

Katedra za europsko javno pravo

Matija Horvat

OŽIVOTVORENJE ZAJEDNIČKE SIGURNOSNE I OBRAMBENE
POLITIKE U KONTEKSTU RATA U UKRAJINI

Završni specijalistički rad

Mentorica: prof. dr. sc. Snježana Vasiljević

Zagreb, 2026.

Kratice:

DČ (EU) = Države članice (Europske Unije)

ECJ (CJEU) = European Court of Justice (ili Sud)

EDA = Europska obrambena agencija (eng. European Defence Agency)

EU = Europska Unija

EP = Europski Parlament

ESVD = Europska služba za vanjsko djelovanje (eng. kratica EEAS)

EV = Europsko Vijeće

EZUČ = Europska zajednica za ugljen i čelik

NATO = North Atlantic Treaty Organization (Sjevernoatlantski savez)

OSCE = Organization for Security and Cooperation in Europe (OEES, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju)

PESCO = Permanent Structured Cooperation (Stalna strukturirana suradnja)

PSO = Politički i sigurnosni odbor

RDC = „Rapid Deployment Capacity“ (kapacitet za brzo raspoređivanje)

UEU = Ugovor o Europskoj Uniji

UFEU = Ugovor o funkcioniranju Europske Unije

UK = Ujedinjeno Kraljevstvo

UN = Ujedinjeni narodi

ZEU = Zapadno europska Unija

VP = Visoki predstavnik/ca Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku/potpredsjednik/ca Europske komisije (eng. kratica HR)

ZVSP = Zajednička vanjska i sigurnosna politika

ZSOP = Zajednička sigurnosna i obrambena politika

Sadržaj

Sažetak:	1
1. POVIJESNI RAZVOJ EUROPSKE OBRAMBENE POLITIKE	4
1.1. Uvod	4
1.2. Kontekst prvotnog ZSOP-a	6
1.3. Stvaranje NATO-a	7
1.4. Početni povijesni razvoj ZSOP-a: od ugovora iz Bruxellesa do Zapadnoeuropske unije	9
1.4.1. Ugovor iz Bruxellesa i Zapadna Unija (1948.)	9
1.4.2. Klauzula o međusobnoj obrani i veza s Poveljom UN-a	10
1.4.3. Neuspjela Europska obrambena zajednica i Plevenov plan	10
1.4.4. Modificirani ugovor iz Bruxellesa i Zapadnoeuropska Unija	11
1.5. Europska politička suradnja (EPC)	12
1.6. Petersberške zadaće	13
1.7. Ugovor iz Maastrichta	13
1.8. Ugovor iz Amsterdama	15
1.9. Deklaracija Europskog Vijeća o ZSOP iz Kölna 1999.	16
1.10. Ugovor iz Nice	18
1.11. Sporazum „Berlin plus“	19
1.12. Europska sigurnosna strategija	20
2. VAŽEĆI PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZSOP-a	23
2.1. Uvod	23
2.2. Najbitnije odredbe o ZSOP-u	24
2.2.1. Općenita klauzula o zajedničkoj obrani	24
2.2.2. Klauzula solidarnosti	26
2.2.3. Članak 5. NATO Ugovora	27
2.2.4. „Civilna klauzula“ solidarnosti	28
2.3. Europska obrambena agencija	29
2.4. Stalna strukturirana suradnja (PESCO)	31
2.4.1. PESCO i pojačana suradnja	32
2.5. Ostale odredbe ZSOP u UEU	34
2.5.1. „Koalicija voljnih“	35
2.6. Odredbe ZSOP u UFEU	36
2.7. Rezolucija EP o europskoj obrambenoj uniji	37

3.	ODGOVOR ZSOP-a NA RUSKU AGRESIJU	40
3.1.	Uvodno.....	40
3.2.	Osnovne mjere EU u kontekstu ruske agresije.....	43
3.2.1.	Povjerenik za obranu i svemir.....	43
3.2.2.	„Strateški kompas“.....	43
3.2.3.	„Bijela knjiga za europsku obranu - Spremnost 2030.“	45
3.3.	Ostale mjere EU vezane za Ukrajinu	47
3.3.1.	Vojna pomoć i „sigurnosne obveze“ EU za Ukrajinu.....	47
3.3.2.	Obrambena proizvodnja u EU.....	49
3.4.	Ukupna postignuća „zajedničke obrane“ u pomoći Ukrajini	52
3.5.	Razvijanje „vojnog Schengena“	54
4.	ZSOP DE LEGE FERENDA	59
4.1.	Uvodno.....	59
4.2.	Pitanje sudske nadležnosti unutar ZVSP/ZSOP.....	61
4.2.1.	Trenutni pravni okvir i ograničenja sudske nadležnosti unutar ZVSP/ZSOP (<i>de lege lata</i>).....	61
4.2.2.	Potencijalna reforma sudske nadležnosti i ustavnopravni izazovi ZVSP/ZSOP (<i>de lege ferenda</i>)	63
4.3.	Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenoga 2023. o prijedlozima Europskog parlamenta za izmjenu Ugovora.....	65
4.4.	Reforme ZSOP u kontekstu „naučenog“ iz trenutne ruske agresije.....	68
4.4.1.	Institucionalne reforme	68
4.4.2.	Financijske reforme i uspostava obrambenog proračuna	70
4.4.3.	Istinska nuklearna opcija.....	71
4.4.4.	Osamostaljivanje od NATO-a.....	73
	Zaključak	79
	Literatura:	84

Sažetak:

Ruska agresija na Ukrajinu, započeta 2014. godine (ilegalnom aneksijom Krima) te intenzivirana sveobuhvatnom invazijom od 24. veljače 2022. godine, predstavlja jasno kršenje zabrane uporabe sile i načela teritorijalne cjelovitosti iz Povelje UN-a¹, Završnog akta iz Helsinkija iz 1975. godine² te relevantnih OSCE standarda³, odnosno krši se i Memorandum iz Budimpešte iz 1994. godine⁴, Sporazum o raspadu SSSR-a⁵, kao i ostali potpisani bilateralnih ugovori između Ukrajine i Rusije⁶.

Također je i stav Europske Unije⁷ (dalje u tekstu: EU), konstantno usmjeren prema pravu na samoobranu Ukrajine, uz najoštriju osudu ruske agresije, izglasavanje raznih paketa sankcija te pružanja raznih vidova pomoći, dok je vojna pomoć – krucijalna, a EU ima kapacitet za sve što je potrebno.

¹ NN 15/93, 16.12.1993, čl. 2 st.4. povelje glasi: „Članovi se u svojim Međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda.“

Ovdje također možemo napomenuti da je Ukrajina jedna od država osnivačica UN-a, dok RF to nije, kao što možemo spomenuti i odredbu čl. 4. st.2. koja glasi: „Članstvo u Ujedinjenim narodima otvoreno je za sve ostale miroljubive države koje prihvate obveze sadržane u ovoj Povelji i koje su po ocjeni Organizacije sposobne i voljne izvršavati te obveze.“

²<https://www.osce.org/helsinki-final-act>, pristupio poveznici 30.01.2026., npr. čl. 2. Završnog akta iz Helsinkija je praktički istovjetan s odredbama Povelje UN-a i govori o suzdržavanju od prijetnje ili primjene sile protiv teritorijalne cjelovitosti bilo koje države.

³ <https://www.osce.org/fsc/41355>, pristupio poveznici 30.01.2026. Dakle, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju ili OEES (eng. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) svoje početke ima u Konferenciji o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS) ili Conference on Security and Cooperation in Europe (CESC) koja je iznjedrila Završni Akt iz Helsinkija 1975., potom Parišku povelju za novu Europu iz 1990., pa Npr., Kodeks ponašanja OEES-a u vojnopoličkim aspektima: svi ovi dokumenti također preuzimaju načela iz Povelje UN-a o samoobrani, teritorijalnoj cjelovitosti i političkoj neovisnosti bilo koje države i sl.

⁴ <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb>, pristupio poveznici 30.01.2026. Dakle, „Memorandum o sigurnosnim jamstvima u vezi s pristupanjem Ukrajine Ugovoru o neširenju nuklearnog oružja“ možda predstavlja dokument, koji je također „soft law“ (umjesto riječi „guarantees“, spominje se riječ „assurances“, itd.), međutim i taj Sporazum ponavlja principe na kojima je utemeljen UN, tj. poštivat će se teritorijalni integritet, suverenitet i nezavisnost Ukrajine.

⁵ Službeni naziv je „Sporazum o stvaranju Zajednice neovisnih država“, potpisan 8. prosinca 1991., također poznat i pod nazivom „Beloveški sporazum“.

⁶ npr. Ugovor o prijateljstvu, suradnji i partnerstvu između Ruske Federacije i Ukrajine (1997.), Ugovor o rusko-ukrajinskoj državnoj granici (2003.), itd.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2026/06/18/european-council-conclusions-on-ukraine-and-on-european-defence-and-security/>, pristupio poveznici 17.07.2026., stav EU je konstantan u osudi ruske agresije, njihovih zločina, traženju pravednog i održivog mira, sigurnosnim jamstvima za Ukrajinu, a u najnovije vrijeme se poduzimaju inicijative u stvaranju Posebnog suda za zločin agresije protiv Ukrajine.

Dakle, Rusija predstavlja prijetnju cijeloj Europi, kao i dosadašnjem međunarodnom pravnom poretku. Bitno je naglasiti kako upravo svjedočimo tome kako i Sjedinjene Američke Države (dalje u tekstu: SAD), nakon 80 godina savezništva s Europom, također rade odmak od Europe. Upravo zato je vrijeme za praktičnu operacionalizaciju obrambene integracije unutar EU.

Naravno, budući da je EU, „to tiho, dosadno čudo“⁸, nastao kao mirovni projekt, aspiracije prema snažnijoj obrambenoj integraciji, paralelno stvaraju razne (političke) reflekse, koji postaju prepreka nužnim reformama u segmentu obrane. Naime, narativ o mirovnom projektu EU je, „iako politički utješan, povijesno nepotpun i strateški ograničavajući“⁹. Dakle, globalni trenutak nam otvara pitanje (ne)dostatnosti postojećeg pravnog i institucionalnog okvira EU-a, posebno u području reforme Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (dalje u tekstu: ZSOP).

Ovaj rad analizira povijesni razvoj ideje zajedničke europske obrane, važeće odredbe Ugovora o Europskoj uniji (dalje u tekstu: UEU, kao i odredbe Ugovora o funkcioniranju EU, dalje u tekstu: UFEU) o ZSOP-u, a koja je ujedno i dio Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (dalje u tekstu: ZVSP) te mogućnosti njihove daljnje evolucije prema („idealu“, tj.) europskoj obrambenoj uniji. Posebna se pažnja posvećuje utjecaju ruske agresije na ubrzavanje europske obrambene integracije i potencijalnim reformama *de lege ferenda*.

Dakle, koncept rada je strukturiran tako da se u prvom poglavlju obrađuju povijesne osnove vezane uz pravne odredbe o kolektivnoj obrani u (nekadašnjoj) Europi. Zatim dolazimo do važećih i rudimentarnih odredbi Lisabonskog ugovora (dalje u tekstu: LU), glede ZSOP-a (i ZVSP-a), a koje nisu vezane ili „napravljene“ za ovaj, ili bilo koji drugi rat.

Potom se iste odredbe stavljaju u (trenutni) kontekst neposredne ruske agresije (*de lege lata*), pokazujući da se pravni plan oko oživotvorenja ZSOP-a, ipak pokreće te upravo sada (nekima nesvjesno) ulazimo u nešto istaknutiju obrambenu integraciju, koja naravno, još nije dovoljna za izazove vremena. Stoga se u završnom poglavlju naglašava kako bi obrambeni model subjektivno mogao/trebao izgledati (*de lege ferenda*).

⁸ <https://www.nytimes.com/2023/09/15/opinion/ukraine-war-putin.html>, pristupio poveznici 30. siječnja 2026., a radi se o citatu američkog političkog komentatora, novinara i autora Thomas L. Friedmana, koji je, u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu, dao pozitivan komentar za EU i Ukrajinu.

⁹ <https://euvdisinfo.eu/a-historians-big-picture-russias-war-against-ukraine-and-how-to-end-it-in-a-right-way/>, pristupio poveznici 10.03.2026., radi se o dijelu citata prof. Timothyja Snydera, jednog od vodećih povijesnih stručnjaka za srednju i istočnu Europu.

Jedna od centralnih točaka ovog rada je analiza i potencijalno „poboljšavanje“ čl. 42. UEU, kao stvarnog pravnog temelja ZSOP-a, odnosno aspiracija za stvaranje vjerodostojnih vojnih i obrambenih kapaciteta EU-a. Za autora ovih redaka, buduća obrambena reforma unutar EU predstavlja najvažniju temu našeg vremena te izazov za sadašnje pravne i političke generacije unutar EU-a.

Ključne riječi: Zajednička obrambena i sigurnosna politika (ZSOP), Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP), zajednička (kolektivna) obrana, europska obrambena unija, reforma UEU/UFEU, čl. 42 UEU, NATO.

1. POVIJESNI RAZVOJ EUROPSKE OBRAMBENE POLITIKE

1.1. Uvod

Još je u preambuli UEU-a navedeno kako države članice (dalje u tekstu: DČ) „provode zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, koja uključuje postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike, koja bi mogla dovesti do zajedničke obrane, u skladu s odredbama članka 42. UEU-a, a čime bi se ojačao europski identitet i neovisnost radi promicanja mira, sigurnosti i napretka u Europi i svijetu.“

Ipak, ono što bi se nazvalo zajedničkom obranom, odnosno istinskom europskom obrambenom unijom u budućnosti je, prema UEU-u, prvenstveno dio ZVSP. Naime, u čl. 24. UEU-a je navedeno kako nadležnost EU-a u pitanjima ZVSP obuhvaća i „postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani“.¹⁰ Prema čl. 18. UEU-a, Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (dalje u tekstu: VP) je osoba koja (formalno) vodi ZVSP, a ujedno i ZSOP. Međutim, to „vođenje“ je ipak samo u operativnom smislu, tj. ograničeno je i podređeno DČ, u okviru institucionalne ravnoteže i nadležnosti Europskog Vijeća (dalje u tekstu: EV), kao najvišeg političkog tijela EU.

Pitanje ZVSP/ZSOP u sebi sadrži pojam „zajednička“, a ta riječ bi ujedno trebala (barem u teoriji) označavati da postoji neka dublja suradnja među državama. Ukoliko riječi „zajednička“ (dakle, gdje postoji više država) dodamo riječ „obrana“, logičkim promišljanjem bi mogli doći i do, u političko – pravnom smislu „izazovne“ riječi – „federalizam“, tj. obrambena unija i sl.

Drugim riječima, sintagma „zajednička obrana“ nužno otvara pitanje dubine integracije, prijenosa ovlasti i odnosa prema državnom suverenitetu. Stoga je zanimljivo kako su znanstvenici, još tijekom 20. stoljeća, glede ZVSP-a (a onda se to posljedično odnosi i na ZSOP), znali reći kako je „najupečatljivija značajka kod ZVSP-a to da federalni element gotovo potpuno izostaje“.¹¹

¹⁰ Čl. 24. st.1. UEU glasi: „Nadležnost Unije u pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike obuhvaća sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani.“

¹¹ Hartley, T.C., „The Foundations of European Community Law“, Third Edition, 1994., str. 26

Dakle, i prije su stručnjaci, koji su se bavili ustrojstvom EU-a, tražili nešto više u segmentu ZSOP-a, ali za nešto više (integracije, posebno u smislu obrane) potrebno je i više (političke) hrabrosti, kako bi „odvažno kročili tamo gdje nitko nije kročio“.¹² Ovaj rad se neće previše fokusirati na političku (ne)volju današnjih lidera, već će, dalje u ovom poglavlju, dati kratki povijesni pregled razvoja ZSOP, s naglaskom i na pravne članke, koji su regulirali to pitanje od početka europskih integracija 1950-ih godina, sve do početka 21. stoljeća i trenutne pravne arhitekture vezane za ZSOP.

Međutim, za ispravno razumijevanje evolucije i oživotvorenja ZSOP-a (ili obrambene dimenzije EU), u daljnjem tekstu i poglavljima, potrebno je precizno razgraničiti pojmove, koji su naizgled sinonimi, iako zapravo označavaju drukčije stupnjeve integracije:

- **Zajednička obrambena politika** predstavlja početni stupanj integracije te obuhvaća međuvladinu suradnju, usklađivanje obrambenih strategija DČ, zajedničku nabavu vojnih kapaciteta te provođenje civilnih i vojnih misija upravljanja krizama izvan granica EU-a. Ovaj stupanj je danas institucionaliziran i operativno oživotvoren kroz mehanizme ZSOP u sklopu krovne ZVSP.
- **Zajednička obrana** označava viši stupanj integracije, koji podrazumijeva uspostavu sustava kolektivne teritorijalne sigurnosti i obvezu uzajamne vojne pomoći u slučaju oružane agresije na bilo koju DČ. Iako LU sadrži pravne elemente koji teže ovom cilju (u daljnjim poglavljima bit će obrađen čl. 42. stavak 7. UEU-a i dr. odredbe), obrana unutar EU-a je hibridnog karaktera te primat u kolektivnoj obrani transatlantskog područja zadržava NATO savez (to se, prema autoru ovih redaka, treba promijeniti).
- **Europska obrambena unija** predstavlja najviši, nadnacionalni stupanj integracije. Ista funkcionira kao politički (federalistički) ideal ili cilj, tj. predstavlja viziju koja bi podrazumijevala potpuno integriranu obrambenu strukturu s jedinstvenim europskim zapovjedništvom, zajedničkim proračunom i stalnim vojnim snagama Unije, što je razina integracije koju DČ, radi očuvanja nacionalnog suvereniteta, još uvijek nisu ostvarile (niti je trenutna većina DČ spremna to ostvariti).

¹² Popularna parafraza iz tv serije „Zvezdane staze.“

1.2. Kontekst prvotnog ZSOP-a

Još u samim počecima europskog projekta, prisutna je određena logika ili misao oko postupne integracije, koja bi vrijedila i glede ZSOP-a, odnosno zajedničke obrane. Naime, u **Schumanovoj deklaraciji** od 9. svibnja 1950. godine¹³, jasno se ističe kako: „svjetski mir ne može se očuvati, ako se ne ulažu kreativni naponi razmjerni opasnostima koje ga ugrožavaju” pa se također nudi i određena metoda realizacije tog cilja, posebno kroz tvrdnju kako se „Europa neće stvoriti odjednom ni prema jednom jedinstvenom planu“, već će se graditi „konkretnim postignućima koja će prvo stvoriti istinsku solidarnost.”

Ova Schumanova vizija postupnog razvoja se savršeno nadopunjuje s misli još jednog europskog utemeljitelja, **Jean Monneta**, koji je predvidio da će se „Europa graditi u krizama i bit će zbroj rješenja usvojenih za te krize.”¹⁴

Upravo ove mudre riječi se itekako mogu promatrati kao određeni putokaz za oživotvorenje ZSOP-a, odnosno stvaranje zajedničke europske obrambene arhitekture. Suočen s paradigmatiskim promjenama i izazovima na europskom kontinentu, EU je danas prisiljen ulagati upravo navedene „kreativne napore”, s obzirom na opasnost s kojom smo suočeni. Izostanak jedinstvenog i unaprijed dogovorenog plana za obrambenu uniju – posebno kao odgovor na rusku agresiju - potvrđuje tezu europskih utemeljitelja da se integracija ne događa odjednom; umjesto toga, svjedočimo stvaranju obrambenih mehanizama kroz „konkretna postignuća” i reaktivna rješenja potaknuta geopolitičkim krizama.

Kada govorimo o počecima ZSOP-a, moramo naglasiti kontekst vremena poslije završetka Drugog svjetskog rata, u razrušenoj i podijeljenoj Europi, tj. ubrzani početak tzv. hladnog rata, protiv tadašnjeg Sovjetskog Saveza (SSSR). Prije svega, radilo se o povijesnom trenutku, kada je Europa dobila konkretnu pomoć od SAD-a, posebno u vidu „Marshallovog plana“, a „Trumanova doktrina“ je predstavljala političku (i vojnu) strategiju usmjerenu na suzbijanje komunizma, tj. ogledala se i protiv sovjetskog (čit. ruskog) ekspanzionizma na tadašnju zapadnu Europu (opasnosti koja se nastavlja i danas).

Dakle, konkretna američka pomoć, u kontekstu transatlantskog partnerstva te stvaranja tadašnje zajedničke obrane, dogodila se nešto prije nego što je došlo do stvaranja Europske zajednice za

¹³ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hr, pristupio poveznici 10.02.2026.

¹⁴ <https://institutjeanmonnet.eu/en/jean-monnet/citations-jean-monnet/>, pristupio poveznici 26.03.2026.

ugljen i čelik (dalje u tekstu: EZUČ). Naime, ovdje govorimo o Sjeveroatlantskom savezu, tj. NATO-u. Stoga, prije nego što se detaljnije fokusiramo na tadašnju europsku obranu (prvobitni ZSOP), vrijedi se osvrnuti na stvaranje NATO-a, budući da UEU definira taj savez kao temeljni okvir kolektivne obrane za države članice koje su ujedno i članice NATO-a.

1.3. Stvaranje NATO-a

NATO Ugovor potpisalo je 12 država (Belgija, Danska, Francuska, Island, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Portugal, UK, Kanada i SAD)¹⁵ 4. travnja 1949. godine u Washingtonu te su (vjerujući u mirovna načela iz Povelje UN-a), između ostalog, a kako stoji u preambuli, „odlučne čuvati slobodu, zajedničko nasljedstvo i civilizaciju svojih naroda, zasnovanih na načelima **demokracije, individualnih sloboda i vladavine prava**“ (to su iste vrijednosti koje su zapisane i u osnivačkim ugovorima EU-a) .

Bruxelles je izabran kao političko sjedište NATO-a (tamo gdje je „birokracija“), dok je vojno sjedište smješteno blizu belgijskog grada Monsa. Nakon prvobitnih 12 članica, polako su tijekom idućih godina primljeni Turska i Grčka, a potom i Zapadna (SR) Njemačka. Danas, nakon deset valova proširenja, NATO ima 32 DČ (a Ukrajina je idealni kandidat za 33. DČ, jer trenutno ima najspremniju vojsku u Europi, koja se može suprotstaviti onima, zbog kojih je NATO i osnovan).

Zanimljivo je kako NATO, *de iure*, od svog početka nije utemeljen kao „savez“ (iako ga tako označavamo), već je bio i ostao „organizacija“ (tj. *North Atlantic Treaty Organization* ili *Organizacija sjevernoatlantskog ugovora*). Točnije, 1949. godine je NATO počeo striktno kao „ugovor“ (savez potpisnica), ali je izbijanjem Korejskog rata 1950. godine, postalo jasnije kako je potrebno nešto više u odvrćanju SSSR-a.

Naime, često su savezi bili formirani privremeno (potencijalno bi se aktivirali izbijanjem neprijateljstva te bi se po završetku istih – gasili i sl.) te nisu imali stalnu strukturu. Stoga je bilo potrebno stvoriti trajan i funkcionalan političko - vojni sustav (u svakodnevnom žargonu „savez“, a zapravo „organizaciju“), koji bi služio kolektivnoj sigurnosti i odvrćanju (eng. *deterence*) od neprijatelja te bi, na zajedničkim standardima, proračunu, infrastrukturi i sl., radio neprekidno, tj. svakodnevno – u ratu ili u miru.

Naravno, naziv „organizacija“ je i praktičniji (potencijalno „neutralniji“) od pojma „političko – vojni savez“, iako je SSSR-u (koji je zaprijetio Europi još 1948., kada je blokirao enklavu slobodnog svijeta unutar istočne Njemačke, tj. Zapadni Berlin; pa je zapadni savez odgovorio uspostavom „zračnog mosta“ za pomoć izoliranoj enklavi), odmah bilo jasno o čemu se ovdje

¹⁵ NN/MU 3, 27.03.2009.

radi te je uskoro osnovao svoj „savez“, tj. Varšavski pakt. Izreka prvog glavnog tajnika NATO-a, generala i lorda (baruna) Hastingsa Ismaya „držati Sovjetski Savez vani, Amerikance unutra i Nijemce potisnute“¹⁶, doista vjerno prikazuje svrhu saveza, jer, *mutatis mutandis*, još uvijek vrijedi dio o nužnosti odvrćanja Rusije (tj. držati ih „izvan“).

Bitno je naglasiti kako sam NATO ugovor ima 14. članaka (o poznatom čl. 5. v. kasnije u tekstu) sa (relativno) jasnim tekstom, koji se praktički nije mijenjao od 1949. godine (jedino se mijenjalo geografsko područje promjene, posebno od ulaska Grčke i Turske, odnosno od gubitka francuske kolonije Alžira), osim što se povremeno donose tzv. strateški koncepti, tj. dokumenti koji služe za „tumačenje“ pojedinih odredbi.

Na ovom mjestu se još može reći kako u SAD-u (prije Prvog svjetskog rata pa poslije tog rata te i prije Drugog svjetskog rata pa ponovno poslije tog rata i sve današnjih dana) praktički konstantno postoji tendencija izolacionizma. Čovjek koji je možda najviše zaslužan da bi „držali Amerikance unutra“ je bio britanski laburistički ministar vanjskih poslova Ernest Bevin.

Naime, „Bevin je postao pokretačka snaga procesa koji će kulminirati potpisivanjem ugovora u Washingtonu i stvaranjem NATO-a“¹⁷, jer je, s velikim entuzijazmom, uspio pridobiti američkog predsjednika Trumana za ovakvu vrstu savezništva (prvi puta da je SAD ušao u, uvjetno rečeno – zbog trajanja hladnog rata - mirnodopski vojni savez izvan zapadne hemisfere).

Naravno, pozitivna transatlantska kolaboracija ministra Bevina i Trumanove administracije je naišla na sumnjičavost u američkom Kongresu, koji i prije nije želio biti automatski uvučen u nove ratove (bez svoje odluke) pa je prvobitni čl. 5. bio nešto ublažen, u verziji kakvu danas i poznajemo.¹⁸ Slijedom navedenog, i spomenuti naziv „organizacija“ (iako predstavlja funkcionalni i permanentni sustav, tj. trajni savez) je tako stavljen u ime te pomalo „neutralizirao“ činjenicu da se radi o (političkom i) vojnom savezu. Nakon nužnog upoznavanja s počecima i osnovama NATO-a, u idućim odlomcima se striktno fokusiramo na začetke europske zajedničke obrane, tj. ZSOP-a.

¹⁶ <https://www.cfr.org/education/learn/timelines/nato-worlds-largest-alliance>, pristupio poveznici 20.07.2026.

¹⁷ <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20250613151408/https://blog.nationalarchives.gov.uk/one-mans-vision-ernest-bevin-creation-nato/>, pristupio poveznici 20.07.2026.

¹⁸ „Tijekom izrade članka 5. krajem 1940-ih, postojao je konsenzus o načelu uzajamne pomoći, ali su postojala različita mišljenja o tome kako će se ta obveza provesti u praksi. Europljani su željeli osigurati da SAD automatski rasporede svoje oružane snage za obranu NATO teritorija u slučaju napada na jednu od potpisnica, dok SAD nisu htjele dati tako konkretnu obvezu te se isto i odražava u fleksibilnijoj formulaciji članka 5., koji obvezuje saveznike na pružanje pomoći, ali ne specificira vrstu ili stupanj pomoći koju odluče pružiti“, v., <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/collective-defence-and-article-5>, pristupio poveznici 20.07.2026.

1.4. Početni povijesni razvoj ZSOP-a: od ugovora iz Bruxellesa do Zapadnoeuropske unije

Dakle, kada (odvojeno od NATO-a) govorimo o početku stvaranja ZSOP-a, nužno je kronološki i institucionalno razlučiti određene ključne koncepte i nekadašnje organizacije, koje su postavile temelje europske obrambene integracije. Upravo se ti temelji danas i oživotvoruju, jer opasnost dolazi s praktički istog mjesta, kao i krajem 1940.-ih, odnosno početkom 1950.-ih godina prošlog stoljeća. Jedino što granica slobodne Europe, više nije u eksklavi Zapadnog Berlina, već se nalazi istočnije.¹⁹

1.4.1. Ugovor iz Bruxellesa i Zapadna Unija (1948.)

Jezgru prve poslijeratne obrambene suradnje, na području Europe – prije stvaranja NATO-a - predstavlja tzv. Ugovor iz Bruxellesa iz 1948. godine. Tim dokumentom je stvoren vojni savez pod nazivom Zapadna Unija (eng. Western Union), pravno ustrojena kao Organizacija briselskog ugovora (eng. Brussels Treaty Organisation ili BTO).

Ovaj vojni savez su izvorno sklopile Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo (dalje u tekstu: UK), 3 države Benelux-a (Belgija, Nizozemska, Luksemburg), dok su naknadno u njega inkorporirane i Zapadna (SR) Njemačka te Italija. Primarni cilj ove Unije je bila – zajednička obrana, a zanimljivo je kako je ta obrambena integracija započela prije službenog početka ekonomske integracije kroz EZUČ.

Nakon osnivanja NATO saveza (1949.), vojna agencija Zapadne Unije, poznata kao Obrambena organizacija Zapadne Unije (eng. Western Union Defence Organization ili WUDO) - koja je koordinirala zajedničku obranu svojih DČ - integrirana je u europsku zapovjednu strukturu unutar NATO-a. Naime, bitno je shvatiti kako se – od samih početaka europske obrambene integracije – stvara pravna poveznica između europskih (osnivačkih i vojnih) ugovora (koji ujedno priznaju postojanje striktno europske obrane) te paralelnog članstva svih DČ tadašnje EZUČ u NATO-u.

¹⁹ Naravno, bitno je za naglasiti: nije NATO ili EU taj koji se „širi“, već se radi o odlukama suverenih država, a koje poštuju miroljubiva načela iz Povelje UN-a, da uđu u navedene zapadne integracije te EU ili NATO nisu stvorene da bi ikoga „napali“. Naime, NATO je obrambeni savez, a EU je, kako je i navedeno, „mirovni projekt“, koji, na papiru, također sadrži i začetke obrambene integracije.

1.4.2. Klauzula o međusobnoj obrani i veza s Poveljom UN-a

Dakle, ovdje je možda najbitnije napomenuti, kako je unutar Ugovora iz Bruxellesa, također postojao nukleus tadašnje zajedničke obrane, odnosno klauzula o međusobnoj obrani u čl. 4., koja je glasila:

„Ako bi bilo koja od Visokih ugovornih stranaka bila predmetom oružanog napada u Europi, ostale Visoke ugovorne stranke će, u skladu s odredbama članka 51. Povelje Ujedinjenih naroda, pružiti tako napadnutoj stranci svu vojnu i drugu pomoć i podršku, koju imaju na raspolaganju.“²⁰

Dakle, ista je klauzula, pravno i logički neraskidivo, vezana uz čl. 51. Povelje UN-a, koji državama priznaje inherentno pravo na pojedinačnu ili kolektivnu samoobranu u slučaju oružanog napada na članicu UN-a.²¹ Može se reći kako Ugovor iz Bruxellesa operacionalizira međunarodno javno pravo kroz europski koncept zajedničke obrane.

Drugim riječima: napad na jednu DČ, aktivira obvezu svih ostalih da upotrijebe sva raspoloživa vojna i druga sredstva. I taj koncept, *mutatis mutandis*, vrijedi i danas. Naravno, koliko je to pravo na kolektivnu samoobranu, kao i koncept zajedničke obrane, danas stavljeno u drugi plan, jer se više naglašava „mirovno rješenje“ protiv ruske agresije na Ukrajinu, je ipak jedna druga (politička) tema.

