno-nastavnu ustanovu (Hrvatsko vojno sveučilište).

Dalji razvoj vojnog obrazovanja danas je aktualan u svim europskim zemljama, a time i u Republici Hrvatskoj. Pri tome su u središtu pozornosti dva pitanja koja su izravno utjecala i na oblikovanje predstavljenog koncepta. Prvi je odgovor na pitanje kakvu vrstu vođa treba razvijati ne samo za potrebe OSRH nego i cjelokupnog sustava nacionalne sigurnosti RH. Drugo je pitanje razvoj europskog modela transformacije vojnog obrazovanja, koncepta sveučilišta nacionalne obrane.

Strateški značaj vojnog obrazovanja je u tome da ono predstavlja okvir za formiranje intelektualne arhitekture nužne za postizanje uspjeha u svim zadaćama koje se stavljaju pred vojnu organizaciju. Bez sustava vojnog obrazovanja prilagođenoga zadaćama koje proizlaze iz sigurnosnog okruženja na početku XXI. stoljeća (obilježenog sve većom nesigurnosti i

nepredvidivosti) nije moguće uspostaviti i održati transformacijske procese potrebne za prilagođivanje novome strateškom okruženju. U navedenim uvjetima svi pripadnici vojne organizacije, od vojnika do časnika, moraju biti sposobni prilagoditi se znatno širem spektru zadaća i izazova s kojima će se susretati u svojem djelovanju. Stoga se njihovo obrazovanje i uvježbavanje više ne može temeljiti samo na pripremanju za provedbu zadaća i načina djelovanja temeljenih isključivo na unaprijed oblikovanim scenarijima nego naglasak mora biti na prilagodbi različitim uvjetima (razvoj analitičkih sposobnosti nužnih za odlučivanje u uvjetima neizvjesnosti). Potreba pripremanja za vođenje u nepredvidivim situacijama ističe ključnu ulogu vojnog obrazovanja. Međutim, u mnogim slučajevima vojni obrazovni modeli i sustavi i dalje su utemeljeni na promoviranju učenja usmjerenoga prema uniformnosti i fiksiranim scenarijima djelovanja koji se temelje na dosadašnjem iskustvu vojne organizacije. S ovom se dvojnom susreću sve europske zemlje, članice NATO-a i EU-a, a s njima i Republika Hrvatska. Pri tome treba istaknuti i činjenicu kako dalji razvoj vojnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj treba sagledavati u širem okviru razvoja sustava domovinske sigurnosti (integriranog sustava za odgovor na krize), koji usmjerava dalji razvoj vojnog obrazovanja u RH prema postupnom prerastanju u širi sustav obrazovanja za potrebe svih sastavnica nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske umjesto ograničavanja na uže područje profesionalnog vojnog obrazovanja.

Drugi čimbenik koji je utjecao na izradu koncepta je pitanje modela transformacije vojnog obrazovanja. U Europi je u posthladnoratovskom razdoblju razvijen model transformacije vojnog obrazovanja koji već primjenjuje niz članica NATO-a i EU-a. To je koncept nacionalnog obrambenog sveučilišta (engl. *national defence university*), odgovor potrebi prilagođavanja europskih vojnih organizacija djelovanju u novome kompleksnom sigurnosnom okruženju u uvjetima restriktivnih obrambenih proračuna. Konvergencija sustava vojnog obrazovanja vidljiva je u nizu europskih zemalja u kojima se postupno razvija koncept nacionalnog obrambenog sveučilišta.¹

1 Za prikaz razvoja navedenog koncepta vidjeti: Libel T. (2016) *European military culture and security governance: Soldiers, scholars and national defence universities*. Routledge.

Okrugli stol okupio je široki spektar sudionika. Uz predstavnike ustrojbenih cjelina MORH-a i GSOSRH, skupu su nazočili predstavnici MUP-a, sveučilišne zajednice (Zagreb, Zadar) i medija. Uvodno izlaganje održao je zapovjednik HVU-a dr. sc. gp Slavko Barić. On je istaknuo kako je bit predloženog koncepta napraviti iskorak iz tradicionalnog modela vojnog obrazovanja prema stvaranju sustava obrazovanja ne samo za potrebe OSRH nego i cjelokupnog sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, te se time uklopiti u budući sustav domovinske sigurnosti.

Okrugli stol organiziran je u tri panela. Na početku svakog panela održana je uvodna prezentacija, nakon čega je slijedila rasprava o navedenoj temi. Prvi panel – Pojmovno određenje obrazovanja – bio je usmjeren na pitanje pojmovnog razjašnjavanja ove materije (definiranje obrazovanja, razlika obrazovanja i izobrazbe). Također, postavljeno je i pitanje značaja i ishoda obrazovanja za potrebe OSRH te potreba za prilagodbom metoda provedbe nastave novim paradigmama vezanima uz učenje. Uvodnu prezentaciju održao je prof. dr. sc. Vlatko Previšić, koji je istaknuo bit obrazovnog procesa (stjecanje znanja, oblikovanje ličnosti) te potrebu za moderniziranjem nastavnog procesa.

Drugi panel – Značaj vojnog obrazovanja u transformaciji vojne organizacije – bavio se analizom značaja vojnog obrazovanja u transformaciji vojne organizacije tijekom prilagođivanja promjeni sigurnosnog okruženja. Prvu prezentaciju dao je doc. dr. sc. pukovnik Robert Barić (CzOSS), a drugu prezentaciju doc. dr. sc. Robert Kopal (državni tajnik u Ministarstvu unutarnjih poslova). Pukovnik Barić je, govoreći o posthladnoratovskoj transformaciji vojnih organizacija članica NATO-a i EU-a, naveo promjenu sustava vojnog obrazovanja kao jedan od ključnih čimbenika za uspjeh vojne transformacije. To je prikazano kroz slučajeve uspješne vojne transformacije u Njemačkoj (nakon I. svjetskog rata) i SAD-u (razdoblje od završetka Građanskog rata do početka XX. stoljeća) te neuspješne vojne transformacije u Francuskoj između dva svjetska rata. Navedena su i dva primjera (Kina i SAD) sadašnjih napora u transformaciji vojnog obrazovanja. U svim slučajevima vidljivo je kako je za uspjeh transformacije vojne organizacije potrebno usvojiti koncept organizacije koja uči. Govoreći o europskim iskustvima, pukovnik Barić prikazao je koncept nacionalnog obrambenog

sveučilišta, model razvoja vojnog školovanja koji sve više usvajaju europske zemlje. U zaključku je naveo potrebu za zamjenom sadašnjega tradicionalnog modela vojnog obrazovanja konceptom sveučilišta nacionalne obrane, čijim se usvajanjem može zadovoljiti i potreba obrazovanja svih civilnih i vojnih kadrova za budući sustav domovinske sigurnosti. To je potrebno i zbog revitalizacije socijalizacije za obrambenu funkciju u hrvatskom društvu. Dr. sc. Kopal održao je prezentaciju o potrebi usvajanja novih metoda strateške i obavještajne analitike u potpori procesu donošenja odluka na području nacionalne sigurnosti.

Treći panel bio je posvećen prikazu koncepta, a uvodnu prezentaciju održao je načelnik CzOSS-a brigadir mr. sc. Dražen Smiljanić. Na početku je istaknuo kako je riječ o krovnom konceptu (engl. *capstone concept*) s ključnim elementima strategije. Nakon davanja kratkog pregleda razloga za izradu koncepta (pokretači promjena – mijenjanje sigurnosnog okruženja; definiranje cilja – razviti strateške vođe), dao je prikaz samog koncepta. Istaknuta je potreba za razvijanjem novoga institucionalnog okvira za razvoj sustava obrazovanja za potrebe OSRH i nacionalne sigurnosti zasnovanog na konceptu sveučilišta nacionalne obrane u koje se HVU treba transformirati. Tim korakom osigurat će se institucionalna autonomija nužna za razvijanje akademske slobode (HVU kao institucija, a ne postrojba). Zatim je istaknuo potrebu za unaprjeđivanjem organizacijske kulture kao dijela odgojne komponente obrazovanja za potrebe OSRH te u budućnosti za potrebe cjelokupnog sustava obrazovanja za sve komponente nacionalne sigurnosti RH (domovinska sigurnost). Na kraju izlaganja brigadir Smiljanić dotaknuo se pitanja razvoja ljudskog i organizacijskog kapitala, koji su prijeko potrebni za ostvarivanje opisanog koncepta.