1.4.3. Neuspjela Europska obrambena zajednica i Plevenov plan

Nakon stvaranja Zapadne Unije, kao nukleusa zajedničke europske obrane i tadašnjeg ZSOP-a, uslijedile su dinamične i često (ne)očekivane promjene u tadašnjoj europskoj obrambenoj arhitekturi, posebno u razdoblju prve polovice 1950-ih godina, kada se pokušao provesti jedan ambiciozniji projekt nadnacionalne integracije.

²⁰ <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280163604> i chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2019/volume-19-I-304-English.pdf, pristupio poveznici 16.02.2026.

²¹ Čl.51 Povelje UN-a glasi: „Ništa u ovoj Povelji ne dira prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekoga Člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje Međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje Članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlasti i dužnosti Vijeća sigurnosti da na temelju ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje Međunarodnog mira i sigurnosti.“

Naime, u Francuskoj je osmišljen tzv. „Plevenov plan“ (prema tadašnjem francuskom premijeru Reneu Plevenu), koji je predviđao stvaranje zajedničke, naddržavne „europske vojske“ te je predstavljao „svojevršno osamostaljenje od NATO-a“²². Ista ideja je inherentna za francusku politiku te se (vizionarski) primjenjuje i danas. Taj plan je pretočen u Ugovor o osnivanju Europske obrambene zajednice (eng. European Defence Community ili EDC), koji je potpisan u Parizu 1952. godine. EDC je također sadržavao strogu klauzulu o međusobnoj obrani, u čl. 2. st.3.:

„Svaka oružana agresija usmjerena protiv bilo koje od država članica u Europi ili protiv Europskih obrambenih snaga smatrat će se napadom usmjerenim protiv svih država članica. Države članice i Europske obrambene snage pružit će tako napadnutoj državi ili snagama svu vojnu i drugu pomoć i podršku koju imaju na raspolaganju.“²³

Međutim, Plevenov plan, kao i projekt EDC-a, je propalo, jer ugovor nije prošao ratifikaciju u francuskoj Narodnoj skupštini. Iako ovaj pokušaj stvaranja nadnacionalne obrambene zajednice nije formalno realiziran, njegova ideja nije jednostavno „suspendirana“ niti je ostala pasivno „na čekanju“. Ona je posredno nastavila živjeti i evoluirati kroz kasnije oblike europske obrambene suradnje.

1.4.4. Modificirani ugovor iz Bruxellesa i Zapadnoeuropska Unija

Nakon propasti EDC-a, tadašnji europski lideri su morali preispitati koje bi vrhovno tijelo zapovijedalo europskim vojnim savezom, u sustavu gdje su već postojali NATO, ali i Vijeće Europe te EZUČ. Rješenje je pronađeno u reviziji postojećih ugovornih struktura. Naime, 1954. godine je došlo do izmjene izvornog Ugovora iz Bruxellesa (1948.) te je nastao - Modificirani ugovor iz Bruxellesa.

Tim je Ugovorom utemeljena Zapadnoeuropska Unija (dalje u tekstu: ZEU), kao međunarodna organizacija, koja je u sebi imala i primjese vojnog saveza, koji je ponovno ostao samo „na papiru“, ponajviše zbog ne dupliciranja funkcija, koje su bile nametnute, zbog postojanja NATO-a. Naime, tadašnji američki, a ni europski lideri, nisu vidjeli preveliku nužnost stvaranja, ili u ovom slučaju oživotvorenja autonomne zajedničke europske obrane, jer je dugo

²² Duić, Dunja „Vanjska i sigurnosna politika Europske Unije“, 2018. str. 7

²³ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglefindmkaj/https://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>, pristupio poveznici 16.02.2026.

vrijedila deviza o „3D“, koju je posebno naglasila i bivša američka državna tajnica Madeleine Albright.²⁴

1. Ne-razdvajanje (*no decoupling*) europske obrane od NATO-a,
2. Ne-dupliciranje (*no duplication*) postojećih NATO sposobnosti,
3. Ne-diskriminaciju (*no discrimination*) onih članica NATO-a koje nisu članice EU-a.

Ipak, nakon što je 1. prosinca 2009. na snagu stupio LU, koji je preuzeo klauzulu međusobne obrane iz ZEU i nakon što su pojedine DČ obavijestile kako se i povlače iz ZEU, ista je 30. lipnja 2011. prestala postojati.

Nadalje, kao daljnje i ključne međukorake prije LU, u kontekstu razvoja ZVSP i ZSOP, svakako treba spomenuti i tadašnju europsku političku suradnju.

1.5. Europska politička suradnja (EPC)

Unutar tadašnje EEZ postojao je i međuvladin mehanizam suradnje, koji je prvotno dobio naziv Europska politička zajednica (eng. „European Political Community“), „čiji je cilj bio stvaranje europskog ustava i europske vlade.“²⁵ Jedan od ciljeva je bio i da se tadašnja obrambena zajednica integrira u ovaj oblik suradnje, međutim tadašnja politička povijest (smrt Staljina, kraj korejskog rata, nastavak NATO-a, kojeg je u vrijeme 1950-ih očuvao i američki predsjednik Eisenhower, strateška autonomija francuskog predsjednika de Gaullea, itd.), je ugasila tu ideju.

Ipak, ideju o „zajednici“ je krajem 1960-ih godina zamijenila ideja - Europske političke suradnje (eng. „European Political Cooperation“, akronim EPC), koje je u sebi sadržavala i ideju o političkoj i obrambenoj uniji (tzv. Davignonov plan, prema Davignonovu izvješću, a radilo se o tadašnjem službeniku belgijskog ministarstva vanjskih poslova).

Dakle, na ministarskom *summitu* u Luksemburgu 1970. godine se formulirala EPC te bi istu mogli gledati kao tadašnju prethodnicu ZVSP, tj. i tada se, također, ponovno razmišljalo i o obrambenim pitanjima. Ipak, cijeli koncept EPC je „stvoren u sjeni Zajednice“²⁶, ali je ujedno i funkcionirao paralelno sa tadašnjom (funkcionalnom zajednicom, tj.) EEZ. U spomenutom Davignonovom izvješću, koje figurira kao preteča ZVSP, je također navedeno kako EPC ne podliježe jurisdikciji Suda (svojevrсна preteča čl. 24. UEU), ali važno je napomenuti kako je

²⁴ <https://www.stimson.org/2024/albrights-3ds-dependency-dependency-dependency/> pristupio poveznici 16.02.2026.

²⁵ Duić., str. 7

²⁶ Ibid., str. 14

EPC „iznjedrila glavnu instituciju vanjske politike: Europsko vijeće“.²⁷ Na ovom mjestu, kao jedan od međukoraka u stvaranju koncepta ZSOP-a, trebamo spomenuti i:

1.6. Petersberške zadaće

Ovdje se prvenstveno radi o Petersburgskoj deklaraciji koju su usvojili ministri (tadašnje) Zapadnoeuropske Unije (ZEU) u hotelu „Petersberg“, u blizini Bonna 1992. godine. Tom deklaracijom su definirane tzv. Peterberške zadaće, u koje su „uključene tri temeljne sastavnice: humanitarne misije i misije evakuacije, misije očuvanja mira, korištenje borbenim snagama tijekom upravljanja kriznim situacijama te operacije uspostave mira.“²⁸

Dakle, navedene zadaće su uključivale odredbe o „humanitarnim misijama“ ili sintagmu „upravljanje krizama“ te su nastale u tada izazovnom vremenu kraja hladnog rata te poslije (i tijekom) velikosrpske agresije na Sloveniju, Hrvatsku, BiH (te kasnije i Kosovo). Radilo se o ograničenom, ali ujedno i važnom početnom operativnom okviru, koji je označio prijelaz, od čisto političkog, prema sigurnosno – obrambenom djelovanju.

Naravno, tadašnje pitanje „teritorijalne obrane“ unutar EU je ostalo u nadležnosti NATO-a, ali spomenuti zadaci su, nakon djelomičnog spajanja ZEU i novostvorene EU, preneseni na tadašnju Europsku sigurnosnu i obrambenu politiku (ESOP), danas poznatu kao Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP), koja je opet bila dijelom tadašnjeg „drugog stupa“ EU-a, kojeg čini ZVSP.

1.7. Ugovor iz Maastrichta

Dakle, Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine²⁹, formalno je uspostavljena EU, utemeljena na strukturi „tri stupa“, čime je ZVSP smještena u „drugi stup“ (međuvladina suradnja) te je unutar istog stupa (te unutar ZVSP), konačno nastala zajednička obrambena politika, tj. današnji ZSOP. Drugim riječima, ovdje su postavljeni prvi ustavnopravni temelji za razvoj obrambene dimenzije EU-a.

²⁷ Ibid., str.21

²⁸ Pagani, Fabrizio; „A new gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union, European Journal of International Law, br. 9, 1998., str. 737 – 749.

²⁹ SL C 191, 29.7.1992 (Ugovor iz Maastrichta)

Međutim, u obrađenom kontekstu, ugovorni tekst je pravno suzdržan. Između ostalog, iako su stranke u preambuli izrazile odlučnost za provedbu ZVSP, uključujući i „konačno oblikovanje zajedničke obrambene politike, koja bi s vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane³⁰“, ovdje se radi o svojevrsnoj kompromisnoj formuli, koja izbjegava trenutne čvrste obveze (te ju je upravo zato potrebno revitalizirati, što se upravo i čini u ovom globalnom trenutku).

Središnje mjesto u normiranju ove problematike zauzima čl. J 4 te je njime propisano da ZVSP obuhvaća sva pitanja sigurnosti Unije, no operativna provedba odluka s obrambenim implikacijama delegirana je na ZEU, koja je definirana kao sastavni dio razvoja EU-a.³¹ Čl. J.4 je izričito zaštitio specifičan karakter obrambenih politika pojedinih DČ (npr. za neutralnu Irsku, dok su Austrija, Finska i Švedska postale članice 1995. godine) te je potvrdio primat i kompatibilnost s obvezama koje proizlaze iz NATO ugovora.³² Istodobno, ugovor je otvorio prostor za bilateralnu suradnju DČ te najavio reviziju ovih odredbi na tadašnjoj međuvladinoj konferenciji.³³

Komplementarno s ugovornim odredbama, DČ su usvojile i posebnu Deklaraciju o Zapadnoeuropskoj uniji (ZEU), priloženu Završnom aktu iz Maastrichta. U njoj se detaljnije razrađuje potreba za razvojem „istinskog europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta” te se ZEU pozicionira u dvostrukoj ulozi: kao obrambena komponenta EU i kao sredstvo za jačanje europskog stupa NATO-a.³⁴

Slijedom navedenog, razvidno da se 1992. godine – nakon praktički 40 godina od stvaranja prvobitne EZUČ – napokon došlo do pravnog formuliranja zajedničke obrambene politike, kao procesa u nastajanju, koji tek u budućnosti može (ali i ne mora) prerasti u (istinsku) zajedničku

³⁰ V. preambulu UEU (Maastricht), u kojoj stoji da su stranke „*ODLUČNE* provesti zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, uključujući i konačno oblikovanje zajedničke obrambene politike, koja bi s vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane, čime bi se ojačao europski identitet i njegova neovisnost radi promicanja mira, sigurnosti i napretka u Europi i svijetu”.

³¹ Prema čl. J.4, stavcima 1. i 2.: „1. *Zajednička vanjska i sigurnosna politika obuhvaća sva pitanja vezana uz sigurnost Unije, uključujući i konačno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi s vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane.* 2. *Unija traži od Zapadnoeuropske unije (ZEU), koja je sastavni dio razvoja Unije, da razradi i provede odluke i akcije Unije koje imaju obrambene implikacije.*”

³² V. čl. J.4, st. 4. UEU: „*Politika Unije u skladu s ovim člankom ne smije utjecati na specifičan karakter sigurnosne i obrambene politike određenih država članica i mora poštovati obveze određenih država članica prema Sjevernoatlantskom ugovoru te biti kompatibilna sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom utvrđenom u tom okviru.*”

³³ Čl. J.4, st. 5. dopušta razvoj bliže bilateralne suradnje u okviru ZEU-a i NATO-a, pod uvjetom da ona ne proturječi ZVSP-u, dok st. 6. predviđa reviziju odredbi 1996. godine na temelju izvješća Vijeća, imajući u vidu i datum isteka ugovora iz 1998. u kontekstu članka XII. Bruxelles-kog ugovora.

³⁴ V. t. 1. i 2. Deklaracije o Zapadnoeuropskoj uniji (Deklaracija br. 30 priložena Završnom aktu Ugovora iz Maastrichta).

obranu, dok je Europska obrambena unija ostala nedosanjani (federalistički) ideal, još od 1950-ih godina.

Dakle, obrambena dimenzija ZVSP-a iz Maastrichta je ostala rudimentarna i neodređena, u obliku u kakvom je uvelike prepoznamo i u današnjem (ZSOP-u unutar) LU (kroz uvažavanje specifičnog karaktera obveza prema NATO-u, začetke koncepta pojačane suradnje i sl.). Ovakvo normativno rješenje indicira nedostatak jedinstvene vizije i zajedničke koncepcije tadašnjih, ali i kasnijih europskih lidera. Primarni razlog tomu leži u činjenici da je NATO ostao neupitno „sidro” zajedničke sigurnosti i obrane u transatlantskom području, zbog čega unutar EU nije bilo političke suglasnosti, a ni strateške mogućnosti, za formuliranje jasnijih i obvezujućih nadnacionalnih obrambenih odredbi.

1.8. Ugovor iz Amsterdama

U tadašnjem Ugovoru iz Amsterdama³⁵ odredbe o obrambenoj dimenziji ZVSP-a su zadržale ustavnopravnu suzdržanost prema konceptu zajedničke obrane te su posebno uvrštene u čl. J.7. i tamo se ponavlja kompromisna odredba o „postupnom oblikovanju zajedničke obrambene politike“, čije je potencijalno prerastanje u punu zajedničku obranu, ponovno uvjetovano jednoglasnom odlukom Europskog vijeća.³⁶ Ugovor je postavio i politički cilj institucionalne integracije ZEU u strukture EU-a, ali je istodobno jasno ponovio primat NATO-a, kao primarnog obrambenog okvira svojih DČ.³⁷

Bitni doprinos izmjena UEU-a iz Amsterdama, u kontekstu zajedničke obrambene politike, predstavlja i formalno uvrštavanje, već spomenutih „Petersberških zadaća“, u ugovorni tekst. Dakle, time je EU dobila izravnu pravnu osnovu za operativno djelovanje u kriznim situacijama, a što je precizno ograničeno na humanitarne akcije, zadaće spašavanja, očuvanje mira te djelovanje borbenih snaga u upravljanju krizama.³⁸

³⁵ SL C 340, 10.11. 1997. (Ugovor iz Amsterdama)

³⁶ Čl. J.7 st. 1, podstavak 1: „Zajednička vanjska i sigurnosna politika obuhvaća sva pitanja vezana uz sigurnost Unije, uključujući postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike u skladu s drugim podstavkom, koja bi mogla dovesti do zajedničke obrane, ako Europsko vijeće tako odluči.”

³⁷ Čl. J.7 st. 1. u podstavku 2. i 3. navodi cilj „bližih institucionalnih odnosa sa ZEU-om s ciljem mogućeg integriranja ZEU-a u Uniju”, ali izričito naglašava da politike Unije „moraju poštovati obveze određenih država članica, koje svoju zajedničku obranu vide ostvarenu u Organizaciji Sjevernoatlantskog ugovora (NATO)...”.

³⁸ Čl. J.7 st 2. navodi: „Pitanja na koja se odnosi ovaj članak uključuju humanitarne zadaće i zadaće spašavanja, zadaće očuvanja mira te zadaće borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući uspostavu mira.”

Iako je uvrštavanjem ovih zadaća stvorena pravna podloga za kasniji razvoj operativnog okvira obrambene politike (koji će se u LU formalizirati pod nazivom ZSOP), te su odredbe bile izrazito restriktivne. One svjedoče da se u tom povijesnom trenutku obrambena politika Unije koncipirala isključivo kao instrument za upravljanje krizama izvan granica EU-a, a ne kao sustav kolektivne teritorijalne obrane.

Ovakve suzdržane odredbe ponovno prikazuju tadašnji povijesni trenutak, u kojem europski lideri (ni na pravnoj ni na političkoj razini), uopće nisu predviđali izbijanje konvencionalnog rata u Europi. Ruska agresija na Ukrajinu, koja ujedno ugrožava europski sigurnosni poredak, kao i europske vrijednosti, je razotkrila povijesne limite takvog pristupa u bitnim pitanjima obrambene arhitekture.

Naglasimo kako su odredbe osnivačkih ugovora gradile dublju integraciju, primarno radi promicanja mira i stabilnosti, kroz *soft power* metode tadašnjih lidera, dok je obrambena arhitektura ostala nepripremljena za izazove kinetičkog ili hibridnog ratovanja unutar, ili izvan samih granica EU-a.

Dakle, iako je EU stvorio određene mehanizme u sklopu obrambene politike, posebno za provođenje mirovnih ili humanitarnih misija izvan svog teritorija, nije se spremio za istinsku zajedničku obranu vlastitog teritorija, odnosno to je prepušteno NATO-u (na temelju neformalnih sporazuma).

Ipak, ovdje ćemo spomenuti još neke (među)korake glede ZSOP, koji su se dogodili prije samog donošenja LU, a to je, između ostalog, bila i:

1.9. Deklaracija Europskog Vijeća o ZSOP iz Kölna 1999.

Na sastanku Europskog Vijeća (dalje u tekstu: EV) u Kölnu (početkom lipnja) 1999. godine, donesena je „Deklaracija o jačanju zajedničke europske sigurnosne i obrambene politike“. Čelnici DČ su predstavili ovaj dokument potaknuti ratom na Kosovu, odnosno NATO intervencijom protiv SR Jugoslavije, a uslijed spoznaje o neadekvatnosti tadašnje europske obrambene arhitekture.

Dakle, **ovdje se pojavio ESOP, kao preteča ZSOP-a.**³⁹ te ponovno možemo osjetiti tendenciju ondašnjih političara, koji tada ponovno pokušavaju oživotvoriti zajedničku obrambenu politiku. Tako se opet naglašava kako će EU dobiti „potrebna sredstva i sposobnosti za preuzimanje odgovornosti u vezi sa zajedničkom europskom politikom sigurnosti i obrane.“⁴⁰

U navedenom dokumentu se naglašava i uloga „Peterberških zadaća“, a „u tu svrhu Unija mora imati sposobnost autonomnog djelovanja, potkrijepljenog vjerodostojnim vojnim snagama, sredstva za odlučivanje o njihovoj upotrebi i spremnost za to, kako bi odgovorila na međunarodne krize, bez dovođenja u pitanje djelovanje NATO-a. EU će time povećati svoju sposobnost doprinosa međunarodnom miru i sigurnosti u skladu s načelima Povelje UN-a.“⁴¹

Na ovom sastanku EV došlo je do dogovora DČ glede tzv. „glavnog helsinškog cilja“ (eng. Helsinki Headline Goal)⁴², koji je bio donesen također na sastanku EV u Helsinkiju iste godine, a kako bi se razvile sposobnosti za autonomno djelovanje, koje bi bile potkrijepljene i vjerodostojnim vojnim snagama.

Glede vojnih sposobnosti, ovdje možemo naglasiti kako je zacrtan cilj o uspostavljanju snaga za brzo reagiranje, koje bi bile sposobne rasporediti do 60 000 vojnika, u roku od 60 dana i održavati takve operacije najmanje godinu dana, a sve kako bi se odgovorilo na potencijalne međunarodne krize. Više od četvrt stoljeća kasnije ostaje otvoreno pitanje u kojoj su mjeri tada postavljeni ciljevi operativno ostvarivi danas – u uvjetima promijenjene sigurnosne arhitekture Europe.

Nadalje, čelnici država su se obvezali na razvoj učinkovitijih europskih vojnih kapaciteta za prevenciju sukoba i upravljanje krizama, što zahtijeva modernizaciju obavještajnog djelovanja, strateškog transporta te sustava zapovijedanja i kontrole na svim razinama. Istodobno se inzistiralo na jačanju i restrukturiranju europske obrambene industrije, radi postizanja veće konkurentnosti, harmonizacije vojnih zahtjeva te zajedničkog planiranja, kao i javne nabave naoružanja.⁴³

³⁹https://www.cvce.eu/en/obj/cologne_european_council_declaration_on_the_common_policy_on_security_and_defence_4_june_1999-en-ee393bf3-d96f-46b8-8897-15546a0e1c0d.html, pristupio poveznici 17.02.2026.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm#IVa, pristupio poveznici 17.02.2026.

⁴³ Npr. t. 2. predmetne deklaracije glasi: „Uvjereni smo da Europska unija mora imati na raspolaganju odgovarajuće sposobnosti i instrumente kako bi u potpunosti preuzela svoje zadaće u području sprječavanja sukoba i upravljanja krizama. Stoga se obvezujemo na daljnji razvoj učinkovitijih europskih vojnih sposobnosti na temelju postojećih nacionalnih, dvonacionalnih i višenacionalnih sposobnosti te na jačanje vlastitih

Također, planiralo se i „osiguravanje razvoja učinkovitog međusobnog savjetovanja, suradnje i transparentnosti između Europske unije i NATO-a.“ U obrazloženju ove Deklaracije navedeno je da je EU „predana očuvanju mira i jačanju međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje UN-a, kao i načelima Završnog akta iz Helsinkija i ciljevima Pariške povelje, kako je predviđeno člankom 11. UEU-a.“.

Dakle, u ovom koraku razvoja ZSOP-a, ponovno se sigurnost tražila u NATO-u (tada kredibilnoj organizaciji), međutim postavljeni su i ambiciozni ciljevi o 60 000 (europskih) vojnika, koji bi bili sposobni za brza djelovanja (nažalost, ne i kao „teritorijalna obrana“ EU), ali ti ciljevi nisu u potpunosti operacionalizirani niti u trenutku pisanja ovog rada.

1.10. Ugovor iz Nice

Ovim Ugovorom iz 2001. godine⁴⁴ (stupio na snagu 2003.), kojim su izmijenjeni Ugovor iz Maastrichta i Rimski Ugovor, između ostalog, kako bi se EU bolje pripremio na proširenje 2004. godine (tzv. „big bang“ proširenje), u svojoj odredbi o ZVSP, u kojoj je sadržan i pojam zajedničke obrane, također kaže da ista „uključuje sva pitanja povezana sa sigurnošću Unije, uključujući postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike, koja bi mogla dovesti do zajedničke obrane, ako Europsko vijeće tako odluči.“⁴⁵ Neki autori navode kako je „tada prihvaćena spoznaja da se u okviru dosadašnjih izmjena i dopuna osnivačkih ugovora više ne može graditi građanima bliska, transparentna i trgovački sposobna unija“⁴⁶, ali je u smislu oživotvorenja zajedničke obrane, trebalo proteći još vremena.

Ovaj Ugovor je sadržavao i (iznad navedenu) Deklaraciju o europskoj sigurnosnoj i obrambenoj politici, ali je ostao na liniji prethodnih izmjena iz Maastrichta i Amsterdama, bez istinskog iskoraka prema kolektivnoj teritorijalnoj obrani, uz ponovno naglašavanje NATO-a kao

spособnosti u tu svrhu. To zahtijeva održavanje održivih obrambenih napora, provedbu potrebnih prilagodbi i posebno jačanje naših sposobnosti u području obavještajnih podataka, strateškog transporta, zapovijedanja i kontrole. To također zahtijeva napore za prilagodbu, vježbanje i okupljanje nacionalnih i višenacionalnih europskih snaga. Također prepoznavamo potrebu za poduzimanjem održivih napora za jačanje industrijske i tehnološke obrambene baze, za koju želimo da bude konkurentna i dinamična. Odlučni smo poticati restrukturiranje europske obrambene industrije među uključenim državama. Stoga ćemo s industrijom raditi na bližoj i učinkovitijoj suradnji obrambene industrije. Težit ćemo o daljnjem napretku u usklađivanju vojnih zahtjeva te planiranju i nabavi oružja, kako države članice smatraju prikladnim.“

⁴⁴ SL C 80, 10.3.2001.

⁴⁵ Čl. 17.

⁴⁶ Bouček, Vilim, Vilim, „Europsko međunarodno privatno pravo u eurointegracijskom procesu i izabrana pitanja mjerodavnog prava“, 2021., str.18.

primarnog čimbenika sigurnosti svojih DČ. Doduše, ovim izmjenama ugovora je utemeljen Politički i sigurnosni odbor, a kroz sekundarno pravo i Vojni odbor (v. u idućem poglavlju), međutim DČ su i tada izbjegavale izričito uvrštavanje „vojne“ terminologije i takvih tijela u primarno pravo, što se svakako treba promijeniti.

U razdoblju nakon Ugovora iz Nice, tijekom 2005. godine, zbog neuspjelih referenduma u Francuskoj i Nizozemskoj, je propao i „Ugovor o uspostavi ustava za Europu“⁴⁷. Međutim, bitno je naglasiti kako se ovdje u tekst, prvi puta unio službeni naziv ZSOP-a (kao zamjena za ESOP), koji je svoje trenutno mjesto, konačno našao u odredbama LU (v. iduće poglavlje). Međutim, ponovno možemo naglasiti činjenicu kako je ustavnopravna arhitektura s početka 21. stoljeća, propustila predvidjeti potrebu za stvaranjem robusne obrambene strukture, koja bi bila sposobna odgovoriti na izravnu konvencionalnu prijetnju suverenitetu na europskom tlu, ili na njegovim granicama.

1.11. Sporazum „Berlin plus“

Određeni segmenti neformalne zajedničke europske obrane se mogu naći i u tzv. sporazumu „Berlin plus“. Drugim riječima, razvoj ZSOP-a se nije odvijao u vakuumu, već postoji specifična veza između EU-a i NATO-a (postavljena izvan samih osnivačkih ugovora). Međutim, ovdje se zapravo radi samo o sveobuhvatnom paketu **neformalnih** sporazuma, sklopljenih krajem 2002. g. i tijekom 2003.g., između NATO-a i EU-a.

Dakle, ovim aranžmanima se omogućilo EU-u korištenje vojnih resursa NATO-a (pitanje logistike, strateškog transporta, zapovjednih centara, obavještajnog sustava i dr.), zbog europskog obrambenog deficita, stvorenog kroz više desetljeća (koji je prethodno opisan), a sve kako bi EU mogao samostalno voditi vojne misije upravljanja krizama.

Bitno je ponoviti kako je u vrijeme tadašnjih američkih predsjednika, kao i EU čelnika, NATO bio kredibilnija organizacija, nego što je to slučaj danas. Naravno, i tada (u ratu protiv terorizma) su postojale neformalne „koalicije voljnih“, međutim i ovaj segment nam pruža dokaz kako je EU ostao sekundarni akter, u smislu razvoja autonomne obrambene politike.

⁴⁷ SL C 310, 16.12.2004.(nacrt Ugovora, SL C 169, 18.7.2003., gdje se spominje i preteča strukturirane suradnje o kojoj će biti riječi u idućim poglavljima)

Ipak, ovdje možemo naglasiti kako je EU, uz podršku NATO-a, pomoću paketa ovih sporazuma, uspio provesti svoju vojnu operaciju „Concordia“ u Sjevernoj Makedoniji (tijekom 2003. godine), kao i operaciju „Althea“ (krajem 2004. godine) u BiH, koja (zasad uspješno) traje i danas i gdje su europske snage uspjele zamijeniti NATO (tadašnje SFOR) snage.

1.12. Europska sigurnosna strategija

U odredbama koje se odnose na ZVSP u Ugovoru iz Amsterdama je također definirano odlučivanje, kao i donošenje zajedničkih strategija. Tako, između ostalog, stoji da će „Unija težiti ostvarenju ciljeva u čl. J.1. odlučujući o zajedničkim strategijama“.⁴⁸ O tim zajedničkim strategijama odlučuje Europsko Vijeće, a provode se u područjima u kojima DČ imaju zajedničke interese.⁴⁹ Također, „zajedničke strategije utvrđuju njihove ciljeve, trajanje i sredstva koja će Unija i DČ staviti na raspolaganje“⁵⁰, a „Vijeće preporučuje zajedničke strategije Europskom vijeću i provodi ih, posebno usvajanjem zajedničkih akcija i zajedničkih stajališta.“⁵¹

Slijedom navedenog i Europska sigurnosna strategija (pod nazivom „Sigurna Europa u boljem svijetu“) je donesena krajem 2003. godine⁵², na iznad opisani način. Ovaj dokument se prvotno fokusirao na nekonvencionalne i asimetrične prijetnje (tadašnjeg post-hladnoratovskog razdoblja) s naglaskom na međunarodni terorizam, širenje oružja za masovno uništenje, regionalne sukobe i dr.

Strategija je naglasila da je prijetnja invazijom, tijekom hladnog rata predstavljala tradicionalan koncept samoobrane, međutim „s novim prijetnjama, prva linija obrane često će biti u inozemstvu“⁵³. Na transatlantsku vezu i NATO se tada također gledalo kao „ključni element“

⁴⁸ Čl. J.2. (Amsterdam) u kojem se još definiraju načela i opće smjernice za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, donošenje zajedničkih akcija, zajedničkih stajališta i jačanje sustavne suradnje među DČ u provođenju politike, a spomenuti ciljevi u čl. J.1. su: štititi zajedničke vrijednosti, temeljne interese, neovisnost i integritet Unije u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda; jačati sigurnost Unije na sve načine; očuvati mir i jačati međunarodnu sigurnost, u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda, kao i načelima Završnog akta iz Helsinkija i ciljevima Pariške povelje, uključujući one na vanjskim granicama; promicati međunarodnu suradnju; razvijati i učvršćivati demokraciju i vladavinu prava te poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda

⁴⁹ Čl. J.3. st.2.

⁵⁰ Čl. J.3. st.2., podstavak 3.

⁵¹ Čl. J.3. st.3., podstavak 2.

⁵² chrome-

extension://efaidnbmnnnibpccajpcgclefindmkaj/https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf, pristupio poveznici 18.02.2006.

⁵³ Ibid., str. 7

međunarodnog poretka“⁵⁴, a danas posebno (negativno) odzvanja rečenica (koja nije prošla test vremena): „Trebali bismo nastaviti raditi na bližim odnosima s Rusijom, glavnim čimbenikom naše sigurnosti i prosperiteta.“⁵⁵

Međutim, tijekom kolovoza 2008. godine je došlo do ruske agresije na Gruziju, što je koincidiralo da se u prosincu iste godine izvrši revizija prvotnog dokumenta.⁵⁶ U revidiranom dokumentu je ruska agresija na Gruziju označena kao „eskaliranje situacije, u vezi s Abhazijom i Južnom Osetijom, što je dovelo do *oružanog sukoba* između Rusije i Gruzije“⁵⁷, kao i da su se „naši odnosi s Rusijom pogoršali zbog *sukoba* s Gruzijom“⁵⁸, a također je spomenuto i kako je energija bitan čimbenik u odnosima EU – Rusija.⁵⁹

Što se tiče obrambene arhitekture unutar EU-a, dokument govori kako je svrha ZVSP-a te ESOP-a „da smo jači kada djelujemo zajedno“ (dakle, LU je potpisan 13.12.2007. godine, ali je stupio na snagu 01.12.2009. godine pa zato postoji pojam ESOP, umjesto ZSOP) te su apostrofirana pitanja energetske sigurnosti, kibernetičkih prijetnji i sl., a sve kao rezultat tadašnje, nešto izmijenjene, globalne situacije. I u ovom dokumentu, NATO je ostao neizostavni temelj za europsku sigurnost i obranu.

* * *

Ovim sumarnim povijesnim, ali i pravnim, presjekom pokušale su se objasniti tendencije oko stvaranja ili razvoja zajedničke (europske) obrambene politike, prije donošenja LU. Odredbe o zajedničkoj obrambenoj politici ostale su nejasne, jer je trebalo zadovoljiti različite koncepcije DČ, od kojih uvijek postoje barem dvije: transatlantska (vezana za NATO i SAD, o čijem postojanju je danas suvišno razmišljati) te proeuropska koncepcija. Također, i u prošlosti (kao i danas) su postojale i vojno neutralne DČ, što sigurno nije išlo u prilog konceptu razvoja tadašnjeg ZSOP-a, kao niti - zajedničke obrane.

Drugim riječima, posebno u kontekstu zajedničke obrane, jasno je kako je sve do LU (a i poslije), „umjesto da EU razvije autonomni identitet i kapacitet na globalnoj sceni, EU je jednostavno bila sredstvo kojim su države članice provodile vlastitu vanjsku politiku.“⁶⁰ „U

⁵⁴ Ibid., str. 9

⁵⁵ Ibid., str. 14

⁵⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/> pristupio poveznici 18.02.2026.

⁵⁷ Ibid., str. 17

⁵⁸ Ibid., str. 23

⁵⁹ Ibid., str.14

⁶⁰ Hix, Simon i Høyland, Bjørn, „The Political System of the European Union“, Third edition, 2011., str. 325

tom smislu institucionalni dizajn ZVSP je uglavnom nebitan (Stavridis 1997). Važna je politička predanost država članica, koja se ne može postići samo uvođenjem učinkovitijih postupaka donošenja odluka. Jedina nada za EU je da će se pojedinačni sigurnosni interesi država članica postupno približiti, a to će biti olakšano razvojem vanjskih politika i institucija EU. Međutim, iz realistične perspektive to je malo vjerojatno, jer se nacionalni sigurnosni interesi s vremenom ne mijenjaju.⁶¹

Dakle, ovdje se ponovno možemo (i moramo) zapitati koliko smo u ovom oživotvorenju obrambene arhitekture (koja se razvija od 1950-ih, a nakon uspavanog perioda, nastavljena je 1990-ih godina prošlog stoljeća) uspjeli danas, ili se još prevladava institucionalna inercija? Iz retrospektive, isto pitanje si možemo postaviti i nakon što, u sljedećem poglavlju, obradimo trenutne tendencije i važeće zakonodavstvo EU, koje se odnosi na ZSOP, a koje zakonodavstvo, u svojoj jezgri ne priprema niti spominje trenutni rat u Europi (ponovimo, LU je stupio na snagu prije ruske agresije na Ukrajinu).

⁶¹ Ibid. str. 325 i 326

2. VAŽEĆI PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZSOP-a

2.1. Uvod

Analiza važećeg okvira obrambene dimenzije EU (izvan konteksta ruske agresije) zahtijeva osvrt na strukturnu transformaciju koju je donio LU, potpisan 13. prosinca 2007. godine, a stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine. Isti ugovor je ukinuo strukturu stupova te ih je spojio u jednu pravnu osobnost, a to je EU, koji djeluje i kroz svoje isključive nadležnosti, podijeljene nadležnosti, komplementarne nadležnosti, kao i **posebne vrste ovlasti**.

Upravo ZVSP, čiji integralni dio je ZSOP, još uvijek ima određene specifičnosti, koje se posebno ogledaju u specifičnom ustavnopravnom statusu. Naime, ZVSP pripada u područje *sui generis* ovlasti Unije⁶² te je utemeljena na međuvladinoj suradnji, kao i u principu jednoglasnosti, a također i time da npr., ZVSP ne podliježe nadzoru Suda EU.

Stupanjem na snagu LU su se promijenila dva osnivačka Ugovora: Ugovor iz Maastrichta (1992.g.), poznat i kao UEU, u ažuriranom obliku iz 2007. godine te Rimski Ugovor (iz 1957.g.), poznat u ažuriranom obliku (iz 2007.g.), kao UFEU. Tim reformskim sporazumom je napravljena i distinkcija u nazivu, jer je „europska“ obrambena i sigurnosna politika, sada preimenovana u „zajedničku“, tj. ZSOP. Odredbe koje reguliraju ZSOP se nalaze u Odjeljku 2., od čl. 42. – 46. UEU-a.

Određeni ustavnopravni jaz između nadnacionalnog karaktera EU-a i međuvladine naravi njezine obrambene politike se posebno ogleda kroz prizmu sudske prakse, koja je nastala i prije formalnog začetka EU-a u Maastrichtu. Naime, Sud EU (Court of Justice of the European Union, eng. akronim CJEU ili ECJ), koji nema nadležnost u području ZVSP, od svojih početaka je ipak tvrdio kako odredbe europskog prava imaju izravni učinak⁶³, kao i da imaju supremaciju

⁶² V. čl. 2. st. 4. UFEU: „Unija je u skladu s odredbama Ugovora o Europskoj uniji nadležna za utvrđivanje i provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike.“

⁶³ V. presudu Sud EU-a, C-26/62 (*Van Gend en Loos*)

nad nacionalnim pravom („jednostrani akt ne može imati prednost pred pravom Zajednice“) ⁶⁴ te da Osnivački ugovori predstavljaju „osnovnu ustavnu povelju“. ⁶⁵

Ipak, ta doktrina iz sudske prakse, se ne proteže automatski niti potpuno na područje ZVSP (ZSOP), što je dokaz navedene pravne posebnosti (ili anomalije) ovog područja unutar LU, a potencijalno je i razlog za reformu (posebno u kontekstu oživljavanja zajedničke obrane).

Dakle, trenutni pravni i institucionalni okvir ZSOP-a, ipak nastavlja trend formalno nerazrađenih odredbi, što ćemo u nastavku i prikazati. Međutim, ako vrijedi stara sentenca *quod non est in actis, non est in mundo*, onda uvijek moramo naglašavati kako zajednička obrana (sa ili bez ratnog stanja) – postoji, ali je svakako treba oživotvoriti.

2.2. Najbitnije odredbe o ZSOP-u

Autor ovih redaka bi na ovom mjestu posebno istakao dvije, vjerojatno i centralne klauzule koje se odnose na zajedničku obranu, a nalaze se u UEU, a jedna dodatna odredba se također nalazi i u UFEU, a također ćemo ih pokušati usporediti sa temeljnom klauzulom o kolektivnoj obrani iz čl. 5 NATO Ugovora. Ovdje će također biti obrađeni i ostali bitniji članici primarnog europskog zakonodavstva, koji reguliraju ZSOP, prije svega čl. 42. UEU, ali i dr. odredbe.

2.2.1. Općenita klauzula o zajedničkoj obrani

Ova prvotna klauzula se nalazi u čl. 42. st. 1. UEU, gdje se ponovno naglašava kako je ZSOP sastavni dio ZVSP, a također osigurava Uniji operativnu sposobnost, koja se oslanja na civilna i vojna sredstva, koja se mogu koristiti u misijama izvan Unije za očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima iz Povelje UN. DČ su te koje osiguravaju kapacitete za izvršavanje takvih zadaća.

Konačno, ovdje imamo i - vjerojatno jednu od središnjih točaka ovog rada – odredbu, koja nam govori da ZSOP:

⁶⁴ V. presudu C-6/64 (*Costa v ENEL*). Inače, LU nema direktnu odredbu o nadređenosti, međutim ima „Izjavu o nadređenosti“, koja je priložena Osnivačkim ugovorima.

⁶⁵ V. presudu C-294/83 (*Les Verts*)

„uključuje postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije. To će **dovesti** do zajedničke obrane, kada Europsko vijeće jednoglasno tako odluči. Ono u tom slučaju preporučuje državama članicama da donesu takvu odluku u skladu sa svojim ustavnim odredbama.“⁶⁶

Dakle, razlika između Ugovora iz Maastrichta, Amsterdama i Nice je ta da kondicionalne riječi „bi moglo dovesti“, ovdje mijenjaju izričaj te glase „će dovesti“, tj. ovime se izrazila (tadašnja iz 2007., a nadamo se i današnja, iz 2026.?) jača želja DČ za stvaranjem zajedničke obrane, odnosno jača normativna obveza usmjerenja, no to ipak ne znači i automatsko uspostavljanje zajedničke obrane, koja ostaje u sferi međuvladine suradnje.

Koliko je ta prekretnica u većoj želji prema zajedničkoj obrani stvarna i danas, tj. što bi se sve trebalo učiniti da doista krenemo tim putem, ćemo obraditi u idućim poglavljima, ali ovdje još možemo naglasiti kako se u podstavku stavka 2 navodi i ono što nas prati još od početka (prvog) hladnog rata, a to je odredba o NATO-u.

Naime, NATO i dalje ostaje primaran, kada govorimo o obrani EU, odnosno:

„Politika Unije u skladu s ovim odjeljkom ne dovodi u pitanje poseban karakter sigurnosne i obrambene politike određenih država članica te poštuje obveze pojedinih država članica na temelju Sjevernoatlantskog ugovora, koje svoju zajedničku obranu ostvaruju u okviru Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora (NATO) i u skladu je sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom utvrđenom unutar tog okvira.“⁶⁷

Ovaj rad se neće baviti trenutnom globalnom rekonfiguracijom transatlantskih odnosa ili međunarodnom politikom, ali se autor upravo svjesno fokusirao na ovu bitnu temu današnjeg EU-a, kako bi ukazao na nužnost odmaka od traženja jedinog obrambenog oslonca, za EU, u okviru NATO-a. U kontekstu aktualne ruske agresije, takav je analitički pristup ključan kako bi se prepoznala potreba da koncepcija „ever closer Union“ (tj. cilj, kojem pravni dokumenti EU oduvijek streme), doista ostvari dublju integraciju, posebno u segmentu zajedničke obrane DČ EU, ali i ostatka Europe.

⁶⁶ Čl. 42. st. 2. UEU. Navedena odredba je u vezi i sa odredbom iz čl. 24.(1) UEU, koja navodi: „Nadležnost Unije u pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike obuhvaća sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani.“

⁶⁷ Čl. 42. st. 2, drugi podstavak UEU

2.2.2. Klauzula solidarnosti

Fokus ovog rada je također i odredba, koja se nalazi u čl. 42. st. 7. UEU, a prema autoru ovih redaka, zapravo također predstavlja najbitniju ili centralnu točku, kod cijele priče oko današnje ili buduće zajedničke europske obrane, a ta odredba glasi:

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

Naravno, ovdje opet slijedi i sljedeći podstavak, koji ponovno naglašava obveze iz NATO-a, tj.:

„Obveze i suradnja u ovom području moraju biti u skladu s obvezama preuzetima u okviru Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora, koja, za države koje su njezine članice, ostaje temelj njihove kolektivne obrane i forum za njezinu provedbu.“⁶⁸

Dakle, ova odredba nam govori o dužnosti pružanja pomoći (svim sredstvima) DČ, koja je žrtva „oružane agresije“. Ista odredba ima svoje porijeklo, još od spomenutog čl. 4. (modificiranog) Ugovora iz Bruxellesa.⁶⁹ Sintagma „svim sredstvima“ implicira da se ovdje radi i o vojnoj pomoći napadnutoj DČ, ali ovakva formulacija je ujedno prikladna i za vojno neutralne DČ (Austrija, Cipar, Irska i Malta, iako navedene DČ nisu i „politički neutralne“), jer ipak ostavlja DČ dovoljnu autonomiju u izboru oblika doprinosa (humanitarna, logistička, gospodarska, politička pomoć i sl.).

Ovdje je bitno naglasiti kako su DČ te koje bi trebale pružiti pomoć „napadnutoj“ DČ (tj. DČ koja je „žrtva oružane agresije“), a ne („cjelovita“) EU. Doduše, trenutno EU niti nema sposobnosti (kao „cjelina“ ili „ever closer Union“) odvratiti stranog (odnosno „vanjskog“) neprijatelja, ukoliko govorimo o nekoj vrsti „stalne teritorijalne obrane“.

Pritom valja uvažiti da se kapaciteti odvracanja Unije, ipak postupno transformiraju kroz ekonomske sankcije, hibridnu obranu te razvoj snaga za brzo raspoređivanje u okviru „Strateškog kompasa“ (v. iduće poglavlje), no Unija i dalje nema integriranu vojnu strukturu

⁶⁸ Čl. 42. st. 7, drugi podstavak UEU

⁶⁹ V. fusnotu 20, doduše tamo se (sukladno čl.5 NATO-a) govorilo o „oružanom napadu (u Europi)“ na ugovornu članicu.

za konvencionalni sukob visokog intenziteta. Ovdje svakako ima prostora za reformu i novo oživotvorenje koncepta zajedničke obrane.

2.2.3. Članak 5. NATO Ugovora

U samo kratkoj digresiji oko odredaba ZSOP-a u UEU-u, moramo na ovom mjestu spomenuti i tzv. klauzulu „svi za jednoga, jedan za sve“ iz čl. 5 NATO Ugovora, koja glasi:

„Potpisnice smatraju da se oružani napad na jednu ili više njih, u Europi ili Sjevernoj Americi, treba smatrati napadom na sve njih i zato se slažu da će u slučaju takvog oružanog napada, svaka od njih, pozivajući se na pravo individualne ili zajedničke samoobrane iz članka 51. Povelje Ujedinjenih Naroda, pomoći potpisnici ili potpisnicama koje su napadnute, poduzimajući odmah, same i u skladu s drugim potpisnicama, korake koji se smatraju potrebnima, uključujući uporabu oružane sile, da bi povratile i održale sigurnost Sjevernoatlantskog područja.

Svaki takav oružani napad i mjere poduzete kao rezultat tog napada moraju se odmah prijaviti Vijeću sigurnosti. Takve mjere moraju se zaustaviti kada Vijeće sigurnosti poduzme mjere potrebne za ponovnu uspostavu i održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.“⁷⁰

„Što se tiče odnosa s NATO-om, treba smatrati da obveza međusobne pomoći iz Ugovora nema prednost pred obvezatnom kolektivnom obranom iz članka 5. Sjevernoatlantskog ugovora o NATO-u. U tom smislu treba smatrati da je klauzula solidarnosti iz čl. 42 (7) sekundarna u odnosu na NATO i ne može se pozivati, ako je članak 5. već aktiviran.“⁷¹

Dakle, klauzula solidarnosti iz čl. 42. st. 7. UEU-a govori o „oružanoj agresiji“, dok čl. 5 NATO Ugovora govori o „oružanom napadu“ pa možemo reći da je europska klauzula solidarnosti formulirana „šire“ od one u NATO Ugovoru. Međutim, u suvremenom kontekstu ovaj odnos (dviju sličnih klauzula) ne treba promatrati isključivo kroz hijerarhijsku „sekundarnost“, već i

⁷⁰ <https://mvep.gov.hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/multilateralne-organizacije-i-inicijative/nato/o-nato-u/sjevernoatlantski-ugovor/22674>, pristupio poveznici 25.02.2026. Dakle, aktivacija čl. 5. NATO Ugovora se veže i za Vijeće sigurnosti UN-a, tijelo koje je u današnjem trenutku također nefunkcionalno (te mu je potrebna reforma), što je tema za druge akademske radove.

⁷¹ Duić, str. 126.

kroz komplementarnost, s obzirom na to da oba mehanizma mogu djelovati paralelno i uzajamno se osnaživati, ovisno o političkoj procjeni i naravi same ugroze.

Ipak, obje navedene odredbe (iz UEU i NATO Ugovora) su u praksi aktivirane (samo) po jedan put. NATO čl. 5. je jedini put aktiviran prilikom (terorističkog) napada na SAD 11. rujna 2001. godine, kada su SAD tražile pomoć od svojih saveznika, koji su je potom i slijedili (operacija „Eagle Assist“, gdje su saveznički AWACS avioni patrolirali zračnim prostorom SAD-a kako bi pomogli u obrani i nadzoru te operacija „Active Endeavour“, tj. pomorsko patroliranje savezničkih brodova, a sve u sklopu „rata protiv terorizma“, iako NATO prvenstveno nije stvoren da bi se borio protiv islamskog terorizma, već radi sprečavanja ruske invazije na Europu!), a europska klauzula solidarnosti iz čl. 42. st. 7. UEU je aktivirana (jedino) prilikom terorističkih napada u Francuskoj, tijekom studenog 2015. godine.

Naime, tada je Francuska aktivirala spomenuti članak, odnosno na tadašnjem sastanku ministara obrane, francuski je ministar podnio zahtjev za aktivacijom, iako sam čl. 42. st. 7. nema u sebi propisan određeni formalni postupak aktivacije, što je očito odraz nedovršenosti (i nesavršenosti) koncepta „zajedničke obrane“, kakav postoji trenutno u LU. U ovom slučaju, simboličkim zahtjevom za „kolektivnom obranom“, Francuska je htjela da donošenje odluka ostane na (političkoj) razini Europskog Vijeća (EV).

2.2.4. „Civilna klauzula“ solidarnosti

Ovdje moramo spomenuti i čl. 222. UFEU, a koji glasi:

„Unija i njezine države članice zajednički djeluju u duhu solidarnosti ako je neka država članica meta terorističkog napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem. Unija pokreće sve instrumente s kojima raspolaže, uključujući vojna sredstva koja su joj na raspolaganje stavile države članice...“

Dakle, za razliku od nedefinirane „kolektivne obrane“ iz čl. 42. st. 7. UEU, čl. 222. UFEU se fokusira na sprječavanje terorističkih prijetnji, zaštitu demokratskih institucija i civilnog stanovništva od terorističkog napada, ali i u slučaju prirodnih nepogoda ili nesreća koje su rezultat ljudskog faktora.⁷²

⁷² V. čl. 222 UFEU

Što se tiče, iznad navedenog, terorističkog napada na Pariz i/ili Francusku, u studenom 2015., a zbog kojih je tadašnji francuski predsjednik naveo kako je „Francuska u ratu“, Europski parlament (dalje u tekstu: EP) je svojedobno primio na znanje zahtjev za aktivacijom čl. 42. st. 7. UEU, ali i naglasio da se „napominje da bi se primjenom klauzule o solidarnosti iz članka 222. UFEU-a omogućilo da se Francuskoj i drugim državama članicama izravno uključenima u borbu protiv terorizma učine dostupnima svi relevantni instrumenti EU-a; podsjeća na to da je članak 222. UFEU-a izričito namijenjen suzbijanju terorističkih prijetnji u Europi i njime se rješava pitanje niske razine suradnje i koordinacije među nacionalnim tijelima kaznenog progona u Europi...“⁷³ Dakle, ovdje vidimo kako reakcija institucija pokazuje određenu normativnu neujednačenost između ambicije navedene klauzule, kao i nedostatka detaljne proceduralne razrade i to je još jedan dokaz kako je nužno potrebno oživiti i ovaj dio, vezan uz aktivaciju klauzule o europskoj kolektivnoj obrani.

2.3. Europska obrambena agencija

U nastavku proučavanja važećeg ZSOP-a se može staviti naglasak na odredbe o europskoj obrambenoj agenciji. Naime, čl. 42. st. 3. UEU, između ostalog, navodi:

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

Dakle, pitanje „europske obrambene agencije“ se postavljalo i prije Ugovora iz Maastrichta, odnosno prije nego li je EEZ postala EU. Međutim, tada nije bilo političkog konsenzusa da bi se formirala svojevrsna zajednička „agencija za naoružanje“. Jedan od razloga je bila i UK, koja kao tadašnja DČ, nikako nije bila sklona jačanju nadnacionalnih institucija na štetu nacionalnog suvereniteta, preferirajući isključivo međuvladin okvir suradnje i to ne samo u kontekstu zajedničke obrane.

⁷³ Rezolucija EP o provedbi čl. 42 (7) UEU (2015/3034(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_HR.html, pristupio poveznici 25.02.2026.

Ipak, tijekom 2004. godine (kad je i UK bila DČ) je došlo do osnivanja Europske obrambene agencije (eng. „European Defence Agency“, dalje u tekstu: EDA).⁷⁴ Zadaća EDA-e je definirana u čl. 45 UEU-a:

- a) doprinijeti utvrđivanju ciljeva vojnih kapaciteta država članica i ocjeni poštovanja obveza povezanih sa sposobnostima koje su preuzele države članice;
- b) promicati usklađivanje operativnih potreba i usvajanje učinkovitih i usklađenih metoda nabave;
- c) predlagati multilateralne projekte radi ispunjenja ciljeva u smislu vojnih kapaciteta, osigurati koordinaciju programa koje provode države članice te upravljanje posebnim programima suradnje;
- d) podupirati istraživanja obrambene tehnologije te koordinirati i planirati zajedničke istraživačke aktivnosti i proučavanje tehničkih rješenja za buduće operativne potrebe;
- e) doprinositi prepoznavanju, a po potrebi, i provedbi svih korisnih mjera za jačanje industrijske i tehnološke osnove obrambenog sektora i za poboljšanje učinkovitosti vojnih izdataka.

Trenutno je EDA definirana Odlukom Vijeća (ZVSP) 2015/1835 od 12. listopada 2015. o utvrđivanju statuta, sjedišta i načina djelovanja.⁷⁵ Sjedište EDA-e je u Bruxellesu, a glavna misija je poduprijeti Vijeće (koje obavlja politički nadzor) i DČ „u njihovim naporima da poboljšaju obrambene sposobnosti Unije u području upravljanja krizama te da održe ZSOP u trenutnom obliku i u budućem razvoju“⁷⁶. Osim toga, EDA ima zadatak i djelovati „kao vojno sučelje za politike EU“.⁷⁷

VP je *ex officio* na čelu EDA-e, a trenutno su i sve DČ EU, ujedno i članice EDA-e (dakle i one – neutralne), tj. sudjeluju u njezinom radu. Danska je od ulaska u EU (kao i u nekim drugim područjima integracije) prvotno odabrala mogućnost izuzeća (*opt-out*), međutim sveobuhvatna ruska agresija na Ukrajinu 2022. godine preoblikovala je europsku sigurnosnu arhitekturu i potaknula jačanje unutarnje kohezije EU-a.

Slijedom toga, Danska je na referendumu održanom u lipnju 2022. ukinula svoje izuzeće u području obrane, što joj je otvorilo prostor za puni institucionalni angažman u okviru ZSOP-a.

⁷⁴ EDA je osnovana Zajedničkom akcijom Vijeća 2004/551 CFSP od 12. srpnja 2004.

⁷⁵ SL L 266, 13.10.2015, konsolidirana verzija <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02015D1835-20151013>, pristupio poveznici 25.02.2026.

⁷⁶ Čl. 2 navedene Odluke

⁷⁷ <https://www.eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>, pristupio poveznici 26.02.2026.

Taj je proces formaliziran i tijekom 2023. godine, kada je Danska postala punopravna članica EDA-e. Štoviše, dokaz iskrenoj angažiranosti Danske u zajedničkoj obrani je i taj, da su Danci, proporcionalno BDP-u, na samom vrhu po vojnoj pomoći za Ukrajinu (gledajući cijeli svijet).⁷⁸

Može se također naglasiti kako EDA ima pravnu osobnost te sklapa odnose i sporazume sa trećim državama ili drugim tijelima, tj. agencijama. Npr. postoje administrativni sporazumi sa Norveškom, Švicarskom, Ukrajinom, Ministarstvom obrane SAD-a i Srbijom, a također i sa Europskom agencijom za svemir (eng. European Space Agency ili ESA) i međuvladinom organizacijom pod nazivom „Organizacija za zajedničku suradnju u naoružanju“ (eng. Organisation for Joint Armament Cooperation, a poznata i po francuskom akronimu OCCAR).

Budući da UK više nije članica EU-a, trenutno nije vezana za EDA-u niti administrativnim sporazumima. Ipak, UK je oživotvorila svoju vojnu suradnju s EU, pomoću tzv. „EU - UK Partnerstva za sigurnost i obranu“ iz 2025. godine. Ovo partnerstvo omogućuje okvir i suradnju u područjima obrane i sigurnosti, kao što su: ZVSP, pomorska sigurnost, svemir, borba protiv terorizma, kibernetička pitanja, borbe protiv manipulacije stranim (dez)informacijama, klimatska pitanja, migracije itd.⁷⁹

Dakle, EDA u sebi sadrži dobrovoljnu suradnju DČ, ima svoj upravljački odbor sastavljen od ministara obrane DČ te ujedno podliježe pravilima o javnom pristupu dokumentima⁸⁰, iako može ograničiti pristup radi vojnih ili obrambenih interesa⁸¹. EDA je također povezana i sa oblikom suradnje koji prikazujemo u nastavku, a koji se zove:

2.4. Stalna strukturirana suradnja (PESCO)

Iza ove zanimljive (ali ponovno i neodređene) formulacije, eng. naziva Permanent Structured Cooperation (kratica: PESCO), koju prvotno određuje čl. 42. st. 6. UEU, a potom definira čl. 46 UEU-a, zapravo se nalazi svojevrtni ugovorni okvir unutar ZSOP-a, a koji omogućuje DČ,

⁷⁸ <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>, pristupio poveznici 26.02.2026.

⁷⁹ V. https://www.eeas.europa.eu/eeas/security-and-defence-eu-and-uk-conclude-security-and-defence-partnership_en ili <https://www.gov.uk/government/publications/uk-eu-security-and-defence-partnership/security-and-defence-partnership-between-the-european-union-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland>, pristupio poveznici 26.02.2026.

⁸⁰ Čl. 30 Uredbe o EDA-i se poziva na Uredbu (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, SL L 145

⁸¹ Ibid. čl. 4.

koje to žele i koje su preuzele obveze povezane s vojnim kapacitetima⁸², zajednički razvoj obrambenih sposobnosti i poboljšanje operativne spremnosti svojih oružanih snaga.

PESCO je formalno uspostavljen Odlukom Vijeća (ZVSP) 2017/2315 od 11. prosinca 2017. o uspostavi stalne strukturirane suradnje (PESCO) i utvrđivanju popisa država članica sudionica.⁸³ Tada je u radu PESCO-a sudjelovalo 25 DČ, tj. svi osim Danske i Malte. Ipak, Odlukom Vijeća (ZVSP) 2023/1015⁸⁴ ovoj suradnji se (dakle, opet poslije ruske agresije na Ukrajinu) pridružila i Danska. Dakle, trenutno u radu PESCO-a sudjeluje 26 DČ (jedino je Malta izvan suradnje).

Možemo naglasiti kako se upravljanje PESCO-om organizira na razini Vijeća (gdje se odluke donose jednoglasno) te u okviru projekata koje provode skupine DČ sudionica, a koje su se uzajamno dogovorile da će provesti takve projekte.⁸⁵ Dakle, DČ prema nacionalnim preferencijama odlučuju u kojim projektima bi aktivnije sudjelovale pa se i ovdje – na neki način – promovira ideja o „više brzina“ unutar EU. Iako svaka DČ odlučuje u kakvim projektima želi ili može sudjelovati, u načelu bi se sve DČ trebale držati zajedničkih kriterija. Drugim riječima, „važno je prije pokretanja stalne strukturirane suradnje pronaći balans“.⁸⁶

Inače, PESCO-om upravlja tajništvo kojeg čine Europska služba za vanjsko djelovanje (dalje u tekstu: ESVD), Vojni stožer EU te spomenuta EDA.⁸⁷ Također, PESCO i EDA koreliraju kod programa CARD (eng. kratica za „Coordinated Annual Review on Defence“).⁸⁸ CARD zapravo predstavlja sustavni pregled obrambenih planova DČ. Glavni cilj tog pregleda je identificiranje prilike za suradnju kako bi se izbjeglo nepotrebno udvostručivanje resursa i popunile praznine u vojnim sposobnostima Europe.

2.4.1. PESCO i pojačana suradnja

⁸² Ovi kapaciteti su pobliže određeni u Protokolu br. 10 o stalnoj strukturiranoj suradnji, koji je dio LU. Isti protokol, između ostalog, propisuje kako DČ, koje sudjeluju u PESCO-u, moraju intenzivno razvijati obrambene sposobnosti, moraju moći staviti na raspolaganje borbene jedinice za zadatke iz čl. 43. UEU (gdje su proširene tzv. Peterberške zadaće)

⁸³ SL L 331, 14.12.2017, konsolidirana verzija na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02017D2315-20230523>, pristupio poveznici 26.02.2026.

⁸⁴ SL L 136, 24.5.2023

⁸⁵ V. čl. 4. Odluke Vijeća (ZVSP) 2017/2315 od 11.12.2017.

⁸⁶ Duić, str. 125

⁸⁷ Čl. 30 Odluke 2017/2315

⁸⁸ [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)#:~:text=Coordinated%20Annual%20Review%20on%20Defence,CARD%20Cycle%20\(2023%2D2024\),](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)#:~:text=Coordinated%20Annual%20Review%20on%20Defence,CARD%20Cycle%20(2023%2D2024),) pristupio poveznici 26.02.2026., Prilog 1 Odluke iz fusnote 83 i 85

Također se može reći kako je PESCO jedna specifična vrsta pojačane suradnje iz čl. 20. UEU⁸⁹, koji je također i vezi s čl. 326. do 334. UFEU-a. Naime, Ugovor iz Amsterdama je uveo pojam pojačane suradnje u svoju strukturu, ali su se tada isključivala pitanja ZVSP-a. Nadalje, Ugovor iz Nice je proširio pojačanu suradnju i na ZVSP, međutim iz iste je isključivao „pitanja koja imaju vojne ili obrambene implikacije.“⁹⁰

Konačno, LU je dozvolio da pojačana suradnja bude i u sferi obrane te se i ovdje može skupiti svojevrsna „koalicija voljnih“ (najmanje 9 DČ) koji bi u ovom segmentu mogli oživiti zajedničku obranu. Ipak, za razliku od klasičnih (političkih) „koalicija“, PESCO svakako predstavlja formalnu i institucionaliziranu strukturu s obvezujućim kriterijima, osmišljenu s ciljem dubljeg integriranja obrambenih kapaciteta, što svakako rezultira oživotvorenjem zajedničke obrane i u ovom segmentu.