Po završetku svakog panela vođena je rasprava, a izneseni stavovi bili su temelj za oblikovanje zaključaka skupa. Glavni naglasci u raspravi bili su:

1. Dalji razvoj vojnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj treba utemeljiti na stvaranju nacionalnog obrambenog sveučilišta kao krovne organizacije, ne samo za potrebe obrazovanja za obrambeni sustav nego i za obrazovanje civilnog i vojnog osoblja za potrebe cjelokupnog sustava nacionalne sigurnosti RH. To u praksi predstavlja primjenu

europskog modela vojnog obrazovanja koji se razvija nakon hladnog rata, a zasnovan je na navedenom konceptu nacionalnog obrambenog sveučilišta. Model nacionalnog obrambenog sveučilišta osigurava i institucionalni okvir za razvijanje institucionalne autonomije, nužne za znanstveni i nastavni rad ovih institucija.

2. Kroz dalji razvoj vojnog obrazovanja treba dati i doprinos revitalizaciji socijalizacije hrvatskog društva za obrambenu funkciju te ojačati oslabljene veze između vojske i društva (stvaranje nove sigurnosne kulture).
3. U daljem razvoju vojnog obrazovanja važno je razviti kvalitetne znanstvene i nastavne kadrove. U ovom kontekstu novoutemeljeno znanstveno polje (Vojno-obavještajne i sigurnosno-obavještajne znanosti i umijeće) dat će poticaj razvoju znanstveno-istraživačkih potencijala i kapaciteta.
4. U vezi s pitanjem rješavanja pojmovnog okvira za razvoj koncepta, treba razjasniti odnos između obrazovanja i izobrazbe (izobrazba kao niži pojam, koji se ne može izjednačavati s obrazovanjem) i navedeno provesti u svim konceptima i dokumentima koji se bave ovim pitanjima.

Rezultati okruglog stola pokazuju kako je ključno pitanje daljeg razvoja vojnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj napuštanje tradicionalnog modela vojnog obrazovanja razvijenog za vrijeme Domovinskog rata i njegove postupne transformacije u novi europski model obrazovanja za potrebe cjelokupnog sustava nacionalne sigurnosti (koncept nacionalnog obrambenog sveučilišta).

O autorima:

Doc.dr.sc. **Robert Barić**, djelatnik Centra za obrambene i strateške studije (područje strateške analitike) i predavač na HVU "Dr. Franjo Tuđman". Područje interesa su pitanja europske sigurnosti, vojni aspekti međunarodne sigurnosti, vojna transformacija. Kontakt: robert.baric@morh.hr.

Dražen Smiljanić (smiljanic.drazen@gmail.com), brigadir, načelnik je Centra za obrambene i strateške studije HVU-a "Dr. Franjo Tuđman". Predavač je i suradnik na predmetu Ekonomika obrane na Vojnim studijima na HVU i nacionalni koordinator za RH u NATO Science and Technology Organization (NATO STO). Područja istraživačkog rada na koja je usmjeren obuhvaćaju ključne aspekte nacionalne sigurnosti i obrane (strateška analiza sigurnosnog okružja, razvoj koncepata i strateških dokumenata, strateško upravljanje i razvoj vođa te ekonomika obrane).

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

Strategos is an international interdisciplinary journal publishing contributions in English and Croatian. Contributions written in Croatian should have an abstract written in both Croatian and English. Contributions should be written clearly and simply so that they are accessible to readers in different disciplines and to readers for whom English is not their first language. Essential but specialised terms should be explained concisely but not didactically.

Types of Contributions Published

- Original scientific papers
- Scientific reviews
- Preliminary reports
- Professional papers
- Professional reviews
- Other types of contributions, including book reviews, perspectives, opinion articles, commentaries and replies, symposium pieces, interviews and annotated bibliographies.

Manuscript Submission Guidelines

Manuscript Formatting Guide

When preparing the manuscript, it can be most easily formatted by typing the text directly into the Manuscript Formatting Guide (provided on the *Strategos*' website: http://strategos.morh.hr/en_US/). *Strategos* uses the Harvard Referencing System. For details please use the following link: <http://www.imperial.ac.uk/admin-services/library/learning-support/reference-management/harvard-style/>.