Ukoliko gledamo u proceduralnom smislu, PESCO sigurno ima sličnosti sa institutom pojačane suradnje, s tim da ga dodatno definira i prateći Protokol 10 LU. Ipak, zbog fleksibilnosti postoje specifične odredbe koje se odnose na ZSOP. Dakle, **najmanje devet (9) DČ može sudjelovati u određenoj pojačanoj suradnji** (ponovimo, u PESCO-u je trenutno 26 DČ), dok se odobrenje za sudjelovanje u istoj daje odlukom Vijeća koje odlučuje jednoglasno.⁹¹

Trenutno možemo reći da standardna procedura o pojačanoj suradnji nije bila formalno korištena u pogledu misija u okviru ZSOP-a, upravo stoga jer postoji PESCO, kao što postoji i čl. 44. UEU (v. kasnije u tekstu). Nadalje, kod razlika između ova dva vida suradnje unutar LU, također se može izdvojiti to da PESCO stavlja fokus na dugoročnu strukturiranu integraciju (razvoj vojne opreme, softvera, zajedničke obuke i sl.), dok se standardne misije unutar ZSOP-

⁸⁹ Čl. 20. UEU:

„1. Države članice koje među sobom žele uspostaviti pojačanu suradnju u okviru neisključivih nadležnosti Unije mogu koristiti njezine institucije i izvršavati te nadležnosti primjenjujući odgovarajuće odredbe Ugovora, podložno ograničenjima i u skladu s detaljnim aranžmanima utvrđenima u ovom članku i člancima od 326. do 334. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Pojačana suradnja usmjerena je na unapređivanje ciljeva Unije, zaštitu njezinih interesa i jačanje procesa njezine integracije. Takva je suradnja u svako doba otvorena svim državama članicama u skladu s člankom 328. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

2. Odluku kojom se daje ovlaštenje za pojačanu suradnju Vijeće donosi kao krajnje sredstvo, kada utvrdi da ciljeve takve suradnje Unija kao cjelina ne može ostvariti u razumnom roku, i pod uvjetom da u njoj sudjeluje najmanje devet država članica. Vijeće djeluje u skladu s postupkom predviđenim u članku 329. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

3. Svi članovi Vijeća mogu sudjelovati u vijećanju, ali u glasovanju sudjeluju samo članovi Vijeća koji predstavljaju države članice koje sudjeluju u pojačanoj suradnji. Pravila glasanja određena su u članku 330. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

4. Akti usvojeni u okviru pojačane suradnje obvezuju samo države članice koje u njoj sudjeluju. Oni se ne smatraju dijelom pravne stečevine koju moraju prihvatiti države kandidatkinje za pristupanje Uniji.“

⁹⁰ V. čl. 27b Ugovora iz Nice

⁹¹ V. čl. 329 st. 2. UFEU

a odnose na operativne zadatke (održavanje mira, sprečavanje sukoba, obuka stranih, tj. savezničkih snaga, itd.). Također, unutar PESCO-a postoji pravna obveza (podizanje obrambenog proračuna DČ i sl.), dok su misije unutar ZSOP dragovoljne (odnosno, od slučaja do slučaja) za DČ.

2.5. Ostale odredbe ZSOP u UEU

Čl. 42.st. 4. UEU-a govori kako se odluke koje se odnose na ZSOP donose jednoglasno u Vijeću i to na prijedlog VP ili inicijativom DČ. Također, prema potrebi, VP može zajedno sa EK, predložiti korištenje nacionalnih sredstava i instrumenata Unije.⁹² Dakle, unutar ZVSP – čiji je ZSOP integralni dio – jednoglasnost predstavlja standardno pravilo, no postoje određene iznimke fleksibilnosti.⁹³ S druge strane kod odredbi koje se odnose striktno na ZSOP (tj. ako imaju implikacije u području vojske ili obrane), kako je i navedeno, nema iznimki, tj. – jednoglasnost je pravilo.⁹⁴ I o promjeni tog pravila se u budućnosti mora razmisliti, ukoliko želimo oživotvoriti istinsku zajedničku obranu.

Nadalje, ovdje možemo spomenuti kako je za obrambena pitanja potrebno određeno strateško planiranje. U tu je svrhu unutar institucionalnog okvira EU-a uspostavljen operacionalizirani sustav tijela čije su funkcije praćenja, koordinacije i strateškog planiranja striktno podijeljene s ciljem osiguranja učinkovitog „upravljanja krizama“ (što bi se svakako trebalo oživotvoriti na način da postoji sustav koji služi istinskoj zajedničkoj obrani).

Stoga, čl. 38. UEU ovdje uvodi tijelo koje se zove Politički i sigurnosni odbor (dalje u tekstu: PSO), koji, između ostalog, strateški usmjerava operacije upravljanja krizama⁹⁵, koje su navedene u čl. 43. UEU te su, već obrađene u prvom poglavlju ovog rada, a to su tzv. „Petersburške zadaće“. ⁹⁶ PSO ima ovlast Vijeća, tijekom trajanja operacije upravljanja krizama, za donošenje odluka o političkom nadzoru i strateškom usmjeravanju operacije.

⁹² V. čl. 42 (4) UEU

⁹³ Npr. v. čl. 16. UEU („Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom...kvalificirana većina utvrđuje se kao većina koju čini najmanje 55 % članova Vijeća, sačinjena od najmanje petnaest članova i kojom su predstavljene države članice koje zajedno čine najmanje 65 % stanovništva Unije.“) te i čl. 31. UEU (tzv. „konstruktivna suzdržanost“ te u čl. 31 (3) postoji i tzv. „premošćujuća ili pasarela klauzula“), itd.

⁹⁴ V. čl. 31 (4) UEU

⁹⁵ V. čl. 38. UEU

⁹⁶ U čl. 43. UEU iste su proširene na: zajedničke operacije razoružavanja, humanitarne zadaće i zadaće spašavanja, zadaće vojnog savjetovanja i pružanja pomoći, zadaće prevencije sukoba i očuvanja mira. Ovdje prof. Duić navodi kako se „nijedna operacija ZSOP-a se ne može pokrenuti u domeni koja nije obuhvaćena Peterberškim zadaćama,

Najviše vojno tijelo koje je osnovano u okviru Vijeća – i to Odlukom Vijeća 2001/79 (ZVSP) od 22. siječnja 2001. godine je - Vojni odbor EU.⁹⁷ Isti se sastoji od načelnika stožera DČ, koje zastupanju i njihovi vojni predstavnici⁹⁸ te ima i svog predsjedatelja⁹⁹. Bitno je naglasiti kako isti odbor vodi sve vojne aktivnosti u okviru EU, posebno pružajući vojne savjete PSO.

Uz Vojni odbor EU je također osnovan i Vojni stožer EU i to Odlukom Vijeća 2001/80 (ZVSP) od 22. siječnja 2001.¹⁰⁰ Vojni stožer se nalazi unutar ESVD. Između ostalog, bitno je naglasiti kako predstavlja izvor vojnog stručnog znanja EU, koordinira rad s NATO-om, daje preporuke u vezi kapaciteta koje DČ stavljaju EU na raspolaganje, itd.¹⁰¹

Operacije u okviru Vojnog stožera se dijele na izvršne (to su vojna djelovanja, npr. misija ALTHEA u BiH, EUNAVFOR ATALANTA u Somaliji i Adenskom zaljevu) i neizvršne (npr. EUMAM, odnosno obuka ukrajinskih oružanih snaga na tlu DČ EU, koju će se posebno spomenuti i u narednom poglavlju).

Sve navedeno nam govori kako današnja EU ima određeni nukleus operativnih oružanih snaga (također i određeno „zapovjedništvo“), koji se svakako treba/mora povećati, odnosno poboljšati. Naime, temelji su (odavno) postavljeni, ali nedostaje daljnja operacionalizacija i/ili politička volja.

2.5.1. „Koalicija voljnih“

Na ovom mjestu bi također mogli navesti i odredbu u čl. 44 UEU-a. Naime, kad DČ EU djeluju unutar tzv. (proširenih) „Peterberških zadaća“ (iz čl. 43. UEU), tada se Vijeću može omogućiti da povjeri provedbu određenog zadatka u tom okviru ZSOP-a odabranoj skupini DČ koje su voljne i imaju potrebne sposobnosti za te zadaće. Tada se DČ, u suradnji s VP, međusobno dogovaraju o načinu upravljanja takvom zadaćom, kao što i redovno obavještavaju Vijeće o napretku, mogućim izmjenama ciljeva u navedenim zadaćama.¹⁰²

međutim DČ i EU u pokretanju civilnih i vojnih misija imaju slobodu tumačenja misija, što im daje manevarski prostor.“

⁹⁷ Military Committee of the European Union (EUMC), SL L 27

⁹⁸ V. čl. 1. Odluke Vijeća 2001/79 (ZVSP)

⁹⁹ V. čl. 3. navedene Odluke

¹⁰⁰ Military Staff of the European Union (EUMS), SL L 27, dopunjen konsolidiranom verzijom 07.04.2008., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02001D0080-20080407&qid=1772194020000#B-4>, pristupio poveznici 27.02.2026.

¹⁰¹ V. Prilog Odluke 2001/80 (ZVSP)

¹⁰² V. čl. 44. UEU

Dakle, čl. 44 UEU-a omogućuje da minimalno dvije DČ (naravno, logičan je veći broj za takva sudjelovanja) obavljaju određene misije za potrebe EU, bez zahtijevanja da sve DČ sudjeluju. To bi se svakako moglo nazvati „fleksibilnom koalicijom“, odnosno (i u današnje vrijeme sve češćom sintagmom) – „koalicijom voljnih“.

Međutim, problem je što se navedeni čl. 44. UEU-a, do ovog trenutka, nije koristio u praksi. Naime postoji neformalna (politička) „koalicija voljnih“ (koja, izvan Vijeća, razmatra „sigurnosna jamstva“ za Ukrajinu „poslije zaključenja mira“), dok je ova odredba ostala neiskorištena, ne samo zbog nedostatka političke volje, već možda i zbog činjenice kako je odredba pomalo neprecizna, ali moguće je oživljavanje istog članka, koje će se također obraditi u idućim poglavljima.

2.6. Odredbe ZSOP u UFEU

Koncept ZSOP, odnosno kolektivne obrane, a koji je primarno utemeljen u spomenutim najbitnijim odredbama UEU-a, se ipak dodatno prenosi i na UFEU te ovdje također leži potreba za potencijalnom reformom LU, odnosno osnivačkih ugovora. Dakle, UFEU, u odredbama područja nadležnosti Unije (Glava I.), navodi kako je Unija nadležna za utvrđivanje i provedbu ZVSP, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike.¹⁰³ Također, iznad u tekstu je već definirana tzv. „civilna klauzula solidarnosti“ iz čl. 222 UFEU.

Nadalje, ovdje možemo istaknuti i kako se u današnji koncept (zajedničke) obrane svakako mogu povezati i drugi segmenti, odnosno politike. Npr., ZSOP je isprepletana i sa industrijskom (čl. 173 UFEU će biti definiran u idućem poglavlju), istraživačkom (čl. 179 UFEU) i svemirskom politikom (čl. 189 UFEU). Čak i oko čl. 215. UFEU-a, tj. kod mjera ograničenja (ili sankcija) se može ograničiti ili prekinuti suradnja s trećim zemljama, a na temelju odluka koje su u okviru ZSOP-a.

Također se mogu spomenuti i tzv. derogirajuće klauzule iz čl. 346. i 347. UFEU-a.¹⁰⁴ Iste odredbe omogućuju DČ poduzimanje mjera, a koje smatraju potrebnima za svoje bitne

¹⁰³ V. čl. 2. st. 4. UFEU

¹⁰⁴ Čl. 346. UFEU:

1. Odredbe Ugovora ne isključuju primjenu sljedećih pravila:

(a) nijedna država članica nije obvezna davati informacije ako smatra da bi njihovo otkrivanje bilo suprotno osnovnim interesima njezine sigurnosti;

(b) svaka država članica može poduzeti one mjere koje smatra potrebnima za zaštitu osnovnih interesa svoje sigurnosti, koje su povezane s proizvodnjom ili trgovinom oružjem, streljivom i ratnom opremom; takve mjere

sigurnosne interese, poput zaštite proizvodnje ili trgovine oružjem te ih ujedno i izuzimaju od standardnih pravila unutarnjeg tržišta.

Ovim odredbama se pokazuje kako primarno pravo EU-a priznaje ustavnu prevagu nacionalnog suvereniteta i obrambenih interesa nad ekonomskim pravilima EU-a o slobodnom tržištu i javnoj nabavi. Drugim riječima, u navedenom kontekstu, možemo reći kako ZSOP nije izolirani „otok“, sadržan isključivo u člancima koji ga direktno reguliraju, već ima utjecaj i na druga pravila EU-a.

2.7. Rezolucija EP o europskoj obrambenoj uniji

Na ovom mjestu se može naglasiti kako se ZSOP ili (u kontekstu ovog rada „zajednička obrana“), ne nalazi isključivo u odredbama osnivačkih ugovora, već i u nekim drugim (čit. političkim) dokumentima. Ovdje će se sumarno spomenuti kako je i EP donio Rezoluciju o europskoj obrambenoj uniji.¹⁰⁵ Navedena rezolucija se, između ostalog, temelji i na odredbama o stalnoj strukturiranoj suradnji te „obrambenom savezništvu“ (referirajući se na čl. 42. st. 7. UEU-a). Ovdje se institucije EU-a potiču na dodatno financiranje unutar ZSOP-a, a smatra se i da „istinski jaka Europska obrambena unija mora ponuditi državama članicama jamstva i kapacitete veće od onih koje same imaju.“¹⁰⁶

Između ostalog, u ovoj rezoluciji je zaraženo i uspostavljanje stalnog formata sastanaka ministara obrana unutar Vijeća, predloženo je osnivanje civilno – vojnog operativnog sjedišta EU-a za planiranje, pozvalo se na aktivaciju PESCO-a, podržan je razvoj fonda za obranu, itd. U dokumentu je također vidljivo kako NATO i dalje ostaje sveprisutan, kada je u pitanju zajednička obrana.

ne smiju štetno utjecati na uvjete tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu u odnosu na proizvode čija namjena nije specifično vojna.

2. Vijeće može, odlučujući jednoglasno, na prijedlog Komisije, izmijeniti popis proizvoda na koji se primjenjuju odredbe stavka 1. točke (b) sastavljen 15. travnja 1958.“

Čl. 347. UFEU:

„Države članice međusobno se savjetuju o poduzimanju koraka potrebnih kako bi spriječile da na funkcioniranje unutarnjeg tržišta utječu mjere na čije bi poduzimanje neka država članica mogla biti primorana u slučaju ozbiljnih unutarnjih poremećaja koji utječu na očuvanje javnog poretka u slučaju rata, ozbiljnih međunarodnih napetosti koje predstavljaju ratnu prijetnju ili radi ispunjavanja obveza koje je prihvatila radi očuvanja mira i međunarodne sigurnosti.“

¹⁰⁵ P8_TA(2016)0435, Europska obrambena unija, Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenoga 2016. o Europskoj obrambenoj uniji (2016/2052(INI)), (2018/C 224/03), SL C 224

¹⁰⁶ Ibid., toč.1

Međutim, poneke odredbe ove rezolucije, kao da pokušavaju napraviti „emancipaciju“ (spominje se „strateška autonomija“ EU), iako u isto vrijeme NATO i ostaje „temelj kolektivne sigurnosti“. Budući se radi o političkom dokumentu, isti je očito i rezultat političkih kompromisa. Međutim to „pravilo“ vrijedi i za pravne dokumente.

U rezoluciji je također naglašena i želja EP da isti ima „važnije mjesto u budućoj Europskoj obrambenoj uniji...“¹⁰⁷ Dakle, iz svega navedenog, ova rezolucija u sebi nosi vidljivu ambiciju za reformom i oživljavanjem u segmentu ZSOP-a, ali ista tendencija ujedno ostaje i nejasna, pogotovo, ako se ponavlja da NATO ostaje temelj kolektivne obrane u Europi.

Ipak, EP je donio ovu rezoluciju u prvoj fazi rata u Ukrajini, tj. prije sveobuhvatne ruske invazije, tj. i tada je prepoznao kako situacija zahtijeva „žurno osnivanje Europske obrambene unije“.

Dakle, od koncepta zajedničke obrambene politike (kao svojevrsnog temeljnog ili zajedničkog nazivnika unutar proučavane tematike), preko zajedničke obrane (kao višeg stupnja integracije), ovim dokumentom, dolazimo konačno i do želje za istinskom (europskom) obrambenom unijom. Navedeni ideal bi jednom napokon i trebao pronaći svoje mjesto u primarnom pravu.

* * *

Dakle, u ovom poglavlju smo sumarno prošli najbitnije važeće odredbe oko ZSOP-a u primarnom pravu EU-a. Međutim, još nismo obradili kako navedene odredbe točno izgledaju tijekom najvećeg rata u Europi, poslije Drugog svjetskog rata. Naime, nismo pokazali što se točno događa unutar mehanizma ZSOP, kao odgovor na rusku agresiju na Ukrajinu, koja je ujedno i kandidat za članstvo u EU, a također i na činjenicu da je ova agresija usmjerena i protiv EU. Sve navedeno će se pokušati objasniti u narednom (trećem) poglavlju ovog rada.

U okviru ovog poglavlja, a kao određenu zanimljivost ili anomaliju, može se također naglasiti činjenica kako čl. 7. Ustava RH¹⁰⁸, nije u suglasnosti sa odredbama kolektivne obrane iz EU (tj. čl. 42. st. 7. UEU-a) i NATO Ugovora (tj. čl. 5). Naime, čl. 7. Ustava RH, između ostalog kaže kako RH „**može** pružiti pomoć državama saveznicama u slučaju oružanog napada...“, dok se u EU i NATO odredbama kaže kako se pomoć napadnutim DČ „**mora**“ pružiti.

¹⁰⁷ Ibid., toč.42

¹⁰⁸ NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

„Ustavom se *obveza* ne negira u potpunosti (pomoć se može uputiti „u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima“), ali *nije utvrđena* *decidirano*. U lancu kreatora vanjske i sigurnosne politike, pozivanjem na Ustav, može se dogoditi da se pomoć *odbije ili da se s odlukom odugovlači*. Ta mogućnost slabi pouzdanost pomoći koju su, državi žrtvi, dužne pružiti obje organizacije: Europska unija, kada je u službi zajedničke sigurnosti i obrane, i Sjevernoatlantski savez.“¹⁰⁹ Naravno, nije Ustav RH jedini koji ima specifične odredbe koje potencijalno dolaze u koliziju sa međunarodnim obvezama (što će se obraditi u zadnjem poglavlju ovog rada).

U kontekstu ZSOP-a, također možemo ponovno naglasiti kako se „ideal“ zajedničke obrane, „na papiru“, tj. u ZSOP-u (ukoliko ne gledamo kontekst najvećeg rata u Europi, nakon 1945. godine, što će biti predmet idućeg poglavlja), tek treba (sigurno?) stvoriti. Dakle, „pouzdan i cjelovit sustav obrane predviđen klauzulom o zajedničkoj obrani značio bi da zajednički sustav već postoji, a to *nije slučaj*“¹¹⁰, iako je navedeno kako postoji određeni nukleus zajedničke obrane. U svakom slučaju, zajednička europska obrana bi jednostavno bila „kruna razvoja europskog sigurnosnog zajedništva.“¹¹¹

Ovdje svakako moramo imati na umu i spomenutu supremaciju, ili bolje rečeno nadređenost, odnosno primat europskog prava nad nacionalnim pravom. Naime, kako navode neki europski ustavni stručnjaci, bitno je razlikovati kako se „supremacija odnosi na hijerarhijsku valjanost i donošenje zakona, dok primat nije nužno utemeljen na hijerarhiji, već na razlikovanju između područja primjene različitih normi...“¹¹² U pitanju konačnog rješavanja primata europskog prava, očito leži najveći teret za kontekst europske zajedničke obrane.

U svakom slučaju, kao zaključno za ovo poglavlje možemo ponoviti, kako današnja EU ima određeni nukleus operativnih oružanih snaga, koji se svakako treba/mora povećati, odnosno poboljšati. Naime, temelji su (odavno) postavljeni, a u kontekstu povratka konvencionalnog rata u Europi i izravnih sigurnosnih ugroza za EU je nužno oživotvorenje svih ovih „uspavanih“ (rudimentarnih, nejasnih i sl.) odredbi, kao što je potrebna i daljnja reforma EU, posebno u navedenom segmentu ZSOP-a.

¹⁰⁹ Rudolf, Davorin, „Zajednička sigurnosna i obrambena politika europske unije prema Lisabonskom ugovoru“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 3/2014., str. 557.- 574., str. 568

¹¹⁰ Ibid., str. 571

¹¹¹ Ibid., str. 573

¹¹² Avbelj, Matej, „Supremacy or Primacy of EU Law-(Why) Does it Matter?“, European Law Journal, Vol. 17, No. 6, November 2011, pp. 744–763, str. 758

3. ODGOVOR ZSOP-a NA RUSKU AGRESIJU

3.1. Uvodno

Ruska agresija na Ukrajinu predstavlja ujedno i opasnost za Europu, odnosno EU, a na početku smo i naveli da se radi o **jasnom kršenju međunarodnog prava**¹¹³. Također, ne zaboravimo da se na europskom tlu događaju akti ruskog specijalnog ili hibridnog rata (sabotaže, trovanja, ubojstva, miješanje u izborne procese unutar DČ, upadi dronovima itd.), koji su usmjereni ne samo na potencijalne ruske disidente, već i na građane EU (kinetički, ali i u smislu ruske propagande), kao i na kritičnu infrastrukturu unutar EU.¹¹⁴

Drugim riječima, određena država, trenutno poznata pod nazivom Ruska Federacija (RF), aktivno djeluje na potkopavanju međunarodnog poretka, sigurnosti i načela na kojima počiva EU (npr. bitno je znati koje su vrijednosti zapisane u čl. 2. UEU, kao i u Povelji o temeljnim pravima EU¹¹⁵).

Zbog svega navedenog, RF je (16. ožujka 2022. godine) prestala biti članicom Vijeća Europe (s pokretanjem postupka isključenja, temeljem Statuta Vijeća Europe, RF je konačno sama predala službenu obavijest o povlačenju iz ove organizacije) te se više ne smatra potpisnicom Europske konvencije o ljudskim pravima. Nije stoga niti čudo kako na planu međunarodnog i

¹¹³ Glavna skupština UN-a je donijela i nekoliko rezolucija po ovom pitanju, npr.: Rezolucija ES-11/1 od 2. ožujka 2022. („Agresija protiv Ukrajine“), ES-11/4, ES-11/6, itd., a također možemo spomenuti i nalog o privremenim mjerama Međunarodnog suda (ICJ) od 16. ožujka 2022 (agresor treba prestati sa agresijom) ili presudu od 2. veljače 2024. (br. 2024/10) u kojoj se, između ostalog, odbacuju netočni ruski (propagandni) navodi o „genocidu“, koji su Ukrajinci počinili u Donbasu. Također možemo spomenuti i presudu Europskog suda za ljudska prava (ECtHR) od 25. lipnja 2024. „Ukraine v. Russia (re Crimea)“ - 20958/14 i 38334/18, kojom se navodi kako je nelegalna aneksija Krima dovela i do sustavnog kršenja ljudskih prava

¹¹⁴ <https://www.bbc.com/news/articles/c9d07z1439zo>, pristupio poveznici 02.03.2026.
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/15/russian-hybrid-threats-council-sanctions-twelve-individuals-and-two-entities-over-information-manipulation-and-cyber-attacks/>, pristupio poveznici 02.03.2026.

¹¹⁵ SL C 202, 7.6.2016, dok čl. 2. UEU glasi: „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.“

europskog prava, upravo svjedočimo tendenciji da se formira (specijalni) **sud koji bi sudio RF za agresiju na Ukrajinu**¹¹⁶.

Nadalje, Rusija prijeti i ciljevima ZVSP-a iz čl. 21 st.2. UEU-a. Naime, EU „utvrđuje i provodi zajedničke politike i djelovanja i nastoji ostvariti visok stupanj suradnje u svim područjima međunarodnih odnosa radi:

- a) zaštite svojih vrijednosti, temeljnih interesa, sigurnosti, neovisnosti i cjelovitosti;
- b) učvršćivanja i podrške demokraciji, vladavini prava, ljudskim pravima i načelima međunarodnog prava;
- c) očuvanja mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda, načelima Helsinškoga završnog akta i ciljevima Pariške povelje, uključujući i one koji se odnose na vanjske granice...¹¹⁷

Ovdje se također može ponoviti kako ruska agresija na Ukrajinu traje od 2014. godine, tj. od ilegalne aneksije Krima, međutim demokratska međunarodna zajednica, čiji je Europa integralni (a sada doista i krucijalni) dio, je rat počela razmatrati s bitno većom razinom kritičnosti, tek kroz sveobuhvatnu invaziju, koja traje od 24. veljače 2022. godine. Iako se o „geopolitičkoj Uniji“ govorilo i ranije¹¹⁸, tek od sveobuhvatne ruske invazije se počelo (najozbiljnije?) shvaćati i činiti što je potrebno EU-u u području ZSOP-a.

U ovom smislu ne treba zaboraviti ni širu sliku cjelokupne ZVSP, gdje je EU također djelovala protiv RF i prije sveobuhvatne invazije 2022. godine, odnosno odmah poslije protupravne aneksije Krima tijekom 2014. godine. Ovdje možemo spomenuti i jedan od temeljnih akata kojim su uvedene sankcije RF, a to je bila Odluka Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. godine o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini.¹¹⁹

Na temelju te Odluke (koja je kasnije mijenjana Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/351 od 1. ožujka 2022.¹²⁰), donesena je Uredba Vijeća 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s

¹¹⁶ <https://www.coe.int/en/web/special-tribunal-ukraine/frequently-asked-questions>, pristupio poveznici 01.06.2026.

¹¹⁷ V. čl. 21 (2) a), b) i c) (također d), e), f), g) i h)) UEU

¹¹⁸ Ovdje posebno vrijedi spomenuti govor iz studenog 2019. predsjednice EK Ursule von der Leyen, koja je spomenula pojam „geopolitička Komisija“, v.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/speech_19_6408, pristupio poveznici 03.03.2026.

¹¹⁹ SL L 229

¹²⁰ SL L 65

obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini¹²¹ (kasnije izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2022/350 od 1. ožujka 2022.¹²²). Iz navedenih akata (koji se odnose na ZVSP) je proizašla i jedna od poznatijih presuda protiv RF, a to je bila presuda u predmetu *RT France v. Council*.¹²³ Istom presudom je potvrđena zakonitost zabrane emitiranja (ruske propagande) ruskih medija pod državnom kontrolom u EU.

Ovdje ne smijemo zaboraviti niti činjenicu koju nam govori i sudska praksa, tj. kako postoji i „autonomija pravnog sustava Zajednice“ (npr. slučaj *Kadi*)¹²⁴ te u tom smislu, moramo naglasiti kako EU ima pravo i obvezu djelovati protiv svih djelovanja koja potkopavaju temelje EU-a, a koji se svakako očituju u ruskoj agresiji.

Slijedom navedenog, EU je djelovao i na širem polju cjelokupne ZVSP (posebno u smislu sankcija), dok će za potrebe ovog rada biti prikazane najbitnije mjere u kontekstu (užeg polja) ZSOP-a, tj. ono što je vezano za obrambena pitanja.

Dakle, ovdje možemo ponoviti kako je EU, prije svega, zamišljena kao mirovni projekt te se koncept ZSOP-a, odnosno (u dubljem smislu) zajedničke obrane, nalazi u stanju permanentne nedovršenosti, odnosno u procesu kontinuirane evolucije, koja još nije dosegla svoj konačni institucionalni oblik. Ipak, u prijašnjim poglavljima je navedeno kako se donošenjem LU, napokon stekla „želja“ za stvaranjem zajedničke (europske) obrane.

Međutim, kako je također u tekstu prije i navedeno, postoji određena pravna jezgra, koja se sada – na neki način – („nevidljivo“ ili polako) oživotvoruje, a da je laici (vjerojatno i određeni pravnici) nisu posve niti svjesni. Naime, ako bi parafrazirali neke sentence iz prošlosti, mogli bi reći da **europsko pravo** (koje predstavljaju i odredbe o zajedničkoj obrani) „**ne smije šutjeti za vrijeme rata**“.¹²⁵ Slijedom navedenog, ovo poglavlje će pokušati pokazati što se trenutno (u jeku najvećeg rata u Europi poslije 1945. godine) događa u pravnom segmentu zajedničke obrane, tj. kakav je odgovor ZSOP-a na trenutnu rusku agresiju *de lege lata*.

¹²¹ SL L 229, ovdje se zapravo radi o aktu unutrašnjeg tržišta, a ne o aktu ZVSP-a, no o tome više u daljnjem tekstu.

¹²² SL L 65

¹²³ ¹²³ V. presuda Općeg suda od 27. srpnja 2022. u predmetu T-125/22 (*RT France v Council of the European Union*)

¹²⁴ C-402/05 P i C-415/05 P

¹²⁵ Izreka Cicerona je glasila: „Silent enim leges inter arma“, tj. „zakoni šute u vrijeme rata“ (dakle, misli se na „izvanredna stanja“).

3.2. Osnovne mjere EU u kontekstu ruske agresije

3.2.1. Povjerenik za obranu i svemir

Dakle, krajem 2024. godine je EU – po prvi puta u svojoj povijesti – odlučio stvoriti novi portfelj unutar EK i tako smo dobili (prvog) povjerenika za obranu i svemir. Pravna ovlast da bi postojao, između ostalog i, povjerenik koji bi bio nadležan za obranu, proizlazi iz LU, točnije iz čl. 17. UEU-a¹²⁶, čl. 173. UFEU-a, koji pruža pravnu osnovu za industrijsku politiku (o tome će biti govora dalje u tekstu)¹²⁷, a može se navesti i čl. 182. UFEU-a, koji podržava istraživanje i tehnološki razvoj.¹²⁸ Iako je ovo mjesto novog povjerenika stvoreno izvršnom odlukom (predsjednika/predsjednice) EK, isti povjerenik ne bi mogao funkcionirati bez programa i odobrenog proračuna, koji se ponajviše reflektiraju u Uredbi EDIP¹²⁹ te u budućem Aktu EU o svemiru¹³⁰, ali i dr. dokumentima.

Trenutni povjerenik za obranu i svemir¹³¹ također upravlja i europskim obrambenim fondom, a koji predstavlja ključnu inicijativu EK za potporu zajedničkom istraživanju i razvoju obrambenih sposobnosti iz proračuna EU.¹³²

3.2.2. „Strateški kompas“

Nadalje, u kontekstu nekih prvotnih mjera EU, usvojenih početkom ruske sveobuhvatne invazije na Ukrajinu, ovdje se može spomenuti donošenje tzv. „Strateškog kompasa za

¹²⁶ V. čl. 17 (6 b) UEU: Predsjednik Komisije... odlučuje o unutarnjem ustroju Komisije...”

¹²⁷ V. čl. 173 UEU

¹²⁸ V. čl. 182 UEU

¹²⁹ SL L, 2025/2643, punim nazivom: Uredba (EU) 2025/2643 EP i Vijeća od 16. prosinca 2025. o uspostavi Programa za europsku obrambenu industriju i okvira mjera za osiguravanje pravodobne dostupnosti obrambenih proizvoda i opskrbe njima

¹³⁰ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-act_en?prefLang=hr, pristupio poveznici 10.03.2026., trenutno se radi o inicijativi, koja ima za cilj osigurati sigurnost, otpornost i ekološku održivost, a istovremeno potaknuti konkurentnost svemirskog sektora EU-a.

¹³¹ https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/andrius-kubilius_en, pristupio poveznici 10.03.2026.

¹³² https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-defence-fund_en, pristupio poveznici 10.03.2026., „European Defence Fund“ ili EDF je uspostavljen Uredbom (EU) 2021/697 EP i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi Europskog fonda za obranu i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2018/1092, SL L 170, konsolidirana verzija na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0697-20240301>, pristupio poveznici 10.03.2026.

sigurnost i obranu“ iz ožujka 2022. godine.¹³³ Radi se o sveobuhvatnom akcijskom planu – donesenog pod okriljem VP i ESVD - koji je Vijeće odobrilo, a s ciljem jačanja ZSOP do 2030. godine. „Strateški kompas“ bi trebao pružiti zajedničku stratešku viziju, a ujedno postavlja i konkretne ciljeve, kako bi EU postala sposobnija u pružanju sigurnosti, u sve nestabilnijem i opasnijem globalnom okruženju.

U dokumentu je, između ostalog, navedeno (ono što je i naznačeno iznad u tekstu) kako „Rusija grubo krši međunarodno pravo i načela Povelje UN-a te potkopava europsku i globalnu sigurnost i stabilnost“¹³⁴, kao i da nam je potreban „kvantni skok naprijed“¹³⁵ u kontekstu ZVSP, odnosno ZSOP. Također se spominje kako se solidarnost među DČ ogledava u čl. 42. st. 7. UEU-a, a poziva se i na traženje modaliteta oko implementacije čl. 44. UEU-a¹³⁶ („koalicija voljnih“) te se ističe nužnost potpunog iskorištavanja PESCO-a, kao i Europskog obrambenog fonda.¹³⁷

Sve navedeno se pokušava postaviti na „četiri stupa“, odnosno definiraju se prioriteti u četiri područja rada: „djelovanje“ (eng. Act, tj. razvoj snaga za brzo djelovanje, v. u nastavku), „osiguravanje“ (eng. Secure, tj. jačanje otpornosti na hibridne prijetnje, kibernetičke napade i sl.), „ulaganje“ (eng. Investment, tj. odnosi se na povećanje obrambenih proračuna DČ i zajedničko ulaganje u nove tehnologije i sl.) i „partnerstva“ (eng. Partner, tj. daljnje produbljivanje odnosa s NATO-om, v. dalje u tekstu, ali i UN-om, uz zadržavanje europske autonomije) te unutar tih dijelova postavlja načelne i konkretne ciljeve.

Tijekom 2025. godine je, možda i najznačajniji dio „Strateškog kompasa“ - postao operativan¹³⁸, a radi se o tzv. **kapacitetu za brzo raspoređivanje** (ili eng. „Rapid Deployment Capacity“, tj. EU RDC). Prema mišljenju autora ovih redaka, odabir ovog pojmovno apstraktnog i konceptualno opreznog naziva očito odražava potrebu za kompromisom, čime se svjesno izbjeglo korištenje jasnih i tradicionalnijih vojnih pojmova. Naime, ovdje se, u praksi, radi o snazi od **5000 vojnika** (unutar ključnih rodova vojske, tj. kopnene snage, zrakoplovstvo i mornarica), a koji bi bili spremni za hitne intervencije u kriznim područjima i zonama sukoba.

¹³³ https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en, i chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, pristupio poveznici 04.03.2026.

¹³⁴ Ibid., str. 17

¹³⁵ Ibid., str. 10

¹³⁶ Ibid., str. 26

¹³⁷ Ibid., str. 12

¹³⁸ https://www.eeas.europa.eu/eeas/common-security-and-defence-policy-eu-rapid-deployment-capacity-becomes-operational_en, pristup poveznici 06.03.2026.

Naravno, potencijalno se radi, možda tek, o jednoj brigadi ljudi te se ovdje svakako trebalo razmišljati ambicioznije. Štoviše, u vremenu prije donošenja LU se također govorilo o tzv. bojnim grupama (eng. Battlegroups), čiji je RDC svojevrsna iteracija, no ova operativna novost, ipak u sebi nosi određeni začetak (također i oživotvorenje) neke buduće vojne sile EU (budimo ambiciozni i nazovimo je: „europska vojska“).

Šteta je što stvaranje ambicioznijeg projekta (u krajnjoj liniji i „europske vojske“) nije bio jedan od ciljeva ovakvog dokumenta, jer se oslanjanje na NATO, u trenutku pisanja ovog rada, ne čini najprirodnijim putem jačanja ZSOP. Naime, iako se činilo da je NATO (nakratko) oživiljen, na samom početku sveobuhvatne ruske invazije na Ukrajinu, što je rezultiralo i ulaskom Finske i Švedske u Savez, sada je vidljivo da **transatlantska veza više nije prioritet trenutne američke administracije**¹³⁹ (a pitanje je koliko će biti u fokusu nekih novih administracija).

S druge strane, bit će puno više potrebno (od samo jednog dokumenta) za stvaranje zajedničke europske vojske, jer ista „ne može biti sredstvo, nego rezultat integracije“. ¹⁴⁰ Drugim riječima, sve ovisi o političkoj volji DČ, koje od samih početaka razvijanja ZVSP (a i ZSOP) žele zadržati suverenitet nad pitanjima (nacionalne) obrane i sigurnosti.

3.2.3. „Bijela knjiga za europsku obranu - Spremnost 2030.“

Nakon „Strateškog kompasa“ može se spomenuti i „Bijela knjiga za europsku obranu – Spremnost 2030.“¹⁴¹ Ovdje se radi o strateškom dokumentu, koji je dio šireg plana „ReArm Europe“ te služi kao nacrt za obnovu europskih vojnih sposobnosti, rješavanje kritičnih

¹³⁹ V. npr. Nacionalnu sigurnosnu strategiju SAD-a (studen 2025), gdje se, između ostalog, govori kako se “veći problemi s kojima se suočava Europa uključuju aktivnosti Europske unije i drugih transnacionalnih tijela koje potkopavaju političku slobodu i suverenitet, migracijske politike koje transformiraju kontinent i stvaraju sukobe, cenzuru slobode govora i suzbijanje političke oporbe, pad nataliteta te gubitak nacionalnih identiteta i samopouzdanja...“, itd., v. na chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf te na <https://www.whitehouse.gov/priorities/national-security/>, pristupio poveznici 06.03.2026.; v. i Nacionalna strategija obrane SAD-a, gdje se kaže kako Europa nije prioritet, već je to „obrana američke domovine i odvrćanje Kine“, odnosno „Naši saveznici u NATO-u su stoga snažno pozicionirani da preuzmu primarnu odgovornost za konvencionalnu obranu Europe, uz ključnu, ali ograničenu američku podršku...Kao što je predsjednik Trump rekao, rat u Ukrajini mora završiti. Međutim, kako je i on naglasio, **to je prije svega odgovornost Europe**...“ na chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.pdf, pristupio poveznici 06.03.2026.

¹⁴⁰ Lapaš, Davorin „Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije nakon Lisabona – put k europskom političkom identitetu?“ // Reforma Europske unije - Lisabonski ugovor. Zagreb: Narodne novine, 2009. str. 271-294

¹⁴¹ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030_en, pristupio poveznici 10.03.2026.

nedostataka i uspostavljanje konkurentne obrambene industrijske baze do kraja desetljeća.¹⁴² Tzv. „Bijela knjiga“ bi se trebala fokusirati na područja kao što su: zračna i protuzračna obrana, sustave artiljerije, streljivo i projekte, dronove, kibernetiku, vojnu mobilnost, itd. Sve navedeno bi se izvršilo kroz financijske mehanizme, kao što je SAFE.¹⁴³

„Bijela knjiga“, između ostalog, naglašava kako je „**Ukrajina prva crta europske obrane**“¹⁴⁴, ali za pravnike je još bitnije naglasiti kako ista koristi čl. 122. UFEU-a. Naime, ovdje se čl. 122. UFEU-a koristio kako bi se ubrzalo donošenje instrumenta SAFE, jer se Vijeću dopustilo donošenje odluke kvalificiranom većinom, odstupajući od standardne parlamentarne procedure.

Drugim riječima, čl. 122. UFEU predviđa dvije pravne osnove koje Vijeću omogućuju donošenje mjera na temelju prijedloga EK, bez ikakvog uključivanja EP. St. 1. tog članka se bavi ulogom Vijeća kod ekonomskih poteškoća s kojima se suočavaju DČ, a st. 2. se posebno odnosi na financijsku pomoć (o kojoj odlučuje Vijeće) za DČ, kad postoje iznimne okolnosti.¹⁴⁵ Iako zanemarivanje EP u financijskim ili dr. pitanjima, nije nužno pravi put, ovdje se ipak pokazuje istinska spremnost za rješavanje izazova kao što je pomoć Ukrajini, a paralelno se i oživljava koncept zajedničke obrane, jer ništa se ne može bez – financija.

Što se tiče šireg plana „ReArm Europe“, a kako obrana još uvijek predstavlja ovlast DČ te je pitanje nacionalnog suvereniteta, a budući da bi Pakt o stabilnosti i rastu, po kojem se DČ trebaju pridržavati proračunske discipline¹⁴⁶, mogao ograničiti obrambene izdatke, EK je „nastojala uvesti veću fleksibilnost kako bi osigurala da ograničenja duga i deficita Unije ne postanu prepreka hitnoj potrebi za povećanjem vojnih rashoda.“¹⁴⁷

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Security Action for Europe ili SAFE, v. Uredbu Vijeća (EU) 2025/1106 od 27. svibnja 2025. o uspostavi Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) putem jačanja europske obrambene industrije, SL L 2025/1106

¹⁴⁴ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%20202030.pdf, pristupio poveznici 10.03.2026.

¹⁴⁵ Čl. 122 UFEU:

„1. Ne dovodeći u pitanje bilo koji drugi postupak predviđen Ugovorima, Vijeće, na prijedlog Komisije može u duhu solidarnosti među državama članicama odlučiti o mjerama primjerenima gospodarskim prilikama, osobito ako se pojave ozbiljne poteškoće u opskrbi određenim proizvodima, poglavito u području energetike.
2. Kada se neka država članica nađe u poteškoćama ili joj prijete ozbiljne poteškoće zbog prirodnih katastrofa ili izvanrednih okolnosti koje su izvan njezine kontrole, Vijeće može, na prijedlog Komisije, pod određenim uvjetima toj državi članici odobriti financijsku pomoć. O donesenoj odluci predsjednik Vijeća obavještuje Europski parlament.“

¹⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2025/01/21/stability-and-growth-pact-council-adopts-recommendations-to-countries-under-excessive-deficit-procedure/>, pristupio poveznici 23.03.2026.

¹⁴⁷ <https://verfassungsblog.de/rearm-europe-law/>, pristupio poveznici 23.03.2026.

Ovdje možemo spomenuti kako Uredba koja regulira ovo pitanje¹⁴⁸, u svojim člancima 25. i 26., ujedno regulira opće (ozbiljni gospodarski pad u euro-području ili EU) i nacionalne klauzule o odstupanju (iznimne okolnosti koje su izvan kontrole DČ), tj. postoje mogućnosti odstupanja od kretanja neto rashoda, što je pozitivno u svjetlu izvanrednih okolnosti, kao što je rat na istoku Europe, odnosno agresija na državu kandidatkinju EU.

Bez ulaženja u ostale (financijske i dr.) segmente kod „Bijele knjige“ i pratećih financijskih mehanizama, ovdje već možemo vidjeti i ponoviti kako se donošenje odluka može ubrzati i kako neke od tih odluka, donesene prvotno kao dio šire ekonomske politike, svakako idu u korist (buduće) zajedničke obrane.

Drugim riječima oživljavanje ZSOP-a se polako, već može nazirati i kroz odredbe Osnivačkih ugovora, koje nisu direktno vezane uz sami ZSOP. Naravno, ostaje i otvoreno pitanje kada će upotreba čl. 122. UFEU-a doći u koliziju s čl. 41. st. 2. UEU-a, koji eksplicitno zabranjuje da proračun EU pokriva rashode koji imaju obrambene implikacije.¹⁴⁹ Uvijek treba naglasiti, takva pitanja se trebaju rješavati – sada.

3.3. Ostale mjere EU vezane za Ukrajinu

3.3.1. Vojna pomoć i „sigurnosne obveze“ EU za Ukrajinu

Već je u prijašnjem poglavlju spomenuto kako se Danska (za koju je desetljećima vrijedio *opt-out* u raznim područjima) vratila u sudjelovanje unutar ZSOP. Dakle, trenutno sve DČ sudjeluju u ZSOP (pa i one četiri neutralne DČ), gdje je primarni čimbenik sigurnosti NATO, dok bi, već danas, trebali raditi na oživotvorenju europske strateške autonomije (v. više u idućem poglavlju).

¹⁴⁸ Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, SL L, 2024/1263

¹⁴⁹ Čl. 41. (2) UEU:

„Operativni izdaci koji nastanu pri provedbi ovog poglavlja također terete proračun Unije, **osim izdataka koji nastanu pri operacijama koje imaju implikacije u području vojske ili obrane** te u slučajevima kada Vijeće jednoglasno odluči drukčije.

U slučajevima kada izdaci ne terete proračun Unije, oni terete države članice prema ključu bruto nacionalnog proizvoda, osim ako Vijeće jednoglasno odluči drukčije. Kada je riječ o izdacima koji nastanu pri operacijama koje imaju implikacije u području vojske ili obrane, države članice čiji su predstavnici u Vijeću dali formalnu izjavu na temelju članka 31. stavka 1. drugog podstavka, nisu obvezne doprinijeti njihovu financiranju.“

Međutim, EU je ipak uspjela dati istinski doprinos za Ukrajinu, koji je u nedostatku trenutne pomoći iz SAD-a, postao i ključan. Naime, ovdje se može spomenuti da je EU, prvi puta u svojoj povijesti, uspio stvoriti tzv. „**Europski mirovni instrument**“ (eng. European Peace Facility ili **EPF**). „EPF je instrument usmjeren na jačanje sposobnosti EU-a da sprječava sukobe, gradi i očuva mir te jača međunarodnu sigurnost i stabilnost.“¹⁵⁰ Stvoren je odlukom Vijeća (ZVSP) 2021/509 od 22. ožujka 2021. o uspostavi Europskog instrumenta mirovne pomoći i o stavljanju izvan snage Odluke (ZVSP) 2015/528.¹⁵¹

EPF predstavlja fond vrijedan preko 17 milijardi eura, koji se **financira izvan proračuna EU-a**, tijekom razdoblja od sedam godina (2021. – 2027.), s jedinstvenim mehanizmom za financiranje svih akcija u okviru ZVSP u vojnim i obrambenim područjima. Trenutno je za Ukrajinu alocirano preko 11 milijardi EUR putem ovog instrumenta¹⁵², između ostalog i za kupnju oružja.¹⁵³ Ponovimo, radi se o izvanproračunskom fondu, budući, a kako je već i navedeno, da - LU izričito zabranjuje korištenje redovnog proračuna Unije za operacije s vojnim ili obrambenim implikacijama.

Dakle, ovdje su DČ te koje uplaćuju u fond, a iako se radi o izvanproračunskom mehanizmu, isti je postao bitan alat ZVSP, koji omogućuje da se Ukrajini kontinuirano šalje vojna pomoć. Naravno, i sam naziv „mirovni instrument“ je ovdje također da bi se izbjegle (neizbježne) konotacije na vojsku, obranu i rat, što EU izbjegava te je i to jednostavno pitanje „nazivanja stvari pravim imenom“, svakako tema za buduću reformu ZVSP, ZSOP, odnosno LU, a o kojoj će biti riječi u posljednjem poglavlju ovog rada.

Nadalje, unutar EPF-a je aktivirana i posebna vojna misija EU za podršku Ukrajini, poznatija kao **EUMAM** misija¹⁵⁴ (nažalost, ista nije prošla glasanje u Hrvatskom Saboru, što je svakako

¹⁵⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>, pristupio poveznici 11.03.2026.

¹⁵¹ SL L 102, konsolidirana verzija dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021D0509-20241216>, pristupio poveznici 11.03.2026.; ovdje možemo spomenuti i „Instrument za Ukrajinu“, tj. Ukraine Facility, ali isti instrument se odnosi na bespovratna sredstva i zajmove Ukrajini, kao pomoć u njezinu oporavku, obnovi i modernizaciji (dakle, **ne radi se o obrani**, u užem smislu), <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/ukraine-facility/>, pristupio poveznici 17.03.2026.

¹⁵² V. npr. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>

¹⁵³ V. Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/338 od 28. veljače 2022. o mjeri pomoći u okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći za opskrbu ukrajinskih oružanih snaga vojnom opremom i platformama namijenjenima za primjenu smrtonosne sile, SL L 60, konsolidirana verzija dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022D0338-20230413>, pristupio poveznici 11.03.2026.

¹⁵⁴ EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine), https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260, pristupio poveznici 11.03.2026., a donesena je Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/2245 od 14. studenoga 2022. o mjeri pomoći u okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći za potporu ukrajinskim oružanim snagama koje osposobljava misija Europske unije za vojnu pomoć za potporu Ukrajini vojnom opremom i platformama namijenjenima za primjenu smrtonosne sile, SL L 294, konsolidirana verzija dostupna na <https://eur->

tema za druge znanstvene i ine radove). Dakle, ova misija se odnosi na **obuku ukrajinskih oružanih snaga na području EU** te su u istoj trenutno uključene 24 DČ, ali i partnerske države (kao npr. Norveška). EUMAM svakako pokazuje da se EU (sve) bolje razvija u smislu (bolje) ZSOP. DČ također i doniraju oružje za Ukrajinu, a što im se nadoknađuje iz EPF-a.¹⁵⁵

Ujedno smo i svjedoci kako su određene DČ („koalicija voljnih“) podržale i tzv. sigurnosne obveze prema Ukrajini (tj. „sigurnosna jamstva“). Prema dostupnim podacima Ukrajina je potpisala 28 bilateralnih sigurnosnih sporazuma.¹⁵⁶ Također su, u lipnju 2024. godine, EU i Ukrajina potpisale i zajedničke sigurnosne obveze, „koje će Ukrajini pomoći da se brani, odupre naporima za destabilizaciju i odvрати buduće agresije.“¹⁵⁷ Dakle, vidljivo je kako EU i na taj način (kroz sigurnosne obveze) oživotvoruje nužnu zajedničku obranu, jer ista obrana trenutno počinje i završava na bojištima Ukrajine.

3.3.2. Obrambena proizvodnja u EU

Poslije završetka (prvog) hladnog rata vojske DČ su se smanjivale (više se razmišljalo o ekspedicijskim snagama u NATO i dr. misijama izvan Europe, nego o istinskoj vojsci, koja bi branila svoj kontinent), kao i općenito njihovi arsenali. Europske „države blagostanja“ su zadnjih desetljeća imale primat u praktički svim gospodarstvima EU (izuzetak bi bila Finska, koja je nastavila ulaganja u svoju vojsku, a donekle Švedska, kao i današnji primjer Poljske i Danske).

Bitno je naglasiti da su američki predsjednici i prije pozivali europske čelnike na ulaganja u vlastitu obranu, ali cilj (iz 2014. godine) o 2% BDP-a koji bi se ulagao u nacionalne obrane¹⁵⁸

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022D2245-20231127&qid=1773234183444, pristupio poveznici na 11.03.2026.

¹⁵⁵ V. Odluka Vijeća (ZVSP) 2023/810 od 13. travnja 2023. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2022/338 o mjeri pomoći u okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći za opskrbu ukrajinskih oružanih snaga vojnom opremom i platformama namijenjenima za primjenu smrtonosne sile, SL L 101

¹⁵⁶ <https://uatv.ua/en/ukraine-has-signed-28-bilateral-security-agreements-defence-ministry-outlines-scope-and-partners/#:~:text=They%20commit%20partner%20states%20to,Infrastructure%20protection%20and%20humanitarian%20coordination>, pristupio poveznici 11.03.2026.

¹⁵⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/27/joint-security-commitments-between-the-european-union-and-ukraine/>, pristupio poveznici 11.03.2026. Obveze se odnose i na pristup Ukrajine EU, „mehanizam konzultacije“ („U slučaju buduće agresije, Europska unija i Ukrajina, na zahtjev bilo koje strane, konzultirat će se u roku od 24 sata o potrebama Ukrajine, dok ostvaruje svoje pravo na samoobranu, utvrđeno člankom 51. Povelje UN-a.“) itd. Također je potpisan i tzv. „Ukraine Compact“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_3753, pristupio poveznici 11.03.2026., a kojim su ponovno potvrđene sigurnosne obveze na putu u članstvo Ukrajine u EU i NATO.

¹⁵⁸ <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2014/09/05/the-wales-declaration-on-the-transatlantic->

se jedva dostigao u novije vrijeme¹⁵⁹, dok se najnoviji cilj (do 2035.g.) o 3.5% BDP-a (na osnovnu obranu) + 1.5% BDP-a (kibernetika, kritična infrastruktura i civilna spremnost)¹⁶⁰, već nalazi pred izazovima i odbijanjima nekih država.¹⁶¹ Također, što se tiče dosadašnje obrambene proizvodnje unutar EU-a (ili šire, u Europi, jer UK i Norveška su svakako bitne države saveznice) može se reći da je ista patila od fragmentacije ili duplikacije te, nažalost, gotovo nitko nije bio spreman na veliki konvencionalni rat u Europi.

Ipak, početkom sveobuhvatne invazije na Ukrajinu, „kao odgovor na zadatak Europskog vijeća na summitu iz Versaillesa¹⁶², Komisija i Visoka predstavica su predstavili analizu nedostataka u ulaganjima u obranu te predložili daljnje mjere i akcije potrebne za jačanje europske obrambene industrijske i tehnološke baze (tzv. zajednička komunikacija o analizi nedostataka u ulaganjima u obranu i daljnjim koracima).“¹⁶³

U institucionalnom smislu napokon se došlo i do **Uredbe EDIRPA**, a koja se odnosila na jačanje europske obrambene industrije putem **zajedničke nabave**.¹⁶⁴ Ovdje se radilo o „kratkoročnom instrumentu za jačanje europske obrambene industrije putem zajedničke nabave („Instrument”), za razdoblje od 27. listopada 2023. do 31. prosinca 2025.“¹⁶⁵ Pravni temelj Uredbe EDIRPA se nalazi u, već prije spomenutom, čl. 173. UFEU koji regulira industrijsku politiku.

[bond#:~:text=The%20Wales%20Declaration%20on%20the%20Transatlantic%20Bond%20%7C%20NATO%20Official%20text, pristupio poveznici 12.03.2026.](#)

¹⁵⁹ <https://www.bbc.com/news/articles/clyz4nq91wpo>, pristupio poveznici 12.03.2026.

¹⁶⁰ [¹⁶¹ \[¹⁶² Tamo je 11. ožujka 2022. donesena i Deklaracija, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf, pristupio poveznici 12.03.2026.\]\(https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/why-spain-is-not-meeting-nato-spending-targets/#:~:text=When%20NATO%20allies%20agreed%20this,to%20commit%20to%20this%20target., pristupio poveznici 12.03.2026.</p></div><div data-bbox=\)](https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/funding-nato#:~:text=They%20decided%20that%20Allies%20meeting,equipment%2C%20including%20research%20and%20development., pristupio poveznici 12.03.2026.</p></div><div data-bbox=)

¹⁶³ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-investment-gaps-analysis_en, pristupio poveznici 12.03.2026. Ista komunikacija se temeljila i na prijedlozima Izvješća Konferencije o budućnosti Europe, iz ožujka 2022., koje je, između ostalog, također pozivalo na „zajedničke oružane snage koje će se koristiti u svrhe samoobrane i sprječavati agresivne vojne akcije bilo koje vrste, s mogućnošću pružanja podrške u kriznim vremenima, uključujući prirodne katastrofe...“, v. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf, pristupio poveznici 12.03.2026., str. 65 Izvješća

¹⁶⁴ V. Uredba (EU) 2023/2418 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o uspostavi instrumenta za jačanje europske obrambene industrije putem zajedničke nabave (EDIRPA), SL L 2023/2418 (eng. Regulation on establishing an instrument for the reinforcement of the European defence industry through common procurement)

¹⁶⁵ V. čl. 1 Uredbe

Inače, u preambuli navedene Uredbe stoji kako je „agresivni rat Rusije protiv Ukrajine dramatično istaknuo činjenicu da europsku obrambenu tehnološku i industrijsku bazu (EDTIB) treba prilagoditi strukturnim promjenama, da treba poboljšati istraživanje i razvoj u vojnom području Unije, modernizirati vojnu opremu i ojačati suradnju među državama članicama u okviru nabave u području obrane“ te bi istu trebalo ojačati.¹⁶⁶

Nadalje, DČ su dostavljale Ukrajini razno streljivo, a potom je došlo i do inicijative da se zajednički nabavi milijun granata od 155mm (godišnje) za ukrajinsku vojsku te je tako došlo i do donošenja tzv. Uredbe ASAP, koja više nije na snazi (vrijedila do 30.6.2025.g.).¹⁶⁷ Ipak, ovdje se također može naglasiti kako je i ova Uredba donesena temeljem čl. 173. UFEU-a (industrijska politika)¹⁶⁸, ali i u vezi s čl. 114 UFEU-a (usklađivanje zakonodavstva o unutrašnjem tržištu).¹⁶⁹ Inače, čl. 114. st.1. UFEU-a, „kao norma bivšeg čl.100.a Ugovora o EEZ-u i ex čl. 95 UEZ-a, ulazi u europsko primarno pravo donošenjem Jedinstvenog europskog akta“.¹⁷⁰

Dakle, čl. 114. UFEU-a, koji predstavlja podijeljenu nadležnost Unije, ujedno predstavlja i opću pravnu osnovu za usklađivanje (ili harmonizaciju) nacionalnih zakonodavstava, kako bi se uspostavilo funkcionalno unutrašnje tržište. S druge strane, čl. 173. UFEU-a služi za jačanje

¹⁶⁶ V. preambulu Uredbe European Defence Technological and Industrial Base ili EDTIB

¹⁶⁷ Uredba (EU) 2023/1525 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 2023. o podupiranju proizvodnje streljiva (ASAP, tj. Regulation on supporting ammunition production), SL L185

¹⁶⁸ Čl. 173. UFEU:

„1. Unija i države članice osiguravaju potrebne uvjete za konkurentnost industrije Unije.

U tu svrhu, u skladu sa sustavom otvorenih i konkurentnih tržišta, njihovo je djelovanje usmjereno prema:

- ubrzanju prilagodbe industrije strukturnim promjenama
- poticanju okruženja pogodnog za inicijativu i razvoj poduzetnika, osobito malih i srednjih poduzetnika, širom Unije,
- poticanju okruženja pogodnog za suradnju među poduzetnicima,
- podupiranju boljeg iskorištavanja industrijskog potencijala politika inovacije, istraživanja i tehnološkog razvoja.

2. Države se članice u suradnji s Komisijom međusobno savjetuju te, prema potrebi, koordiniraju svoje djelovanje. Komisija može poduzeti bilo koju inicijativu korisnu za promicanje takve koordinacije osobito inicijative kojima je cilj utvrđivanje smjernica i pokazatelja, organizacija razmjene najbolje prakse i priprema potrebnih elemenata za periodičko praćenje i ocjenu. O tome se u cijelosti izvješćuje Europski parlament.

3. Unija doprinosi ostvarivanju ciljeva određenih stavkom 1. kroz politike i aktivnosti koje provodi na temelju ostalih odredaba Ugovora. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, mogu odlučiti o posebnim mjerama koje podupiru djelovanje poduzeto u državama članicama radi ostvarivanja ciljeva određenih stavkom 1. pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica.

Ova glava ne predstavlja temelj za uvođenje bilo kakve mjere od strane Unije, koja bi mogla dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja ili koja sadrži porezne odredbe ili odredbe koje se odnose na prava i interese zaposlenih osoba.

¹⁶⁹ V. čl. 114. UFEU, koji regulira usklađivanje zakonodavstva EU

¹⁷⁰ Bouček, str. 70; Jedinstveni europski akt ili eng. Single European Act, SL L 169, 29.6.1987, potpisan u Luxembourg (Luksemburg) 17. veljače 1986. i Den Haagu (Nizozemska) 28. veljače 1986., a stupio na snagu 1. srpnja 1987.; njime su se revidirali ugovori iz Rima, kojima su osnovane Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska zajednica za atomsku energiju te je isti otvorio put za daljnju integraciju prema Ugovoru iz Maastrichta

konkurentnosti industrije unutar EU-a te izričito isključuje usklađivanje zakona i propisa u DČ. Budući kako čl. 173 st. 3 govori kako EU doprinosi industrijskim ciljevima „kroz politike i aktivnosti koje provodi na temelju ostalih odredbi Ugovora“, to ujedno znači da se i mjere koje stvarno pomažu industriji, često donose na temelju članka 114., jer isti omogućuje obvezujuće usklađivanje potrebno za stvaranje jedinstvenog tržišnog okruženja.

Drugim riječima može se reći da se, zbog zabrane usklađivanja iz čl. 173. UFEU-a, europski zakonodavac, često koristi čl. 114. UFEU-a, kao pravnom osnovom za akte koji imaju snažan industrijski karakter, a sve pod argumentom kako se tim mjerama uklanjaju poteškoće na unutrašnjem tržištu, dok je, u ovakvim slučajevima, krajnji cilj zapravo – jačanje europske industrijske baze. Dakle, ta suptilna (ili implicitna) komplementarnost unutar LU, odnosno međuovisnost čl. 114. UFEU-a i čl. 173. UFEU-a, daje pozitivne pomake nabolje, također i u kontekstu oživotvorenja zajedničke obrane i buduće integracije u tom segmentu.

Ovdje se također može spomenuti i da su, tijekom 2024. godine, EK i VP predstavili i Strategiju za europsku obrambenu industriju (EDIS), kako bi se, između ostalog i ojačala pripravnost obrambene industrije u EU.¹⁷¹ Na temelju ove strategije, donesena je i najnovija Uredba EDIP, a kojom se uvodi Program za europsku obrambenu industriju¹⁷² te se je cilj iste „poboljšati tehnološko vodstvo, inovacije, spremnost, dugoročnu konkurentnost, otpornost, integraciju i pripravnost europske obrambene tehnološke i industrijske baze (EDTIB), i pritom osigurati pravodobnu dostupnost obrambenih proizvoda i opskrbu njima te doprinijeti oporavku, obnovi i modernizaciji ukrajinske obrambene, tehnološke i industrijske baze („ukrajinski DTIB”)“, kao i uspostavljanje proračuna za razdoblje 2025. do kraja 2027. godine¹⁷³

3.4. Ukupna postignuća „zajedničke obrane“ u pomoći Ukrajini

Sukladno čl. 24. UEU-a, ZVSP i ZSOP su specifične, jer se temelje na međuvladinoj suradnji, a ne na uobičajenoj metodi odlučivanja, tj. redovitom zakonodavnom postupku. Drugim riječima, u okviru ZVSP i ZSOP nema zakonodavnih akata (uredbi ili direktiva), već Vijeće

¹⁷¹ European Defence Industrial Strategy (EDIS), https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en, pristupio poveznici 12.03.2026.

¹⁷² V. Uredba (EU) 2025/2643 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2025. o uspostavi Programa za europsku obrambenu industriju i okvira mjera za osiguravanje pravodobne dostupnosti obrambenih proizvoda i opskrbe njima, SL L, 2025/2643 (Regulation establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products, eng. akronim EDIP)

¹⁷³ Ibid. čl. 1.

donosi odluke. Međutim, bitno je za naglasiti, Uredbe kao EDIRPA, ASAP, EDIP i dr., jesu zakonodavni akti, koje suštinski ogledaju ZSOP te iste nisu donesene kao odluke. Kako je to moguće?

Dakle, kako je prije i navedeno, takve Uredbe se ne temelje na odredbama o ZVSP i/ili ZSOP (čl. 24., odnosno čl. 42. do 46. UEU-a) , već na čl. 173. UFEU-a, odnosno čl. 114. UFEU-a. Drugim riječima, koristi se redovni zakonodavni postupak, gdje se može glasati, odnosno nije potrebna jednoglasnost, koja je inače potrebna prema odredbama o ZVSP i/ili ZSOP, već se akti pravno klasificiraju, kao da se radi o unutrašnjem tržištu ili industrijskoj politici (a ne o sigurnosti i obrani). Drugim riječima, koriste se druge pravne osnove, kako bi se omogućilo brže odlučivanje i financiranje, uz određeno udaljavanje od klasične logike ZSOP-a.