Submission

Manuscripts prepared in accordance with the Manuscript Formatting Guide should be submitted directly by e-mail, at editor.strategos@morh.hr. In case this is not possible, manuscripts may also be submitted by regular mail, in electronic format, on CD or DVD.

Forms and declarations

During submission, authors are required to agree to the Statement of Compliance, confirming that the work as submitted has not been published or accepted for publication, nor is being considered for publication elsewhere, either in whole or substantial part; the work is original and all necessary acknowledgements have been made; all authors and relevant institutions have read the submitted version of the manuscript and approve its submission; all persons entitled to authorship have been so included; the work does not violate any copyright or other proprietary rights; the authors have strictly respected scientific methodology regarding citations and quoting sources of other copyright owners; all work conforms to the legal requirements of the country in which it was carried out, and to the ethical requirements of the Committee on Publication Ethics (COPE); and the authors have ensured that the submitted manuscript does not contain (except on the title page) any information that could reveal the identity of the author(s) and compromise the anonymity of the review process. The Statement of Compliance is included within the Manuscript Formatting Guide.

When the manuscript is accepted for publishing in *Strategos*, authors are required to sign the Copyright Assignment form, which is available at the *Strategos*' webpage. The form has to be downloaded and completed before publication.

Review process

All submitted manuscripts will undergo an initial check conducted by the Editorial Board. Those deemed suitable, and assessed as likely to meet the criteria for original scientific papers, scientific reviews, preliminary reports, professional papers or professional reviews will be subject to at least two double-blind peer reviews and professional proofreading service. Other types of contributions, such as book reviews, perspectives, opinion articles, commentaries and replies, symposium pieces, interviews and annotated bibliographies, will undergo Editorial Board review only. Author(s) will be notified of review results within eight weeks.

Suitability for publishing

Strategos will publish any contribution if it falls within the scope of the journal and if it satisfies the necessary criteria for acceptance, as verified by the review process. The final decision is made by the Editor-in-Chief, taking into account the advice of the Editorial Board.

The Editor-in-Chief of *Strategos* makes his/her own independent decisions about publication, has full responsibility for the content, and is ultimately responsible for the quality of all contributions. A rejection based on the outcome of a review process will be backed up by the actual reviews, and a motivation by the Editor-in-Chief.

The Editor-in-Chief reserves the right to refuse any article, whether invited or otherwise, and to make suggestions and/or modifications before publication, particularly to ensure readability standards of the journal.

Contributions that have already been published, as well as those being considered for publication elsewhere, will not be taken into consideration for publishing in *Strategos*. If a manuscript contains, either in whole or in substantial part, already published information or a reprint of a previously published work, the author(s) need to acknowledge that fact in a cover letter to the Editorial Board and explain the reasons for such a duplication of text. If the Editorial Board discovers a case of overlapping or dual publication without a previous acknowledgement on the part of the author(s), the Editorial Board will require the author(s) to provide a detailed explanation in written form. If such an explanation is not provided, or if the Editorial Board find it inadequate, the manuscript will be rejected.

Copy editing

After a contribution has been accepted for publication, *Strategos*' Editorial Board provides detailed advice about formatting. *Strategos*' Editorial Board may also suggest revised titles and adjust the abstracts of articles so the conclusions are accessible to a broad reading audience. The Editorial Board subeditors (copyeditors) ensure overall clarity of text, figures, figure legends and captions.

The Editorial Board shall provide authors of accepted articles with proofs for the correction of printing errors. The proofs shall be returned within 14 days of submittal. The Editorial Board shall not be held responsible for errors which are the result of authors' oversights.

Publication Ethics

The opinions and views set out in the articles are those of the author(s) only and do not necessarily reflect the official opinions and views of any institution.

The Editorial Board shall take reasonable steps to identify and prevent the publication of papers where research misconduct has occurred, including plagiarism, citation manipulation, and data falsification/fabrication, among others. In no case shall the journal or its Editorial Board encourage such misconduct, or knowingly allow such misconduct to take place. In the event that the Editorial Board is made aware of any allegation of research misconduct relating to a published article, the Editorial Board shall follow Committee on Publication Ethics (COPE) guidelines in dealing with allegations.

The Editor-in-Chief, members of the Editorial Board and reviewers of *Strategos* oblige themselves to keep the content of received manuscripts confidential.

For details, please see our Publication Ethics and Publication Malpractice Statement, on the *Strategos*' website.