Naravno, bitno je naglasiti i pravni alat iz čl. 31. UEU, koji se naziva „konstruktivna suzdržanost“ te koji omogućuje da se odluka donese unatoč tome što se jedna ili više država ne slažu s njom, a da se pritom ne sruši pravilo jednoglasnosti¹⁷⁴. Usvajanje Odluke o EUMAM misiji ili one o dostavi naoružanja za Ukrajinu su upravo i donesene zbog mogućnosti konstruktivne suzdržanosti te kao takve obvezuju cijelu EU.

Štoviše, budući da odluke o vojnoj pomoći za Ukrajinu (npr. Odluka 2022/338, ili 2023/810)¹⁷⁵ vrijede za cijelu EU, iz prizme međunarodnog prava ih možemo gledati „kao da se odnose na stjecanje prava Unije da djeluje u kolektivnoj samoobrani izazivanjem razvoja običajnog međunarodnog prava o uporabi sile. Ako ova strategija uspije, u budućnosti bi se Odluka 338 smatrala prvim slučajem Europske unije, entiteta bez vlastitih oružanih snaga, koji provodi kolektivnu samoobranu.“¹⁷⁶

Nadalje, iako odredbe iz čl. 346. UFEU¹⁷⁷ kreću prema tome da je moguća zaštita bitnih sigurnosnih interesa DČ, gdje se DČ dopušta odstupanje od pravila unutrašnjeg tržišta u području obrane i sigurnosti, dosadašnja sudska praksa ipak zastupa stav da se ovo odstupanje

¹⁷⁴ Čl. 31 (1), prvi podstavak:

„Ako glasuje suzdržano, svaki član Vijeća može obrazložiti svoju suzdržanost davanjem formalne izjave na temelju ovog podstavka. U tom slučaju nije obavezan primjenjivati tu odluku, ali prihvaća da ona obvezuje Uniju. U duhu uzajamne solidarnosti dotična država članica suzdržava se od svakog djelovanja koje bi moglo biti u suprotnosti ili onemogućavati djelovanje Unije na temelju te odluke, a ostale države članice poštuju njezino stajalište. Ako članovi Vijeća koji na taj način obrazlože svoju suzdržanost predstavljaju najmanje jednu trećinu država članica koje zajedno čine najmanje jednu trećinu stanovništva Unije, odluka se ne donosi.“

¹⁷⁵ V. fusnotu 153 i 155

¹⁷⁶ verfas., chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2024_1_7_SS2_Aurora_Rasi_00763.pdf, pristupio poveznici 16.03.2026.

¹⁷⁷ V. fusnotu 119

mora tumačiti usko, odnosno restriktivno. Naime, DČ se ne mogu automatski pozvati na nacionalnu sigurnost kako bi izbjegle pravila javne nabave, već moraju dokazati da je mjera nužna za zaštitu specifičnog sigurnosnog interesa.¹⁷⁸ Npr. već spomenuta Uredba ASAP je također dovela EU na područje u kojem se pokušava razviti tzv. strateška autonomija.

Dakle, sve nabrojane mjere su rezultanta institucionalnih napora unutar EU-a te pokazuju kako je EU ta koja djeluje, a ne (isključivo) DČ. Štoviše, sve navedeno „**gura EU u smjeru uspostavljanja europske obrambene unije**“, koja se promatra kao kombinaciju vojnih sposobnosti i industrijskih kapaciteta.“¹⁷⁹ Ovdje se doista pokazuje veliki napredak, koji je EU, u samo nekoliko godina, tj. od početka sveobuhvatne ruske agresije na Ukrajinu (naspram svih desetljeća prije, tj. još od osnutka EZUČ), postigla u segmentu ZSOP-a.

3.5. Razvijanje „vojnog Schengena“

U ovom trenutku jedna od potencijalno najbitnijih mjera koja se razvija u kontekstu rata u Europi i zajedničke obrane, predstavlja razvijanje tzv. „vojnog Schengena“. Naime, iza sintagme „vojni Schengen“ se krije inicijativa EU-a koja ima za cilj omogućiti neometano i brzo kretanje vojnih trupa, opreme i sredstava diljem Europe, uklanjanjem administrativnih barijera i modernizacijom infrastrukture, a sve to do 2027. godine.¹⁸⁰

Uklanjanje regulatornih prepreka bi se trebalo obaviti „uvođenjem prvih usklađenih pravila o vojnoj mobilnosti na razini EU-a te postavljanjem jasnih pravila i postupaka za prekogranične vojne pokrete, s maksimalnim vremenom obrade od tri dana i pojednostavljenim carinskim formalnostima.“¹⁸¹ Dakle, kroz redovni zakonodavni postupak (čl. 294. UFEU-a, u vezi s čl. 289. UFEU-a) se planira donošenje nove Uredbe o vojnoj mobilnosti, čiji prijedlog je i

¹⁷⁸ v. C-414/97 Komisija vs Španjolska, ECLI:EU:C:1999:417; presuda u kojoj je, između ostalog, odlučeno kako se DČ ne može jednostavno pozvati na nacionalnu sigurnost kako bi se cijeli sektor (npr. trgovine oružjem) izuzeo iz pravila Unije (u ovom slučaju poreznih pravila). Također je postavila i temelj za kasniju Direktivu o obrambenoj nabavi (tj. Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ), jasno dajući do znanja da se obrambeni sektor mora integrirati u unutarnje tržište gdje god to ne ugrožava stvarnu tajnost ili borbenu spremnost.

¹⁷⁹ Fabbrini, Federico „The EU Constitution in time of war“, 2025., str. 23

¹⁸⁰ https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-moves-towards-military-schengen-and-transformation-defence-industry-2025-11-19_en?prefLang=hr, pristupio poveznici 16.03.2026.

¹⁸¹ Ibid.

objavljen u studenom 2025. godine.¹⁸² Pravni temelj nove Uredbe bili bi čl. 90. do 100. UFEU-a, odnosno odredbe koje se odnose na zajedničku prometnu politiku.

„Uredba o vojnoj mobilnosti više je od skupa tehničkih pravila usmjerenih na olakšavanje prijevoza diljem kontinenta. Ona označava strukturni pomak u politici EU prema tretiranju prometne infrastrukture dvojne namjene kao strateške komponente europske sigurnosti, uz potporu povećanog i ciljanijeg financiranja. Time se sektor prometa i logistike čvrsto smješta u novu arhitekturu obrambene spremnosti EU-a.“¹⁸³ Drugim riječima, promet je također indirektno vezan uz ZSOP te se zajednička obrana oživotvoruje, odnosno dobiva kontekst i u tom segmentu (tj. „Europa bez granica“).

Dakle, ova vrsta „Schengena“ ne predstavlja dovršenu politiku EU-a. već samo početni, tj. razvojni smjer, koji tek treba dobiti puni pravni i operativni oblik. Međutim, još jednom se pokazuje kako zajednička obrana (kojoj moramo težiti) nije samo pitanje zbroja oružja ili vojnika, već dotiče i druge bitne segmente (u ovom slučaju, logistiku ili prometnu infrastrukturu, jer je bitna i brzina kretanja vojnih snaga).

* * *

Može se naglasiti kako su nedostaci ili problemi, odnosno izazovi za zajedničku obranu, u ovom trenutku značajni, upravo iz razloga što je EU tek sada, nakon desetljeća uspavanosti, počela operacionalizirati sve navedene mjere. Dakle, postoji izazov oko pitanja kako se donose odluke u području ZVSP-a, odnosno ZSOP-a(?).

Pitanje potencijalnog ukidanja jednoglasnosti (pa i u kontekstu šire reforme EU) će se sažeto prikazati u zadnjem poglavlju ovog rada, a ovdje se može ponoviti ono o čemu se govori zadnjih desetljeća – tko zapravo predstavlja Europu ili da parafraziramo poznato pitanje koje su nam upućivali iz SAD-a – „koga nazvati ako želim(o) pričati sa Europom?“¹⁸⁴

Nadalje, iako je tzv. kapacitet za brzo raspoređivanje postao operativan još tijekom 2025. godine, broj od 5000 vojnika je izrazito neambiciozan. Naime, u EU se i prije reforme LU

¹⁸² chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://transport.ec.europa.eu/document/download/4557a31a-0444-4489-a26f-2ef156f10d9f_en?filename=COM_2025_847.pdf&prefLang=hr, pristupio poveznici 16.03.2026.

¹⁸³ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=938b3a38-8f4b-4312-afb6-03405821c3be>, pristupio poveznici 16.03.2026.

¹⁸⁴ <https://c4ep.eu/the-one-to-call-if-you-want-to-talk-to-europe-the-president-of-the-european-commission/>, pristupio poveznici 16.03.2026.

pričalo o tzv. borbenim skupinama (eng. Battlegroup). Štoviše, ESVD je još 2017. govorio sljedeće:

„Borbene skupine EU-a su multinacionalne vojne jedinice, obično sastavljene od 1500 pripadnika, i sastavni su dio kapaciteta Europske unije za brzo reagiranje u novim krizama i sukobima diljem svijeta. Kao i svaka odluka koja se odnosi na Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku EU-a (ZSOP), njihovo raspoređivanje podliježe jednoglasnoj odluci Vijeća. Iako su borbene skupine u potpunosti operativne od 2007. i dokazale su svoju vrijednost kao alat za obrambenu suradnju i transformaciju, problemi vezani uz političku volju, upotrebljivost i financijsku solidarnost spriječili su njihovo raspoređivanje. Međutim, posljednjih je mjeseci postignut velik napredak u prevladavanju tih prepreka, što je borbenim skupinama dalo novi zamah i relevantnost.“¹⁸⁵

Dakle, ako bolje proučimo citat iz 2017. godine, vidljivo je kako su na papiru postojale skupine od 1500 (europskih) vojnika za brzo reagiranje u krizama, za koje se navelo kako su „dokazale svoju vrijednost“, međutim ujedno su postojali problemi „koji su spriječili njihovo raspoređivanje“ (misli se na iste borbene skupine)? Dakle, one su se u isto vrijeme „dokazale“, iako nikad nisu bile raspoređene?! Problem koji bi autor ovih redaka mogao nazvati i „Schrödingeroва mačka RDC-a“. Posebno ako proučimo i ovaj citat bivše VP:

„Europska unija oduvijek se ponosila svojom mekom moći – i nastaviti će to činiti, jer smo najbolji u tom području. Međutim, ideja da je Europa isključivo „civilna sila“ ne čini pravdu stvarnosti koja se stalno mijenja. Za Europu, meka i tvrda moć idu ruku pod ruku.“¹⁸⁶

Globalni trenutak u kojem živimo (barem od veljače 2022. godine) upravo pokazuje kako „soft power“ ne postoji bez „hard power“, tj. EU mora biti puno ambicioznija te bi trebala prestati koristiti nejasnu semantiku, odnosno mora postati potpuno jasna u izričaju (što je opet teško, dok god postoji jednoglasnost i veto za DČ).

Nadalje, pitanje „sigurnosnih jamstava“ EU za Ukrajinu je deklaratorne naravi, odnosno nema svoju izravnu pravnu vrijednost, pri čemu valja naglasiti da takva jamstva, iako formalno neobvezujuća, ipak imaju značajan političko - pravni učinak kroz stvaranje trajnih institucionalnih i strateških obveza Unije prema Ukrajini. Međutim, izostanak čvrstih pravnih

¹⁸⁵[https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en#:~:text=EU%20Battlegroups%20are%20multinational%2C%20military.prevented%20them%20from%20being%20deployed.](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en#:~:text=EU%20Battlegroups%20are%20multinational%2C%20military.prevented%20them%20from%20being%20deployed.,), pristupio poveznici 16.03.2026.

¹⁸⁶ Ibid.

jamstava proizlazi iz činjenice da čl. 42. st. 1 UEU-a govori kako se zadaće iz ZSOP-a obavljaju korištenjem kapaciteta koje osiguravaju DČ.

Drugim riječima – (još) nema(mo) zajedničke vojske. Naime, NATO i dalje ostaje glavni jamac sigurnosti za DČ (implicitno bi na pomoć NATO-a bi vjerojatno računala i neutralna DČ Austrija, ili BiH te Kosovo, koji nisu članice niti jednog „saveza“), iako je jasno da ta Organizacija nije funkcionalna (ponavljamo, u trenutku pisanja ovog rada), barem ne u potpunosti te svi ovise o „tvrdoj moći“ SAD-a (dok, s druge strane, američka administracija sigurno planira obranu Europe – prepustiti Europljanima).

EU doista nevješto balansira između ambicija i realnosti, jer, već previše dugo, iza čl. 42. st. 7. UEU-a, o uzajamnoj pomoći, nema onog istinskog jamca – kolektivne obrane. Naime, DČ EU su te koje bi trebale doći u pomoć DČ koja je žrtva oružane agresije, a čak i da je ovlast intervencije, tj. pomoći napadnutoj DČ, na EU, jasno je kako EU (sama po sebi) još nema sposobnosti za odvrćanje prema stranim neprijateljima.

Također, ako govorimo o već ranije objašnjenim mjerama, koje je EU postigla tijekom sveobuhvatne ruske agresije (ASAP, EDIRPA, EDIP, i dr.), mora se naglasiti kako su proračuni za industrijsku proizvodnju (kojom se oživljava zajednička obrana) još uvijek nedostani. U ovom radu se nećemo baviti točnim brojkama i iznosima, ali već je jasno kako postoje problemi vezani uz veto određenih DČ, posebno kada je u pitanju zajam Ukrajini u iznosu od 90 milijardi EUR (za dvije godine, što je pogotovo nedovoljno), koji se prvotno donio u procesu i mehanizmu pojačane suradnje (uz pomoć konstruktivne suzdržanosti), ali u isto vrijeme, zahtijeva i promjenu zajedničkog dugoročnog proračuna (što opet rezultira da se odluka mora donijeti – jednoglasno).

Naime, u kontekstu proračuna buduće zajedničke obrane (razdoblje 2028. do 2034. godine), EK navodi sljedeće:

„...Dugoročni proračun pomoći će u **izgradnji Europske obrambene unije koja se može braniti**, ostati povezana i brzo djelovati kad god je to potrebno. U okviru za obranu i svemir Europskog fonda za konkurentnost, dodijelit će 131 milijardu eura za potporu ulaganjima u obranu, sigurnost i svemir, što je pet puta više sredstava na razini EU-a u usporedbi s prethodnim VFO-om. Države članice i regije imat će mogućnost dobrovoljno i u skladu s regionalnim potrebama i prioritetima podržati projekte vezane uz obranu u svojim nacionalnim i regionalnim planovima partnerstva. Dio vojne mobilnosti Instrumenta za povezivanje Europe udeseterostručit će se. Podržat će ulaganja u infrastrukturu dvojne namjene uz civilna i

doprinijeti značajnom poticaju za kibernetičku sigurnost, infrastrukturu i obrambeni razvoj općenito. Kako bi se poboljšala energetska sigurnost, Instrument za povezivanje Europe osigurat će financiranje prekograničnih energetskih i prometnih projekata...“¹⁸⁷

Na ovom mjestu, bez daljnjeg i dubinskog fokusiranja na brojke (i bez elaboriranja o blokiranim novčanim sredstvima ruske središnje banke u Europi, što je svakako tema za druge radove), navodim kako je EU, u trenutku pisanja ovog rada, potrošila na COVID pandemiju (ozbiljnu zdravstvenu i sigurnosnu prijetnju, koju ne smijemo podcjenjivati) barem 10 puta više, nego na ukupnu pomoć za Ukrajinu (koja se za europske vrijednosti bori protiv ozbiljnog neprijatelja, kojeg ne trebamo i ne smijemo podcjenjivati).¹⁸⁸ Drugim riječima, „sposobnost EU da osigura zajedničku obranu u ratno vrijeme se još uvijek pokazuje kao da je nedovršena.“¹⁸⁹

Sve navedeno nam, uz znanje (političke) povijesti, jednostavno govori da politika *appeasement-a*, odnosno popuštanja agresoru, nikad nije bila pozitivna. I u kontekstu oživotvorenja zajedničke obrane bi se moglo reći da ne trebamo popuštati u vojnoj pomoći za Ukrajinu (koja ujedno brani i Europu), kao niti u izgradnji istinske obrambene unije. Drugim riječima, u srazu između miroljubivih ciljeva EU te najveće agresije na tlu Europe od 1945. godine, može se naglasiti sljedeće:

„Obrana vlastitih legitimnih interesa, posebno onih koji su utvrđeni u sporazumima na snazi, nije u suprotnosti s politikom miroljubivosti. Posebno je potrebna svijest o tome da politika miroljubivosti nije i ne smije biti izjednačavana s politikom popuštanja neopravdanim zahtjevima drugih država.“¹⁹⁰

¹⁸⁷ Multianual Financial Framework (ili MMF), tj. Višegodišnji financijski okvir (VFO), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en, pristupio poveznici 17.03.2026.

¹⁸⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en#:~:text=Documents-Introduction,digital%20and%20more%20resilient%20Europe. i <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-solidarity-ukraine/#:~:text=The%20EU%2C%20together%20with%20its,proceeds%20from%20immobilised%20Russian%20assets>, pristupio poveznicama 17.03.2026.;

¹⁸⁹ Fabbrini, str.47

¹⁹⁰ Ibler, Vladimir, „Koliko vrijedi međunarodno pravo?“, izbor članaka iz međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija RH, 2006., str. 520

4. ZSOP DE LEGE FERENDA

4.1. Uvodno

Nakon što je prikazano najbitnije oko razvoja i oživotvorenja zajedničke obrane za vrijeme trajanja ruske agresije na Ukrajinu (ali i Europu), u zadnjem poglavlju će fokus biti stavljen – *de lege ferenda* - na neka opća mjesta ZSOP-a, odnosno na potencijalnu reformu ovog područja, u nekoj (boljoj) budućnosti. Naime, primarni cilj, u kontekstu buduće reforme ZSOP-a bi trebao predstavljati postizanje pune strateške autonomije EU-a, odnosno potpuno ukidanje obrambene ovisnosti o SAD-u.

Tendencija izmjene LU postoji i nevezano za samu rusku agresiju na Ukrajinu. Međutim, upravo taj kritičan trenutak doista predstavlja prekretnicu ili katalizator promjena, u smislu zajedničke europske obrane i sigurnosti. Tako su se i neki prijedlozi stručnjaka (nastali i malo prije, nego li poticaji iz samih institucija EU-a, o kojima ćemo govoriti u idućim odlomcima) općenito temeljili na potrebi reforme EU-a, posebno u kontekstu budućeg proširenja pa je tako u rujnu 2023. godine, objavljeno izvješće europskih pravnih stručnjaka pod nazivom „Sailing on High Seas“.¹⁹¹

U navedenom izvješću, posebno u kontekstu ZSOP-a, se govori kako bi se „odluke EU-a o obrambenim inicijativama (kao što je korištenje Europskog mirovnog instrumenta ili Europskog obrambenog fonda) trebale prenijeti na glasovanje kvalificiranom većinom, kao dio ZVSP-a.“¹⁹² Obrana se spominje i u kontekstu budućeg proračuna¹⁹³, kao i kod prijedloga o „unutrašnjem krugu EU“ (kao EU u „najvećoj brzini“), gdje postoji pojačana suradnja poput PESCO-a¹⁹⁴, ali i u okviru Europske političke zajednice, gdje se navodi kako bi u „određenim

¹⁹¹ <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century-2/>, pristupio poveznici 17.03.2026., radi se o Izvješću iz rujna 2023., francusko – njemačke radne grupe o institucionalnoj reformi EU, a puni naziv publikacije glasi: „Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century“

¹⁹² Ibid. str. 21

¹⁹³ Ibid. str. 29

¹⁹⁴ Ibid. str. 35, „European Political Community“ (EPC), je međuvladin forum osnovan 2022., tj. nakon sveobuhvatne ruske invazije na Ukrajinu te koji okuplja 47 europskih država radi dijaloga o sigurnosti, stabilnosti i energetici. Služi kao platforma za suradnju, koja je šira od EU-a, uključujući zemlje zapadnog Balkana, UK i druge, s ciljem jačanja mira i ekonomske otpornosti na kontinentu, <https://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/international-summit/2025/05/16/>, pristupio poveznici 23.03.2026.

područjima politike, poput energetike ili obrane, mješoviti ugovor mogao pružiti jači pravni i institucionalni okvir za koordinaciju politika, vrlo slično Energetskoj uniji.“¹⁹⁵

Navedeno izvješće je samo jedan izvor stručnjaka oko potencijalne revizije Ugovora, a ovdje možemo naglasiti kako se fleksibilnije donošenje odluka unutar EU, može urediti i preko tzv. premošćujućih ili „pasarela“ klauzula. „Primjena klauzule *pasarela* znači da nema potrebe za službenim izmjenama Ugovora EU-a, a stoga ni zahtjeva da to ratificiraju DČ EU-a.“¹⁹⁶

„Prva vrsta opće klauzule *pasarela* je, kad se donošenje odluka u Vijeću EU mijenja s jednoglasnog na glasanje kvalificiranom većinom. Primjenjuje se u slučaju zakonodavnih prijedloga za koje se u UFEU ili glavi V. UEU-a (koja se odnosi na vanjsko djelovanje EU-a te ZVSP) navodi da Vijeće treba odlučivati jednoglasno. Treba napomenuti da su odluke s vojnim implikacijama i u području obrane izuzete.

Druga vrsta opće klauzule *pasarele* je kad se UFEU-om zahtijeva da se zakonodavni akti donesu u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, s Vijećem kao jedinim zakonodavcem, a EP se ili konzultira, ili se od njega traži pristanak. Ovdje bi klauzula *pasarela* rezultirala prelaskom s posebnog zakonodavnog postupka na redovni zakonodavni postupak (prethodno poznat kao suodlučivanje).“¹⁹⁷

Razmatrajući daljnje oživotvorenje zajedničke obrane i/ili stvaranje istinske obrambene unije, u idućim odlomcima će se put prema navedenom, pokušati objasniti kroz pitanje proširenja sudske nadležnosti (ECJ) na ZVSP, odnosno ZSOP. Također je napravljen i pregled oko prijedloga EP za izmjenu LU (vjerojatno najbitnijeg prijedloga za reformu EU, koji je potekao iz institucija EU) te su – iz subjektivnog kuta – predložene potencijalne reforme iz onog što je „naučeno“ u funkcioniranju EU-a, tijekom ruske agresije.

¹⁹⁵ Ibid. str. 35

¹⁹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/glossary/passerelle-clauses.html>, pristupio poveznici 23.03.2026.

¹⁹⁷ Ibid., između ostalog, a u kontekstu ZVSP, posebne klauzule *pasarela* se primjenjuju u čl. 31.st. 3. UEU te kod pojačane suradnje iz čl. 333 UFEU

4.2. Pitanje sudske nadležnosti unutar ZVSP/ZSOP

4.2.1. Trenutni pravni okvir i ograničenja sudske nadležnosti unutar ZVSP/ZSOP (*de lege lata*)

Dakle, sudska nadležnost unutar ZVSP-a/ZSOP-a je prilično ograničena. Već smo naglasili kako je isključeno usvajanje zakonodavnih akata (donose se isključivo odluke, koje nemaju zakonodavni karakter). Čl. 24. st. 1. podstavak UEU-a, između ostalog, izražava kako:

„Sud Europske unije nema nadležnost u odnosu na ove odredbe (o ZVSP-u, op.a.), osim nadležnosti za praćenje poštivanja članka 40. ovog Ugovora i za preispitivanje zakonitosti određenih odluka kako je predviđeno drugim stavkom članka 275. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.“

Usklađenost sa čl. 40. UEU-a¹⁹⁸ znači da je Sud nadležan pratiti poštovanje granice između ZVSP-a i ostalih politika EU-a, odnosno isti pazi da se pitanje vanjske politike ne miješa u postupke i nadležnosti drugih sektora (npr. trgovine).

Nadalje, čl. 275 UFEU-a navodi:

„Sud Europske unije nije nadležan za odredbe koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku niti za akte donesene na temelju tih odredaba.

Međutim, Sud je nadležan za nadzor poštovanja članka 40. Ugovora o Europskoj uniji i odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom ovog Ugovora u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojila na temelju glave V. poglavlja 2. Ugovora o Europskoj uniji.“

Inače, cjelokupni čl. 263. UFEU-a daje ovlasti ECJ kod ispitivanja zakonitosti akata koje donose institucije EU-a, dok st. 4. specifično govori da i fizičke osobe mogu pokrenuti postupke protiv akta institucija EU koje su im upućene, ako se izravno i osobno odnose na njih (a i akti vezani uz ZSOP mogu imati takav učinak).

¹⁹⁸ Čl. 40. UEU glasi:

„Provedba zajedničke vanjske i sigurnosne politike ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članaka od 3. do 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Slično tomu, provedba politika navedenih u tim člancima ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem ovog poglavlja.“

Budući da je trenutnim LU ZVSP integrirana u pravni poredak EU-a, to znači i da se ustavna načela koja su razvijena unutar tog pravnog poretka, ujedno primjenjuju i na ZVSP. Drugim riječima, načelo kako ugovori uspostavljaju „osnovnu ustavnu povelju“, odnosno da je ugovor „uspostavio potpuni sustav pravnih sredstava i postupaka“¹⁹⁹, bi značilo da se navedeno odnosi i na ZVSP. Međutim, sa navedena dva pravila (tj. da sud načelno nema nadležnost, ali ujedno propisuje i iznimke), situacija nije potpuno sukladna sa „ustavnim idealom“.

Dakle, „ograničena nadležnost Suda EU-a unutar ZVSP-a se stoga smatra anomalijom koju je potrebno riješiti (to je naznačeno i u poznatom Mišljenju Suda 2/13).“²⁰⁰ Ovdje se može reći da je presudom od 10. rujna 2024. godine, u predmetima „KS & KD“²⁰¹, Sud presudio da je nadležan unutar ZVSP/ZSOP, u mjeri u kojoj se ponašanje koje uzrokuje štetu nije odnosilo na „političke ili strateške odluke“ donesene u kontekstu ZVSP-a. Vrijedi naglasiti kako je nezavisna odvjetnica pri Sudu, prof. Čapeta iz RH, u svom mišljenju (od 23.11.2023. godine)²⁰² savjetovala da Sud prihvati nadležnost, koju je Opći Sud prvotno odbio.

Koliko god ograničavanje nadležnosti Suda nije poželjno, posebno u „ever closer Union“, neki stručnjaci su ipak mišljenja, kako bi uklanjanje ograničenja nadležnosti Suda EU-a unutar ZVSP-a, zahtijevalo reformu Ugovora.²⁰³ S druge strane, postoje i druga mišljenja, posebno nezavisnih odvjetnika pri Sudu, koji se aktivno bore protiv ograničenja nadležnosti ZVSP/ZSOP.²⁰⁴

Drugim riječima, iako se, u slučaju *Rosneft* (C-72/15), Sud pozvao na doktrinu iz predmeta *Les Verts* te utvrdio kako postoji „cjeloviti sustavu pravnih lijekova i postupaka“, to isključivo vrijedi samo za područje sankcija (tj. za donošenje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili

¹⁹⁹ V. presudu „Les Verts“ (paragraf 23.), fusnota 65

²⁰⁰ <https://verfassungsblog.de/political-question-doctrine/>, pristupio poveznici 18.03.2026., a Mišljenje Suda 2/13 od 18.12.2014 je u konačnici navelo kako „Sporazum o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nije kompatibilan s člankom 6(2) UEU-a, niti s Protokolom (br. 8) koji se odnosi na članak 6(2) Ugovora o Europskoj uniji o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.“

²⁰¹ C-29/22 P i C-44/22 P (predmeti su se odnosili na naknadu štete uzrokovanu misijom EULEX na Kosovu, koja se odvija unutar ZSOP-a)

²⁰²

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&cid=3592991&dir=&docid=280078&doclang=en&mode=lst&occ=first&pageIndex=0&part=1&text=>, pristupio poveznici 18.03.2026., a prof. Čapeta, između ostalog, navodi da: „članak 24(1) UEU-a i članak 275 UFEU-a treba tumačiti tako da ne ograničavaju nadležnost sudova EU-a za rješavanje tužbi za naknadu štete koje su podnijeli pojedinci na temelju navodnog kršenja temeljnih prava bilo kojom vrstom mjere ZVSP-a.“

²⁰³ V. npr. <https://verfassungsblog.de/beyond-the-letter-of-the-treaties/>, pristupio poveznici 18.03.2026.

²⁰⁴ V. mišljenje nezavisnog odvjetnika Watheleta od 31.05.2016. u predmetu C 72/15 (*Rosneft*) ili mišljenje nezavisnog odvjetnika Bobeka od 19.03.2020. u predmetu C-14719 (SatCen)

pravnih osoba u okviru ZVSP-a), dok i dalje ne vrijedi za čisto političke i strateške odluke DČ, tj. za političke i diplomatske akte unutar ZVSP-a (koji nemaju zakonodavni karakter).

4.2.2. Potencijalna reforma sudske nadležnosti i ustavnopravni izazovi ZVSP/ZSOP (*de lege ferenda*)

Potencijalna reforma LU bi trebala proširiti punu nadležnost Suda na cjelokupnu ZVSP/ZSOP. Naime, trenutno se izvršavanje zadaća ZSOP-a obavlja korištenjem kapaciteta koje osiguravaju DČ, a sukladno čl. 4. st.2 UEU-a - nacionalna sigurnost je isključiva nadležnost DČ. Dakle, ovdje je potrebno napraviti tektonsku promjenu, gdje bi se ZSOP transformirala iz ruku DČ na sustav EU-a.

Međutim, ovdje dolazimo i do druge razine problema, prilikom neke buduće reforme ZSOP-a, koja bi iznjedrila pravu zajedničku obranu. Naime, pitanje je kako će domaći (ustavni) sudovi reagirati na reformu ZSOP-a, jer već su poznate pravne teorije o primatu međunarodnog prava. Dakle, „teorija monizma“ govori kako su sustavi međunarodnog i domaćeg prava zapravo jedna cjelina te međunarodno pravo ima primat nad domaćim pravom. S druge strane, „teorija dualizma“ govori kako su ti sustavi odvojeni i ravnopravni. Drugim riječima, tek kad je neko međunarodno pravilo prihvaćeno nacionalnim zakonom, isto će tek onda i obvezivati.

Ovdje se može spomenuti i poznatu presudu njemačkog saveznog ustavnog suda (njem. Bundesverfassungsgericht), poznatu pod nazivom „*Lisbon-Urteil*“²⁰⁵, kojom je odlučeno kako je LU u skladu s njemačkim Ustavom (njem. Grundgesetz ili Temeljni zakon), ali su pritom postavljeni i novi strogi uvjeti za potencijalnu daljnju integraciju EU.

Dakle, budući da EU nije savezna država, već savez suverenih država, njemački sud naglašava kako su glavni izvori demokratskog legitimiteta nacionalni parlamenti (Bundestag), a ne EP te da EU može djelovati samo u granicama koje su joj DČ izričito prenijele. Poznata „klauzula vječnosti“ (njem. Ewigkeitsgarantie ili Ewigkeitsklausel) iz čl. 79. st.3. njemačkog Temelnog zakona, a koja štiti federalnu strukturu Njemačke, ljudsko dostojanstvo i temeljna načela države (tj. da je Njemačka demokratska, socijalna, savezna i pravna država), prema ovoj presudi, ne smije biti narušena europskim pravom.

U kontekstu ZSOP, ova presuda naglašava kako su „odbacivanje Europske obrambene zajednice i neuspjeh Europske političke zajednice jasno pokazali da se europska federacija ne

²⁰⁵https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208.en.html, pristupio poveznici 18.03.2026.

može izravno ostvariti.“²⁰⁶ Nadalje, njemačka vojska (Bundeswehr), ostaje „parlamentarna vojska“. ²⁰⁷ Dakle, nije moguće stvaranje obrambenog saveza bez promjene njemačkog Ustava. Kako LU ne sadrži nikakve odredbe koje bi EU dale ovlasti da odlučuje o vlastitim nadležnostima (tzv. Kompetenz – Kompetenz doktrina)²⁰⁸, to ujedno znači i da EU ne može sama sebi dodijeliti pravo da naredi DČ slanje vojnika u misije ZSOP-a. U krajnjoj liniji, njemački savezni ustavni sud, na raznim mjestima, naglašava i implicira, kako se vojna obrana države ne može prenijeti na nadnacionalnu razinu bez odluke nacionalnog parlamenta.

Sve što je navedeno – vojska pod nadzorom nacionalnog parlamenta, naglasci kako je EU savez država, ali ne i obrambeni savez, itd. – doista ograničava mogućnost EU kod stvaranja istinske zajedničke obrane, odnosno obrambene unije, a Sud – koji je „motor integracije“²⁰⁹ - u isto vrijeme ostaje bez „goriva“, jer mu je uloga u ZSOP-u marginalizirana. Dakle, prostor za temeljitu reformu ZSVP/ZSOP, u pogledu sudske nadležnosti, je ponovno ograničen nacionalnim pravima (a primat/supremacija europskog prava je tema za posebne radove).

Iz svega navedenog proizlazi da bi se prijedlozi reformi *de lege ferenda*, u području sudske nadležnosti unutar ZVSP/ZSOP-a, potencijalno mogli kretati u dva komplementarna smjera. Prvi smjer podrazumijeva formalnu izmjenu osnivačkih ugovora, odnosno brisanje restriktivnih odredbi članaka 24. UEU-a i 275. UFEU-a, čime bi se ukinula ustavna anomalija i uvela puna nadležnost Suda EU-a nad svim aktima u ovom području. Time bi se osigurao cjelovit sustav pravne zaštite i omogućilo da Sud, kao tradicionalni „motor integracije“, nadzire zakonitost i zaštitu temeljnih prava, čak i unutar vojnih i sigurnosnih operacija.

Drugi smjer reforme odnosi se na postupno i hrabrije ustavnosudsko širenje nadležnosti kroz praksu samoga Suda, npr. na tragu mišljenja nezavisne odvjetnice Čapete i presude u predmetu *KS & KD*, čime bi se političke odluke razgraničile od operativnih postupanja koja uzrokuju štetu te bi i takve političke odluke, bile predmetom sudske kontrole.

Međutim, operacionalizacija ovih prijedloga nužno zahtijeva rješavanje ustavnopravnih prepreka na razini DČ, koje (potpuno razumljivo i dalje) čuvaju svoj obrambeni suverenitet. Primjerice, slično njemačkom konceptu parlamentarne vojske, Ustav RH u članku 7. postavlja stroge procedure i zahtijeva odluku Sabora (uz prijedlog Vlade RH i prethodnu suglasnost Predsjednika RH) za svako prelaženje granice i djelovanje Oružanih snaga RH u inozemstvu.

²⁰⁶ Ibid. (paragraf 6)

²⁰⁷ Ibid (paragraf 254)

²⁰⁸ Ibid. (paragraf 322)

²⁰⁹ Bouček, str. 76

Stoga bi transformacija ZSOP-a u nadnacionalni sustav, pod potpunom kontrolom Suda EU-a, zahtijevala koordinirane ustavne promjene unutar samih DČ (što je posebno izazovno pitanje).

Zaključno, dok god se ne postigne konsenzus o prenošenju ustavne nadležnosti za odlučivanje o vlastitoj nadležnosti (*Kompetenz-Kompetenz*) na razinu Unije, reforma sudske kontrole u ZSOP-u ostat će ograničena političkom voljom i nacionalnim ustavnim preprekama (tj. raznim nacionalnim sustavima „kočnica i ravnoteža“).

4.3. Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenoga 2023. o prijedlozima Europskog parlamenta za izmjenu Ugovora

Iako nacionalni suverenitet, koji je evidentan temelj presude njemačkog saveznog ustavnog suda, predstavlja zapreku većoj (boljoj) integraciji u kontekstu ZSOP-a, ipak se može naglasiti da se razna pitanja nacionalnih suvereniteta, itekako mogu promijeniti suverenim odlukama DČ.

Sve navedeno se treba promatrati kao dio kritičnog političkog trenutka, koji ima implikacije na sigurnost i obranu europskog kontinenta. Takav kritični trenutak je kontinuirana ruska agresija na Ukrajinu (ali i Europu) te smo na primjeru Danske (referendum o *opt-out-u*) vidjeli da se neka država, koja prije nije sudjelovala u ZSOP, može aktivno vratiti u okvir oživotvorene zajedničke obrane.

Stoga bi bilo preporučljivo proučiti i neke prijedloge EP oko izmjena LU, a posebno sa naglaskom na dijelove koji se odnose na ZSOP. Prije svega se to odnosi na Rezoluciju Europskog parlamenta od 22. studenoga 2023. godine o prijedlozima Europskog parlamenta za izmjenu Ugovora.²¹⁰ Istom je rezolucijom EP aktivirao čl. 48. UEU-a (revizija Ugovora) te je Vijeću podnio konkretne prijedloge za izmjene.

Ovdje vrijedi proučiti dijelove koji se odnose na ZSOP, počevši od samog početka, gdje se uvodi terminologija „politike zajedničkih vanjskih granica“²¹¹, potom i sintagma „strateška autonomija“²¹² pa se naglašava kako je Sud nadležan za ZVSP²¹³, a već je navedeno da bi se

²¹⁰ SL C, C/2024/4216

²¹¹ Ibid., v. amandman 3 (za izmjenu čl. 3. (2) UEU)

²¹² Ibid., v. amandman 44 (za izmjenu čl. 21(2a) UEU)

²¹³ Ibid., v. amandman 45 (za izmjenu čl. 24 (1) podstavak 2 UEU)

ovim prijedlogom reforme (i u ZVSP, odnosno i gdje postoje implikacije na vojsku i obranu) odlučivalo kvalificiranom većinom, dok je donošenje zakonodavnih akata i dalje isključeno.

Također se eksplicitno navodi kako ZVSP „Uniji omogućuje da brani države članice od prijetnji“, a u odnosu oko pitanja vojnog proračuna se također predlaže znakovita izmjena, koja govori da ZVSP, „uključujući nabavu i razvoj naoružanja, financira Unija putem namjenskog proračuna u odnosu na koji je Europski parlament su-zakonodavac i provodi nadzor.“²¹⁴

Zanimljivo je kako se ovdje nije (u nešto još konkretnije) izmijenio ili dopunio čl. 42. st. 2. UEU, tj. nije se diralo u „postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike“, a „što će dovesti do zajedničke obrane...“, niti u odredbu gdje je NATO i dalje glavni „jamac sigurnosti“. No, ipak se predložilo izmijeniti čl. 42. st. 3. UEU, na način da je izričito navedeno da za provedbu ZVSP **„Unija uspostavlja obrambenu uniju s civilnim i vojnim kapacitetima“** (dakle ne više DČ) te se nastavlja kako „obrambena unija uključuje vojne jedinice, uključujući stalni kapacitet za brzo raspoređivanje pod operativnim zapovjedništvom Unije, a kod EDA-e se, između ostalog, navodi kako ista i “nabavlja naoružanje u ime Unije i njezinih država članica“. ²¹⁵

Nadalje, prijedlozi EP idu i u smjeru dodavanja novog st. 4a u čl. 42. koji bi glasio: „Odluke kojima se pokreću misije donosi Vijeće odlučujući kvalificiranom većinom. Parlament odlučuje većinom glasova svojih zastupnika“²¹⁶, dok je i odredba o uzajamnoj pomoći, kod kolektivne obrane iz čl. 42. st. 7. prvi podstavak UEU, doživjela izmjene i dopune, u smislu da se ispred riječi „agresija“, dodaje riječ „oružana“ te se navodi i da je „obrambena unija“ (uz DČ) dužna pomoći te možda i najbitnija dopuna koja glasi: **„Oružani napad na jednu državu članicu smatra se napadom na sve države članice“**.²¹⁷ Dakle, odredbe o uzajamnoj pomoći su konačno dobile i „svi za jednoga, jedan za sve“- praktični prijepis iz čl. 5. NATO Ugovora.

Također su i dodatno proširene (već prije proširene) „Peterberške zadaće“ u čl. 43. st. 1. UEU-a, na način da je izvršena dopuna, koja glasi da iste uključuju i: „borbu protiv hibridnih prijetnji i hibridnog ratovanja, energetskih ucjena, kibernetičkih prijetnji, dezinformacijskih kampanja i gospodarske prisile trećih zemalja.“ Dakle, principi djelovanja kod ruske agresije (u smislu specijalnog/hibridnog rata) se izvrsno ogledaju u ovoj dopuni. Bitno je naglasiti i kako čl. 45 (1b) UEU ispred „promicanja...usklađenih metoda nabave“, jasno dodaje dio koji glasi

²¹⁴ Ibid., v. amandman 51 (za izmjenju čl. 42. (1) UEU)

²¹⁵ Ibid. v. amandman 52 (za izmjenju čl. 42. (3) UEU)

²¹⁶ Ibid. v. amandman 54

²¹⁷ Ibid., v. amandman 55

„nabavljati naoružanje za obrambenu uniju i u ime Unije i njezinih država članica“,²¹⁸ dok bi se i sve odluke unutar PESCO-a donosile kvalificiranom većinom.²¹⁹

U kontekstu izmjena i dopuna UFEU, može se naglasiti kako se u dijelu podijeljenih nadležnosti, mijenja čl. 4. (2k) UFEU-a iz postavke „zajedničkoj brizi za sigurnost u pitanjima javnog zdravstva, za aspekte utvrđene u ovom Ugovoru“, u terminologiju, koja glasi: „vanjskim poslovima, vanjskoj sigurnosti i obrani“.²²⁰

Što se tiče (civilne) klauzule solidarnosti iz čl. 222. UFEU-a, rezolucija ide u potpunu izmjenu navedene odredbe te uvodi sintagmu „izvanredno stanje“, odnosno Vijeće, zajedno s EP, može u slučaju takvog izvanrednog stanja dati EK „izvanredne ovlasti“.²²¹

Naravno, kod ove potencijalne reforme postoje i određena mjesta na koja bi trebali pripaziti. Npr., kod davanja veće uloge EP (prijedlog novog čl. 42 (4a) UFEU-a). Naime, „iako povećana uloga EP-a povećava demokratsku legitimnost, istodobno bi mogla poništiti predviđenu prednost kvalificiranog glasovanja (QMV - učinkovito donošenje odluka), budući da bi glasanje unutar Parlamenta moglo imati vlastite neučinkovitosti“.²²²

Također je ostalo pomalo nejasno pitanje stalnog kapaciteta za brzo raspoređivanje (RDC) koji bi ovim izmjenama bio dio europske obrambene unije (EDU), ali bi i DČ mogle osigurati dodatne snage te ostaje pitanje bi li i kako RDC – koji je prvenstveno namijenjen za djelovanje izvan EU – bio i namijenjen, uz EDU, za svojevrsnu teritorijalnu obranu u slučaju agresije na samu EU? Dakle, pitanje RDC-a je ponovno ostalo svojevrsni rezultat kompromisa.

Nadalje, također postoje određene nejasnoće kod pitanja „operativnog zapovjedništva“. „Općenito, „operativno zapovjedništvo“ se odnosi na ovlasti koje se vrše nad određenim (dodijeljenim) jedinicama i ograničeno je na izvršavanje mandatnih zadataka. S druge strane,

²¹⁸ Ibid. v. amandman 57

²¹⁹ Ibid. v. amandman 60 (za izmjenu čl. 46. (6) UFEU)

²²⁰ Ibid. v. amandman 73

²²¹ Ibid. amandman 186 glasi:

„1. U slučaju izvanrednog stanja koje utječe na Europsku uniju ili jednu ili više država članica, Europski parlament i Vijeće mogu Komisiji dodijeliti izvanredne ovlasti, uključujući one koje joj omogućuju mobilizaciju svih potrebnih instrumenata. Kako bi se proglasilo izvanredno stanje, Europski parlament odlučuje većinom glasova svojih zastupnika, a Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom na prijedlog Europskog parlamenta ili Komisije.

Tom odlukom, kojom se proglašava izvanredno stanje i dodjeljuju izvanredne ovlasti Komisiji, utvrđuju se opseg ovlasti, detaljni mehanizmi upravljanja i razdoblje tijekom kojeg se oni primjenjuju.

Europski parlament ili Vijeće, odlučujući običnom većinom, mogu u svakom trenutku opozvati tu odluku.

Vijeće i Parlament mogu, u skladu s postupkom utvrđenim u prvom podstavku, u svakom trenutku preispitati ili obnoviti odluku.“

²²² <https://verfassungsblog.de/towards-a-european-defence-union/>, pristupio poveznici 20.03.2026.

„puno zapovjedništvo“ odnosi se na suverenu moć odlučivanja o raspoređivanju ili ponovnom pozivanju oružanih snaga u cjelini.

„Operativno zapovjedništvo“ stoga sugerira da ne Unija, već neki drugi entitet, zadržava puno zapovjedništvo nad RDC-om – najlogičniji kandidati su države članice. U tom smislu, „oružane snage“ ne bi bile dio EDU-a, već bi formirale Europski obrambeni „Savez“. Iako bi to s pravnog stajališta i u svjetlu prethodnih razmatranja bilo ispravnije, to je u suprotnosti s novim elementom odredbe 42(7) UEU-a, koji stvara obvezu za EDU da pruži pomoć i podršku u slučaju agresije.“²²³

Iako je ZSOP prepoznat i u nekim ostalim inicijativama, a koje su se više bavile ekonomskom stranom potrebne reforme EU²²⁴, ova rezolucija i prijedlog EP, čak i unatoč određenim problemima i nejasnoćama, trenutno pokazuje i **najveći pomak unutar EU prema istinskoj obrambenoj uniji**, upravo zato, jer dolazi iz institucija EU, dakle - nije isključivo dio nekih drugih, izvaninstitucionalnih inicijativa (koje svakako jesu pozitivno ambiciozne).²²⁵

4.4. Reforme ZSOP u kontekstu „naučenog“ iz trenutne ruske agresije

4.4.1. Institucionalne reforme

U svom pismu²²⁶ upućenom novom povjereniku za obranu i svemir, predsjednica EK je, između ostalog, rekla kako je „obrana Europe, europski zadatak“, ali je i dalje uputila na „blisku suradnju s NATO-om“. Nadalje, naglasila je kako će DČ „uvijek biti odgovorne za svoje oružane snage – od doktrine do raspoređivanja“ te da je „to apsolutni temelj za svaku europsku naciju“.

²²³ Ibid.

²²⁴ V. npr. Strateški program za razdoblje 2024. – 2029., na <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>, Izvješće Enrica Lette (travanj 2024.), na <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>, ili Izvješće Maria Draghija (rujan 2024.), na https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en, pristupio poveznici 20.03.2026.

²²⁵ Ovdje se može spomenuti npr. inicijativa Unije europskih federalista (UEF), tj. njihov „Prijedlog politike o zajedničkoj europskoj obrani“, koji poziva na stvaranje Zajedničkog europskog obrambenog saveza (eng. Common European Defence System, kratica EDS). EDS bi se sastojao od nacionalnih vojski država članica i **28. europske vojske**, koordiniranih u zajedničkoj strukturi. EDS bi bio kompatibilan s NATO-om i mogao bi služiti kao njegov **europski stup**, v. <https://federalists.eu/policy-paper-1-2025-proposal-on-a-common-european-defence/>, pristupio poveznici 03.04.2026.

²²⁶ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://commission.europa.eu/document/download/630c289c-7ff1-4fdd-944f-0f596e7e7914_en?filename=mission-letter-kubilius.pdf, pristupio poveznici 24.03.2026.

Ipak, „postoji mnogo toga što Europa može učiniti za podršku (nacionalnim oružanim snagama, op.a.) – u smislu ulaganja, industrije, nabave, istraživanja, inovacija“ i kako „u središtu mora biti jedno jednostavno načelo: Europa mora trošiti više, trošiti bolje, trošiti europski.“ Naglasila je i kako bi sav napor trebao biti „objedinjen pod okriljem istinske Europske obrambene unije, blisko surađujući s VP.“²²⁷

Dakle, ovo pismo ponovno pokazuje kako EU, u kontekstu obrane i sigurnosti, i dalje balansira između nacionalnog suvereniteta DČ te također balansira i sa NATO-om, ali u isto vrijeme pokušava implementirati, tj. oživotvoriti „istinsku europsku obrambenu uniju“. EU želi očuvati ono što je postojalo desetljećima (čit. neučinkovitu ZVSP/ZSOP) te u isto vrijeme stvoriti nešto novo (čit. zajedničku obranu ili čak obrambenu uniju). Naravno, kada u ovu jednadžbu stavimo i najteži rat na tlu Europe od 1945. godine i neprekinutu rusku agresiju, onda često dolazi do sumnji u „više Europe“ ili „ever closer Union“.

Ukoliko govorimo u kontekstu „koga nazvati u Europi“, odnosno koji dužnosnik je „glavni“, prof. Duić naglašava kako je stvaranjem funkcije predsjednika EV ojačana međuinstitucionalna suradnja s EP i EK, a oslabljena suradnja s Predsjedništvom te je po njoj „najproblematičnija odredba ona iz čl. 15(6) UEU-a, koja je u koliziji s čl. 27(2) UEU-a, tj. što dolazi do suprotstavljanja u ovlastima za vanjsko predstavljanje između predsjednika EV i VP. U idućoj izmjeni Ugovora svakako bi trebalo usvojiti iduće izmjene: predsjedniku EV ostaviti ovlast vanjskog predstavljanja Unije, dok bi VP trebao širiti svoj utjecaj u cilju jačanja pozicije Unije na terenu“.²²⁸

Te buduće izmjene bi potencijalno mogle pomoći i u oživotvorenju ZSOP-a, ukoliko se točno naglasi koja institucija bi bila zadužena za zapovijedanjem obrambenom unijom. U trenutku pisanja ovog rada, možemo reći da su predsjednica EK, kao i VP, osobe koje su također politički doprinijele u jačanju zajedničke obrane, ali tu je potrebno i puno više rada svih ostalih institucija i nacionalnih lidera.

Nadalje, jednoglasnost, posebno u kontekstu ZSOP-a, je (p)ostala prepreka (koja se pokušava premostiti, npr. kroz čl. 114. UFEU-a, u vezi s čl. 173. UFEU-a). Dakle, trebalo bi svakako razmisliti o brisanju odredaba koje traže jednoglasnost u odlukama koje imaju vojne ili obrambene implikacije, a to se npr. odnosi na čl. 31. st. 3. UEU-a, kao i 42. st. 4. UEU-a. U tom

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Duić, str. 134.

smislu se može pozdraviti spomenuta rezolucija EP o prijedlozima za reformu Ugovora, jer se njome ide u pravom smjeru oživljavanja ZSOP-a.

4.4.2. Financijske reforme i uspostava obrambenog proračuna

Ponovimo (v. iznad u tekstu) kako je predsjednica EK navela kako Europa mora više ulagati u industriju, nabavu, istraživanje i inovacije, a sva ta ulaganja bi predstavljala jaču podršku oružanim snagama DČ, jer jače nacionalne vojne snage, ujedno znače i jači vojni kapacitet EU-a (barem indirektno, ukoliko još ne postoji „obrambena unija“).

S tim u vezi, može se izdvojiti možda i najvažniji financijski program EU-a za podršku Ukrajini (eng. Ukraine Support Loan) od 90 milijardi eura za 2026. i 2027. (60 milijardi eura je namijenjeno za vojnu pomoć, a u pomoći sudjeluje i UK).²²⁹

Međutim, uz ovaj zajam, treba se prisjetiti financijskog mehanizma za izravnu vojnu pomoć Ukrajini, a to je – u tekstu već navedeni - EPF. Drugim riječima, vezano uz financije i proračun, potencijalno ključna reforma *de lege ferenda* bi svakako bi trebala promijeniti čl. 41.st.2. UEU-a te omogućiti da izdaci vezani za obranu ili vojsku budu na teret proračuna EU, odnosno da se ne moraju generirati posebni izvanproračunski (*ad hoc*) mehanizmi poput EPF, koji je (iako financijski nedostatan, ipak) posebno postao bitan u tijeku ruske agresije, kao alat financijske pomoći ukrajinskim oružanim snagama.

Nadalje, potencijalno bi se, *de lege ferenda*, trebalo razmisliti oko potpuno novog instituta, npr. zajedničkog zaduživanja na razini EU-a, namijenjenog isključivo obrambenoj infrastrukturi, (nešto slično fondu „*NextGenerationEU*“). Takav bi mehanizam omogućio izdavanje namjenskih „euro-obveznica za obranu“, za ulaganja u istraživanje i razvoj, vojnu mobilnost i standardizaciju naoružanja bez izravnog opterećivanja nacionalnih proračuna DČ.

Također bi se, kod nacionalnih proračunskih izdvajanja za obranu, koja prelaze prag od 3.5 % BDP-a, moglo razmisliti da se ista tretiraju kao investicije te da se za EDA-u stvori posebni fond za subvencioniranje zajedničkih vojnih narudžbi, što bi potencijalno ukinulo neučinkovito i rascjepkano trošenje DČ. U svakom slučaju, financijska reforma, unutar ZSOP-a, je preduvjet stabilnog i dugoročnog oživotvorenja zajedničke obrane.

²²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/07/22/ukraine-support-loan-eu-countries-approve-uk-participation-to-help-cover-ukraine-s-urgent-defence-needs/>, pristupio poveznici 23.07.2026.

Oko potencijalne operativne reforme te strateške suradnje na terenu, v. dalje u tekstu kod dijela o osamostaljivanju od NATO-a.

4.4.3. Istinska nuklearna opcija

Nadalje, pravnici su upoznati sa tzv. „nuklearnom opcijom“ iz čl. 7. UEU, koja zapravo nema direktne veze sa ZSOP-om te se odnosi na potencijalno oduzimanje prava glasa nelojalnoj DČ u Vijeću. Međutim, što je sa onim pravim nuklearnim oružjem, tj. istinskom nuklearnom opcijom za istinsku obrambenu uniju (?).

Dakle, bitna lekcija, naučena iz kontinuirane ruske agresije, je ona o (ne)posjedovanju nuklearnog naoružanja te – odvrćanju prijetnji. Naime, još je od potpisivanja Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (EUROATOM)²³⁰ te iako je isti namijenjen, tj. ograničen na civilnu uporabu nuklearne energije, u pozadini ostalo pitanje, postoji li i svrha – posjedovanja nuklearnog oružja unutar EU (?). Raspadom europske obrambene zajednice (v. 1. poglavlje) te inzistiranjem Francuske (koja trenutno jedina u EU ima nuklearno oružje) na nacionalnom suverenitetu, priče o zajedničkom nuklearnom oružju su se izgubile.

Međutim, budući da EU ima definirane ciljeve ZVSP (v. čl. 21. UEU-a), između ostalog i zaštitu svojih vrijednosti, sigurnosti, demokracije, vladavine prava, međunarodnog prava, očuvanje mira u skladu s Poveljom UN, itd., jasno je kako bi sve te ciljeve trebalo učinkovitije i zaštititi. Iako EUROATOM upravlja tehničkim i civilnim aspektima nuklearne energije, zanimljiva je odredba u čl. 86. tog Ugovora, prema kojoj je Euratom vlasnik svih „posebnih fisibilnih materijala“ (npr. poput obogaćenog uranija ili plutonija) proizvedenih ili uvezenih u DČ.

Dakle, postoji određena centralizirana kontrola resursa, koja bi imala snažnu stratešku, odnosno sigurnosnu i obrambenu težinu. Naravno, DČ EU su potpisnice Ugovora o neširenju nuklearnog oružja (NPT)²³¹, a to vrijedi i za nuklearnu silu Francusku, koja bi teoretski mogla (poput SAD-a) „proširiti svoj nuklearni kišobran“ na druge DČ EU.

²³⁰ SL C 203, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/file:///C:/Users/matija.horvat/Downloads/the%20euratom%20treaty-QC0115106ENN.pdf, pristupio poveznici 24.03.2026.

²³¹ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2001_04_5_53.html, <https://mvcp.gov.hr/medjunarodna-sigurnost-81776-83678-148071-273246/nuklearno-razoruzanje-i-sprecavanje-sirenja-oruzja-za-masovno-unistenje-81778-83680-148073-273248/iaea-npt-ctbt-hcoc-81779-83681-148074-273249/273249>, https://www.eeas.europa.eu/eeas/treaty-non-proliferation-nuclear-weapons-npt_en, pristupio poveznicama 24.03.2026. (eng. The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons ili NPT iz 1968.)

Međutim, postoji i Ugovor o zabrani nuklearnog oružja (TPNW)²³², kojeg pak nisu potpisale članice NATO-a (zbog strategije nuklearnog odvraćanja, upravo zbog aktera kao što je RF i dr.), ali jesu ga potpisale tri (neutralne) DČ EU (Austrija, Irska i Malta)²³³ pa ovdje postoje određeni problemi za potencijalno stvaranje „zajedničkog europskog nuklearnog oružja“, ili zaštite pod „francuskim nuklearnim kišobranom“, jer bi EU – koja samostalno nije potpisnica ovih ugovora - ovdje prekršila međunarodno pravo.

Naime, EU je ipak sama donijela Zajedničko stajalište, kao i prateću Strategiju te druge vezane Odluke²³⁴ u kojima je naglašeno kako ista promiče neširenje nuklearnog naoružanja te ostale ciljeve, sukladno NPT. Kako su ciljevi ZVSP-a u skladu s međunarodnim pravom, neširenje nuklearnog naoružanja je (trenutno) dio ZVSP-a, odnosno ZSOP-a. Slijedom navedenog, ovdje bi bilo potrebno poništavanje ovih dokumenata.

„Nadalje, čak i ako bi EU poništio te odluke, trenutni opseg Ugovora ne bi dopuštao vojni lanac zapovijedanja. Iako članak 2. st. 4 UFEU-a daje EU nadležnost za „definiranje i provedbu ZVSP, uključujući postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike“, razvoj ili kontrola vlastitog oružja i naoružanja premašili bi takvo progresivno oblikovanje.“²³⁵

Slijedom navedenog, neki stručnjaci smatraju kako „preostaje samo jedna mogućnost za europsko nuklearno odvraćanje bez sudjelovanja SAD-a: Francuska bi mogla jednostrano izjaviti da je spremna upotrijebiti svoje nuklearno oružje, nakon što se neka DČ pozove na klauzulu o međusobnoj obrani (čl. 5. Sjevernoatlantskog ugovora ili čl. 42 (7) UEU).“²³⁶

Također, u kontekstu ZSOP-a i nuklearnog naoružanja, još jednom je potrebno naglasiti da bi bila potrebna i reforma definiranja ciljeva ZVSP iz čl. 21. UEU. No, reforme ciljeva su, barem djelomično, također sadržane i u rezoluciji EP o reformi Ugovora, gdje se (u amandmanu 44.

²³² <https://disarmament.unoda.org/en/our-work/weapons-mass-destruction/nuclear-weapons/treaty-prohibition-nuclear-weapons>, pristupio poveznici 24.03.2026. (eng. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons ili TPNW iz 2017.)

²³³ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-9&chapter=26, pristupio poveznici 24.03.2026.

²³⁴ Zajedničko stajalište Vijeća 2003/805/ZVSP od 17. studenoga 2003. o univerzalizaciji i jačanju multilateralnih sporazuma na području neširenja oružja za masovno uništenje i sredstava njihove isporuke; SL L 302; EU je donijela i Strategiju protiv širenja oružja za masovno uništenje, v. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-efforts-counter-proliferation-weapons-mass-destruction-wmd-2024_en, pristupio poveznici 24.03.2026., kao i Odluku Vijeća 2012/423/ZVSP od 23. srpnja 2012. o potpori neširenju balističkih projektila u okviru provedbe Strategije EU-a protiv širenja oružja za masovno uništenje i Zajedničkog stajališta Vijeća 2003/805/ZVSP, SL L 196 te Odluka Vijeća (ZVSP) 2023/654 od 20. ožujka 2023. o potpori provedbi Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1540 (2004) o suzbijanju širenja oružja za masovno uništenje i sredstava njegove isporuke, SL L 81

²³⁵ <https://verfassungsblog.de/nuclear-weapons/>, pristupio poveznici 24.03.2026.,

²³⁶ Ibid.

za izmjenu čl. 21. st.2. toč. a) dodaje sintagma – strateška autonomija. Dakle, iako se ovdje radi o teorijskom promišljanju, svakako postoji prostor za oživljavanje zajedničke obrane i u kontekstu osjetljivog pitanja kao što je - nuklearno odvracanje za cijelu EU.

4.4.4. Osamostaljivanje od NATO-a

S druge strane, unatoč i usprkos razmišljanjima oko nuklearnog odvracanja EU i s time povezane reforme ZSOP, bilo bi potrebno i konačno odrediti da je EU potpuno strateški autonomna od NATO-a, a trenutni pokušaji reforme (kao ni govori političara) ne idu u smjeru naglog institucionalnog razilaženja s NATO-om, iako je prilično jasno da SAD kao glavni „jamac europske sigurnosti“, vjerojatno – u slučaju mogućeg ruskog kinetičkog napada na Europu, a zbog kojeg je NATO i stvoren 1949. godine - neće bezrezervno pristati na potencijalnu aktivaciju čl. 5. NATO Ugovora, kao što su europski saveznici (jedini put!) to učinili za SAD. Štoviše, u svojim posezanjima za Grenlandom, autonomnim dijelom Danske, ili pak za prijetnje upućene Kanadi, SAD i sam pokazuje sklonost unilateralnim potezima, koji potencijalno mogu prekršiti čl. 2. st. 4. Povelje UN-a.

Međutim, kako je Jean Monnet i rekao o „gradnji Europe u krizama“²³⁷, a ruska agresija (između ostalog usmjerena i protiv Europe) je više od „krize“, vrijeme je za jasne korake prema europskoj strateškoj autonomiji, tj. barem postupnoj emancipaciji (od američkog „kišobrana“), posebno u smislu istinske zajedničke obrane.

Naime, već je naglašen čl. 42. st. 2. UEU-a o „postupnom oblikovanju zajedničke obrambene politike, što će dovesti do zajedničke obrane“ te je ista odredba i temelj za stvaranje „europske teritorijalne obrane“. Naravno, u smislu „zajedničke europske vojske“, nacionalne vojske bi bile (ostale) svojevrsna „nacionalna teritorijalna obrana“ (ili „nacionalna garda“ kao usporedba sa SAD-om), ali „gradnja Europe“ (u ratu) zahtijeva oživotvorenje čl. 42. st. 2. UEU-a i konkretiziranje „zajedničke teritorijalne obrane“ ili „europske vojske“, a sve pod „vodstvom Unije.“

Dakle, potrebno je otići još dalje od trenutno najambicioznijeg prijedloga reforme, koji je potekao iz EP. Naime, ponovimo kako rezolucija EP o prijedlozima za izmjene Ugovora poziva na uspostavu europske obrambene unije, ali se ovdje radi o već poznatom konceptu zvanom

²³⁷ V. fusnotu 14, a zanimljivo je kako je i trenutni povjerenik za obranu i svemir Andrius Kubilius, također citirao Monnetu u jednom od svojih govora, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2287, pristupio poveznici 26.03.2026.

„stalni kapacitet za brzo raspoređivanje“ (ili RDC), a koji bi bio pod izravnim operativnim zapovjedništvom Unije (amandman 52, koji bi mijenjao čl. 42. st. 3.). Međutim, raspoređivanje nacionalnih oružanih snaga bi i dalje bilo pod ingerencijom DČ, odnosno ne bi se radilo o istinskoj „zajedničkoj vojsci“.

Ukoliko razmišljamo o potencijalnom (i politički manje zahtjevnom) prijelaznom rješenju kroz komplementarni pristup, smatra se kako bi, umjesto RDC (koji je sastavljen od vojnih jedinica DČ), možda bolji institucionalni model bio „Frontex“²³⁸ Naime, „Frontex“ već u sebi ima tzv. „stalne snage“, koje se mogu rasporediti na vanjskim granicama, u hitnim situacijama, čak i protiv volje DČ.²³⁹ Odnosno, barem neki autori drže kako bi takvo komplementarno rješenje, kroz „Frontex“, bilo bolje od supstantivnih promjena ili zajedničke vojske.²⁴⁰

Također se nameće i pitanje je li bolje upravljanje (potencijalnim zajedničkim snagama) na temelju međuvladina ili nadnacionalnog aspekta.²⁴¹ Jasno je kako nacionalni suvereniteti nad obranom, otežavaju nadnacionalno odlučivanje. Prijelaz na nadnacionalni model bi zahtijevao veće ovlasti EP, kao i razlikovanje operacija izvan EU-a od teritorijalne obrane (tj. obrane same Unije), međutim, u ovom poglavlju smo već obradili presudu njemačkog saveznog ustavnog suda, koja priječi prelazak na nadnacionalno odlučivanje.

Konačna dvojba u prijelaznim rješenjima je i pitanje obveznog sudjelovanja svih DČ u „zajedničkoj vojsci“ ili možda daljnja operacionalizacija kroz koaliciju voljnih (na modelu PECSO-a), odnosno oživotvorenje čl. 44 UEU.²⁴² Naravno, da bi se uopće došlo do „zajedničke vojske“, također bi bilo potrebno izvršiti reformu čl. 4. st.2. UEU-a, a posebno u dijelu koji regulira da „nacionalna sigurnost posebice ostaje isključiva odgovornost svake DČ“, kao i da se, kako je više puta navedeno, odustane od jednoglasnosti u pitanjima ZSOP-a.

Ono što je prvo potrebno je da se doista počne gledati na „europske zajedničke snage“ kao na one koje imaju zadatak braniti EU, a ne samo da djeluju „u područjima kriza“, za koje se praktički uvijek (*a priori*) misli kako su izvan EU pa sve zvuči kao neka ograničena misija EU snaga, npr. u Africi ili Bliskom/Srednjem Istoku, umjesto da se oživotvori koncept zajedničke obrane, odnosno klauzula kolektivne obrane iz čl. 42. st. 7. UEU-a.

²³⁸ „Frontex“ ili Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu je regulirana kroz Uredbu 2019/1896 od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba 1052/2013 i (EU) 2016/1624, SL L 295

²³⁹ V. čl. 42 navedene Uredbe

²⁴⁰ <https://verfassungsblog.de/a-european-army-and-difficult-choices/>, pristupio poveznici 26.03.2026.

²⁴¹ Ibid

²⁴² Ibid.

Jedan od primarnih koraka u osamostaljivanju od NATO-a, bi trebao ići u smjeru da se RDC pretvoriti u stalnu i samostalnu europsku vojnu formaciju, što bi zahtijevalo uspostavu jedinstvenog i stalnog operativnog zapovjedništva EU-a, koje bi imalo izravne ovlasti nad tim jedinicama. U tom smislu, trebalo bi se raditi i na potpunoj standardizaciji te interoperabilnosti vojne opreme, čime bi se dokinula rascjepkanost u kojoj DČ trenutno koriste prevelik broj različitih (moguće i nekompatibilnih) oružanih sustava.

Također, ako govorimo o misijama poput EUMAM, iste su ograničene prostorno i operativno, odnosno trenutno nema kapaciteta (političke volje) za izravnu vojnu nazočnost EU-a u državi koja je pogođena agresijom. Već sada bi se trebalo razmotriti pitanje proširenja mandata ZSOP misija i za obrambene funkcije.

Dakle, potrebno je dodatno proširiti (već prije proširene) „Peterberške zadaće“, odnosno reformirati i čl. 43. UEU-a na način da isti sadrži i odredbu o misijama obrambene pomoći savezničkim državama u svrhu obrane njihove teritorijalne cjelovitosti, tj. misije odvracanja i zaštite od oružane agresije i sl. Ovakve odredbe bi pravno omogućile formalno slanje obrambenih misija EU u treće države, uključujući i Ukrajinu (koja je kandidat za pristup EU i bez koje je EU sigurno slabija - vojno, tehnološki i na dr. načine).

U tom smislu bi čl. 31. UEU-a trebalo izmijeniti, barem na način da se odluke donose kvalificiranom većinom u slučajevima obrambene misije u trećim državama, koje su od strateške važnosti za sigurnost Unije, potom za korištenje sredstava iz Europskog mirovnog instrumenta (i sam naziv „mirovni instrument“ bi trebalo promijeniti u „obrambeni proračun“ ili sl.), kao i za provedbu misija obuke ili sigurnosnih (stabilizacijskih) operacija, itd.

Uvođenjem jasnih iznimaka od jednoglasnosti (ako ne i potpunog ukidanja veta u pitanjima ZSOP-a) bi se sigurno omogućila brža i pravno održiva reakcija u izvanrednim situacijama te EU ne bi bila institucionalno blokirana zbog partikularnih interesa određenih DČ.

Što se tiče proračunskog pitanja, odnosno čl. 41. st. 2 UEU i odgovora EU kod ruske agresije, ta odredba bi se mogla izmijeniti barem na način da je uz suglasnost EP i Vijeća (gdje se isto odlučuje kvalificiranom većinom), moguće donijeti odluku kvalificiranom većinom u slučajevima koji se odnose na zajedničke obrambene misije u okviru ZSOP-a, na troškove koji se odnose na zajedničke kapacitete, koji su upotrijebljeni kao odgovor na ugroze teritorijalne cjelovitosti partnerske države, ili na troškove koji se odnose na neki jasno određeni istraživačko – razvojni fond EU. Dakle, ovakvim izmjenama bi se omogućilo financiranje vojne pomoći Ukrajini ili dr. savezničkim državama, bez zaobilaženja institucionalnog proračunskog nadzora.

I sam čl. 42. UEU-a bi se mogao izmijeniti /dopuniti, npr. sa odredbom o „kolektivnoj obrambenoj solidarnosti sa savezničkim/partnerskim državama“. Dakle, EU bi imala jedinstvene sporazume o strateškom partnerstvu u području obrane i sigurnosti s trećim državama (koji bi nadilazili ono što npr. PESCO ima sa partnerskim državama ili bi predstavljali jedinstveni dokument o „sigurnosnim obvezama ili jamstvima“)²⁴³ te ako bi takve države postale žrtve agresije, EU i DČ (ili najbolje „europska obrambena unija“), uz odluku EP, bi mogle tada aktivirati mehanizme kolektivne obrane i pomoći, a sve sukladno Povelji UN-a. Dakle, ovdje bi se stvorio novi pravni temelj za institucionalnu obrambenu pomoć napadnutim savezničkim državama.

S tim u vezi, EP bi trebao imati istinske zakonodavne i proračunske ovlasti, tj. pravo suodlučivanja i nadzora unutar ZSOP-a, tj. trebalo bi reformirati i čl. 36. UEU-a (npr. rezolucija EP o izmjeni Ugovora nije adresirala ovo pitanje). EP bi mogao sudjelovati u oblikovanju i nadzoru ZSOP na način da daje suglasnost za financiranje obrambenih operacija iz proračuna EU, odnosno postojala bi mogućnost da EP prima redovita izvješća o tijeku obrambenih misija, uključujući vojnu pomoć savezničkim državama te da sudjeluje u donošenju strateških smjernica za obrambenu uniju (u suradnji s EK, odnosno „izvršnom vlasti“ i Vijećem). Ovime bi se ojačao demokratski legitimitet ZSOP-a, posebno u izvanrednim situacijama, kakvu predstavlja ruska agresija.

Svojevrсна pozadinska tema ovog rada je upravo navedena nužnost da se fokus ZSOP-a uravnoteži i postupno usmjeri na jačanje EU kapaciteta, umjesto oslanjanja na NATO. Drugim riječima, iako se prema trenutnom rješenju u LU ne dovodi u pitanje poseban karakter sigurnosne i obrambene politike određenih DČ, koje svoju obranu ostvaruju unutar NATO-a (čl. 42. st. 2. drugi paragraf UEU), bitno je naglasiti kako je suradnja EU i NATO-a definirana primarno neformalnim sporazumima (npr. već spomenuti „Berlin plus“ iz 2003., kao i zajedničke deklaracije EU i NATO iz 2016.²⁴⁴, 2018.²⁴⁵, 2023.²⁴⁶). Dakle, ovdje trenutno **ne postoji pravno obvezujući ugovor između EU i NATO-a**, kao što ne postoji niti mehanizam zajedničkog planiranja ili interoperabilnosti zapovjednih struktura.

²⁴³ v. fusnostu 156, a EP je u veljači 2026. također donio i rezoluciju o strateškim partnerstvima EU-a u području obrane i sigurnosti, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0040_HR.html, pristupio poveznici 31.03.2026.

²⁴⁴ <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/08/joint-declaration>, pristupio poveznici 31.03.2026.

²⁴⁵ <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2018/07/10/joint-declaration-on-eu-nato-cooperation>, pristupio poveznici 31.03.2026.

²⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>, pristupio poveznici 31.03.2026.

To bi značilo da je, ukoliko se želi zadržati poseban karakter obrambene politike DČ te izbjeći stratešku ovisnost o NATO-u, prvo potrebno stvoriti sporazum o npr. strateškoj obrambenoj suradnji (ili interoperabilnosti) između EU i NATO-a, koji bi predviđao zajedničke obrambene planove u ratnim zonama (radi preciznosti, bolje da se izbjegava eufemizam „krize“, već da se koriste jasniji pojmovi), kao što bi uključio i razmjenu podataka, zapovjednu koordinaciju, kao što bi se izričito navelo i da je čl. 42. st. 7. UEU-a komplementaran s čl. 5. NATO-a, tj. da se isti mogu aktivirati neovisno jedan o drugome.

U ovom potencijalnom slučaju trebalo bi izmijeniti i preambulu UEU-a, u kojoj bi se naglasila strateška autonomija EU (kao i potencijalna komplementarnost s NATO-om), a također bi se moglo razmisliti o stvaranju (nacrtu) deklaracije EV o uspostavi pravne osnove za obrambenu uniju i suradnju s NATO-om i sl.

Time se ne bi generiralo poznato „dupliciranje NATO-a“, već bi se pokušalo formirati specifični dvoslojni sustav zajedničke obrane za sve DČ EU (pri čemu u trenutnim geopolitičkim okolnostima klasična politička neutralnost gubi smisao, a trebalo bi se težiti i nadilaženju vojne neutralnosti) s jasno definiranim pravima, obvezama i sredstvima za učinkovitu pomoć (između ostalog i pomoć trećim savezničkim državama, poput Ukrajine).

Slijedom navedenog, ovdje bi se svakako moglo razmisliti, sukladno rezoluciji EP o izmjenama Ugovora, o hitnoj potrebi dodavanja članka o „europskoj obrambenoj uniji“, kao što bi se moglo dodati i članak koji bi definirao „trajni obrambeni fond“ te obvezu zajedničkog odgovora na agresiju prema partnerskim državama ili državama kandidatkinjama za članstvo (što Ukrajina definitivno jest). Sve nabrojeno bi ukratko predstavljalo esenciju oživotvorenja zajedničke obrane u nadolazećim reformama LU.

Iako je dojam kako se neka buduća reforma LU razmatra prvenstveno zbog proširenja EU-a na nove DČ (npr. pitanje ukidanja veta u Uniji sa 30 i više DČ je doista *conditio sine qua non*), autor ovih redaka smatra kako se bilo koja veća reforma EU treba promatrati i u svjetlu oživotvorenja zajedničke obrane.

S operativnog stajališta, ako u kontekstu sadašnjeg globalnog trenutka razmišljamo da je „Europa sama“ (dakle, već postoji određena „autonomnost“, koja bi doista trebala postati „strateška“) – ne trebamo uopće sumnjati u sebe. Naime, Europa (EU + UK, Norveška, Island,

itd.) je i bez SAD-a desetak puta gospodarski jača te zajednički troši više na obranu od RF.²⁴⁷ Današnja obrana ne počiva (isključivo) na konvencionalnom broju vojnika, ali Unija od 450 milijuna ljudi (sa dodatkom europskih država, koje bi mogle postati članice, ili se ponovno vratiti u Uniju) svakako ima dovoljan strateški potencijal za uspješno odvrćanje vanjskih opasnosti.

Međutim, izazov leži u tome što se ovi pozitivni pokazatelji moraju operativno učinkovitije implementirati na terenu u svrhu stvarnog oživotvorenja zajedničke obrane. Operativna reforma stoga zahtijeva prelazak s rascjepkanih nacionalnih pristupa na koordinirano djelovanje i zajedničke operativne kapacitete.

Osim toga, u svjetlu naučenih lekcija iz rata u Ukrajini, svakako bi se trebalo ozbiljno razmisliti o širenju operativne suradnje u zajedničkoj obrani (npr. u smislu potpisivanja sporazuma, barem o razmjeni obavještajnih podataka, kibernetičkoj obrani, zaštiti pomorske i druge infrastrukture) i s ostalim demokratskim državama političkog zapada, koje dijele iste vrijednosti, kao i sigurnosne interese, poput Kanade, Japana, Južne Koreje i Australije, čime bi se stvorio otporniji globalni obrambeni sustav protiv suvremenih ugroza.

²⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-numbers/#:~:text=Boosting%20competitiveness-.How%20much%20are%20EU%20member%20states%20spending%20on%20defence?,Text%20version,> pristupio poveznici 24.03.2026.

Zaključak

EU je kroz pomoć Ukrajini (od samog početka sveobuhvatne ruske invazije) sigurno počela oživljavati koncept ZSOP, odnosno najbitniji segment iste - zajedničku obranu. ZSOP kao „drugo krilo“²⁴⁸ ZVSP-a nije *soft law* (upravo jer postoji u LU), ali „predstavlja *lex imperfecta*“.²⁴⁹ Drugim riječima, „trebalo bi jasno razgraničiti odluke o djelovanju koje se donose u okviru ZSOP od onih koje se donose u okviru ZVSP-a.“²⁵⁰ Desetljeća neaktivnosti na planu ZSOP su uzela danak, a konkretniji koraci se često obavljaju (kako je i Monnet rekao) tek u vremenu kriza, a takav je i sadašnji trenutak.

Kako je i navedeno, ovakva „gradnja Europe“, u smislu ZSOP-a i pomoći napadnutoj državi kandidatkinji, se očitava davanjem vojne pomoći kroz Europski mirovni instrument (EPF) – koji predstavlja proračunsko pitanje, trenutno riješeno na izvanproračunski način (ali i tako pomaže oživotvorenju ZSOP-a) – kroz zajedničku javnu nabavu za obrambenu industriju (EDIRPA, EDTIB, i dr.). Ovdje se može ponoviti kako bi svakako trebalo revidirati čl. 41. st. 2. UEU-a i dopustiti da se (zajednička) vojska i zajednička obrana mogu financirati iz proračuna EU.

Nadalje, oživotvorenje zajedničke obrane se ogleda i putem obuke ukrajinskih oružanih snaga kroz misiju EUMAM (na području EU, a *de lege ferenda* bi trebalo razmisliti i o obučavanju na području Ukrajine), a tu je i plan „ReArm Europe“, dok je EU također donio i niz raznih dokumenata, koji donekle stavljaju ZSOP u krupniji plan (npr. spomenuti „Strateški kompas“, „Bijela knjiga“ i dr.).

Iako se radi o posebnoj temi i pitanje sankcija (kao i potencijalne, a sigurno nužne, zaplijene novčanih sredstava ruske centralne banke) se također može gledati kao specifični aspekt, gdje se indirektno jača zajednička obrana, a svakako treba ponoviti i institut konstruktivne

²⁴⁸ Lapaš, str. 273.

²⁴⁹ V. npr. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Wahla od 07.04.2016. u predmetu C-455/14, gdje se, između ostalog (u para. 45) navodi kako je pravna priroda ZVSP, kao *lex imperfecta*, predstavlja „očito nasljeđe *sui generis* prirode drugog stupa stvorenog Ugovorom iz Maastrichta: hibridnog sustava koji je spojio značajke (tadašnjeg) prava Zajednice i međunarodnog javnog prava. Nepostojanje obvezujućeg mehanizma za rješavanje sporova sudske prirode očito je značajka koja pripada međuvladinoj strani ZVSP-a. Osim toga, u većini (ako ne i svim) državama članicama EU-a nacionalni sudovi tradicionalno prakticiraju određene oblike ograničenja kada je riječ o sudskoj primjenjivosti akata države u području vanjske politike.“
<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=175624&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=829879>, pristupio poveznici 01.04.2026.

²⁵⁰ Duić, str. 132, prof. Duić smatra kako bi trebalo specificirati koja točno područja su dio obrambene, a koja su dio vanjske politike, a kako ne bi došlo do pravne nesigurnosti pa bi, prema njoj, ZSOP mogao ostati dio UEU, a ZVSP bi se prebacila u UFEU

suzdržanosti iz čl. 31. st.1. UEU-a, koji je pomogao u jačanju zajedničke obrane, čak i direktno, jer tako su donesene odluke oko EPF i EUMAM.

Svakako vrijedi naglasiti i oživotvorenje zajedničke obrane kroz sinergiju čl. 114. i 173 UFEU-a. Ponovimo, dok se neke „prave“ vojne odluke (npr. slanje misija u inozemstvo) donose jednoglasno u Vijeću, one odluke koje se odnose na unutrašnje tržište, ali i (suptilno) na financiranje obrambene industrije se – uspijevaju donijeti kvalificiranom većinom. Nije li to dokaz da se upravo pred našim očima i odvija neka vrsta oživotvorenja učinkovitog ZSOP-a (?)

Isti trend potvrđuje i čl. 122 UFEU-a, kojim je ubrzano donošenje instrumenta SAFE. Dakle, čak i na ovom području oko unutrašnjeg tržišta i industrijske politike, vidljiv je brži napredak u jačanju zajedničke obrane, odnosno i tu se ogleda svojevrsni federalizam. Drugim riječima, navedeni članci UFEU su „učinkoviti alat federalizacije“²⁵¹, koji je prema autoru ovih redaka nužan u segmentu koji je ovdje obrađen, tj. u zajedničkoj obrani.

Nadalje, kod pitanja „nacionalnog suvereniteta“ i veta određenih DČ, na kojeg će se prilikom odlučivanja o sankcijama RF ili bilo kojem vidu pomoći Ukrajini i sl., često pozivati određene nacionalne vlade, svakako se može razmisliti i o tome da se određene DČ (ili većina njih) povuku iz EU, prema čl. 50. UEU-a, „kako bi izgradile novu i modificiranu EU“.²⁵² Naime, već se duže vrijeme uočava tendencija pojedinih DČ prema opstrukciji procesa unutar EU, čime se dovodi u pitanje njihovo postupanje u skladu s načelom lojalne (iskrene) suradnje, sukladno čl. 4. st. 3. UEU.

S tim u vezi se može naglasiti i čl. 24. st. 3. UEU-a, koji govori kako DČ aktivno i bez zadržke podupiru vanjsku i sigurnosnu politiku Unije u duhu lojalnosti i uzajamne solidarnosti i u skladu su s djelovanjem Unije u tom području.²⁵³ Trenutno je nesporno kako su DČ nadležne za vođenje vlastite vanjske politike.²⁵⁴ „Međutim, to ne znači da imaju neograničenu slobodu činiti što god žele.“²⁵⁵ Naime, ECJ je već donio odluke o tome da su DČ EU dužne ispunjavati svoje

²⁵¹ Fabbrini, str. 150, gdje citira autora Alberta de Gregorio Merina („The EU Treaties as a Living Constitution of the Union in Times of Crisis“, 2024.)

²⁵² <https://verfassungsblog.de/eu-sanctions-and-the-mirage-of-unanimity/>. i <https://verfassungsblog.de/walking-out-on-hungary/>, pristupio poveznicama 31.03.2026.

²⁵³ Ovdje možemo naglasiti i odredbu čl. 28. st.2 UEU, koja govori da odluke (Vijeća o operativnom djelovanju Unije) obvezuju DČ u pogledu stajališta koja one zauzimaju i u pogledu njihovog djelovanja, kao i čl. 29. UEU, koji naglašava kako DČ osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stajalištima Unije.

²⁵⁴ V. npr. Izjave 13. i 14. o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, koje su dio LU

²⁵⁵ <https://verfassungsblog.de/how-viktor-orban-challenges-the-eus-common-foreign-and-security-policy/>, pristupio poveznici 01.04.2026.

obveze koje proizlaze iz prava EU²⁵⁶, a to se onda odnosi i na ZVSP, tj. ZSOP. Kad bi sve DČ doista lojalno surađivale, to bi izuzetno pomoglo oživotvorenju zajedničke europske obrane.

U tom smislu, jasno je kako tzv. nuklearna opcija iz čl. 7 UEU-a (tj. suspendiranje prava glasa u Vijeću) prilično teško ostvariva u praksi (neki autori misle i drukčije²⁵⁷), međutim, u teoriji, postoji pravno izvediva alternativa tj. dobrovoljno istupanje voljnih DČ, s ciljem reosnivanja modificirane Unije, sukladno čl. 50. UEU.

Takvim korakom bi se otvorio novi put za oživljavanje zajedničke obrane; i to kroz daljnje formaliziranje mehanizma pojačane suradnje, odnosno kroz stvaranje istinske koalicije voljnih DČ, koje bi bile spremne ući u istinsku obrambenu uniju (a bez nelojalnih DČ koje trenutno odstupaju od ZVSP i o čemu su se EU institucije očitovale tijekom ožujka 2026.²⁵⁸).

Ipak, ukoliko bi netko apelirao na umjereniji put i postupno oživotvorenje zajedničke obrane, moramo imati na umu kako je trenutno najznačajniji (u ovom slučaju i jedini) prijedlog, koji je ujedno potekao iz EU institucija te koji se, između ostalog, bavi i pitanjima reforme ZSOP - Rezolucija EP o prijedlozima EP za izmjenu Ugovora iz studenog 2023.

Ovu rezoluciju ne treba miješati sa Rezolucijom EP o europskoj obrambenoj uniji, pomalo zaboravljenim dokumentom iz 2016. godine, koji također pokazuje stav, onih koji bi trebali biti istinski zakonodavci (u nekoj budućoj sveobuhvatnoj reformi EU), da EU i NATO (čit. SAD) neće uvijek imati iste prioritete. I ovim dokumentom je, još u prošlom desetljeću, napravljen mali, simbolički, ali svakako potreban, korak prema oživotvorenju zajedničke europske obrane.

Ne trebamo zaboraviti ni inicijativu tzv. „vojnog Schengena“, koja bi se u bliskoj budućnosti trebala operacionalizirati (već postoji prijedlog Uredbe koja bi regulirala ovo pitanje) te ista također predstavlja korak prema oživotvorenju zajedničke obrane. Ipak, možda je razvijanje daljnje specijalizirane suradnje unutar PESCO-a, kao specifične „koalicije voljnih“, još bolji pokazatelj oživljavanja koncepta zajedničke obrane. Naravno, tu su također potrebne reforme članaka UEU-a, koje su spomenute u ovom radu, ali naglasimo kako PESCO i „koalicija voljnih“ (čl. 44 UEU-a) svakako već predstavljaju „Europu u više brzina“, posebno u kontekstu zajedničke obrane.

²⁵⁶ V. npr. predmet C-619/18 (*EK v. Poljska*) od 24.06.2019.

²⁵⁷ <https://verfassungsblog.de/tackling-orban-problem/>, pristupio poveznici 01.04.2026.

²⁵⁸ <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/media/video/I-287073>, pristupio poveznici 31.03.2026. (iako je u tijeku pisanja ovog rada, došlo do političke promjene u vodstvu Mađarske, to ne znači da su problemi oko te DČ završeni ili da ne postoje druge DČ koje djeluju na slične načine)

Procesu oživljavanja zajedničke obrane svakako može doprinijeti i operacionalizirani kapacitet za brzo raspoređivanje (RDC), iako je u ovom djelu (koji zapravo govori o 5000 vojnika za brza djelovanja u područjima kriza) potrebno još više vojnog ljudstva i još brže djelovanje u istinskoj obrambenoj uniji.

Također, oživljavanju zajedničke obrane će doprinijeti i neformalne suradnje poput one iz skupine tzv. „Weimarskog trokuta“ (Poljska, Njemačka i Francuska)²⁵⁹, koje opet možemo gledati kao neformalne „koalicije voljnih“, ali ovdje bi svakako pomogla i najbliža moguća suradnja sa državama kao što su UK i Norveška, koje moraju ojačati svoje vojske, ali i sada predstavljaju dodanu vrijednost za buduću ZSOP (Island nema svoje vojne snage, ali je član NATO-a te je povezan sporazumima sa EU-om).

U ovom radu je spomenuto i uvođenje novog povjerenika (EK) za obranu i svemir, kao još jedan simbolički pokazatelj razmišljanja unutar EU (i sukladno važećem zakonodavstvu), međutim najveći put prema oživljavanju zajedničke obrane je jasnija formulacija čl. 42. st. 7. UEU-a o uzajamnoj pomoći i kolektivnoj obrani. Potrebno je, barem po Rezoluciji EP o izmjenama Ugovora, izmijeniti ovaj članak na način da se propiše obveza vojne intervencije (a ne samo pomoći svim sredstvima), a svakako bi trebalo dodati i novi članak u UEU, tj. onaj o europskoj obrambenoj uniji.

U dugoročnoj perspektivi, koncept europske integracije implicira potrebu za razvojem autonomnih obrambenih kapaciteta, čime bi se smanjila isključiva ovisnost o NATO-u, kao primarnom jamcu regionalne sigurnosti. „Ako Europa ozbiljno namjerava braniti sebe, mora prihvatiti ambicioznija rješenja, uključujući povećane obrambene izdatke, operativnu integraciju i pravni okvir koji osnažuje i države i građane u pitanjima sigurnosti. Bez takvih mjera, europska obrana ostat će fragmentirani i neučinkoviti mozaik, ostavljajući kontinent ranjivim u sve više neprijateljskom svijetu“.²⁶⁰

U tekstu je također navedeno kako bi trebalo osmisлити drukčiju ulogu ECJ, odnosno da bi isti trebao imati ovlasti odlučivanja unutar ZVSP, a time bi se izgradila i nova verzija ZSOP. Iako takva reforma izravno zadire u koncept nacionalnog suvereniteta, suvremena promišljanja o istinskoj obrambenoj uniji zahtijevaju odmak od konvencionalnih teorijskih i praktičnih okvira

²⁵⁹ <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/228752-228752?isLocal=false&isPreview=false>, pristupio poveznici 01.04.2026.

²⁶⁰ <https://www.startinsight.eu/en/europes-defense-conundrum-why-pesco-and-other-initiatives-always-fall-short/#:~:text=The%20Common%20Security%20and%20Defence,dependence%20on%20U.S.%20military%20intelligence>, pristupio poveznici 01.04.2026.

integracije. Oko izrazito osjetljivog pitanja „nacionalnog suvereniteta“ (iako bi EU pravo trebalo imati supremaciju), možemo navesti da „sve dok nacionalni akteri integraciju EU u obrani vide kao igru s nultom sumom, neće se ostvariti „prava“ Europska obrambena unija – ni u okviru međuvladine ZSOP, ni pod nadnacionalnim tržišnim okriljem.“²⁶¹

Ako razmatramo oživljavanje zajedničke obrane u kontekstu ukrajinskoga angažmana za europske vrijednosti, nameće se potreba za uvođenjem dodatne klauzule u LU, npr. onu o obrambenoj solidarnosti prema trećim državama, ili bi se mogao donijeti međuinstitucionalni sporazum, koji bi imao obveznu snagu unutar pravnog poretka EU. Bez takvih pravnih promjena, ZSOP bi ostao prvenstveno politički okvir s ograničenim pravnim učinkom, a ne prava europska obrambena unija (ZSOP kao *lex imperfecta*).

„Iako EU nema načelni izvanredni režim, sličan onima u drugim ustavnim sustavima, svejedno ima svoj skup zakona, koji se mogu opisati kao zakoni o hitnim situacijama“.²⁶² LU, kao svojevrsni ustavni režim EU-a, se pokazao da može djelovati u izvanrednim situacijama poput ruske agresije, ali ponavljamo: potrebno je više od toga, jer „ZSOP je trpio i od suštinskih i od institucionalnih prepreka“²⁶³, koje su navedene u ovom radu.

Dakle, iako trenutno postoji više kriza u svijetu, rusku agresiju na Ukrajinu, moramo gledati i kao neposrednu opasnost za širu kontinentalnu sigurnost. Ne zaboravimo, „politička zajednica koja se ne može braniti od vanjskih prijetnji i mora ovisiti o drugima za svoju obranu, prije ili kasnije suočava se s propadanjem, slično kao Rimsko Carstvo. Europa još uvijek ima izbor.“²⁶⁴

U konačnici, geopolitički imperativ nalaže da je vrijeme za donošenje tog povijesnog izbora – reforme prema istinskoj zajedničkoj obrani - upravo sada, čak i ako to, za europsku obrambenu arhitekturu, znači strateški iskorak, bez izravnog oslonca na SAD.

²⁶¹ <https://verfassungsblog.de/on-the-way-to-a-european-defence-union/>, pristupio poveznici 24.03.2026.

²⁶² Fabbrini, str. 153

²⁶³ Ibid., str 155

²⁶⁴ <https://verfassungsblog.de/the-end-of-nato/>, pristupio poveznici 26.03.2026.

Literatura:

Knjige i znanstveni članci:

1. Duić, Dunja, „Vanjska i sigurnosna politika Europske unije“, 2018.
2. Fabbrini, Federico, „The EU Constitution in Time of War: Legal Responses to Russia's Aggression Against Ukraine“, 2025.
3. Hix, Simon & Høyland, Bjørn, „The Political System of the European Union“, Third edition, 2011.
4. Bouček, Vilim, „Europsko međunarodno privatno pravo u eurointegracijskom procesu i izabrana pitanja mjerodavnog prava“, 2021.
5. Hartley, T.C., „The Foundations of European Community Law“, Third Edition, 1994.
6. Ibler, Vladimir, „Koliko vrijedi međunarodno pravo?“, izbor članaka iz međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija RH, 2006
7. Lapaš, Davorin, „Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije nakon Lisabona – put k europskom političkom identitetu?“ // Reforma Europske unije - Lisabonski ugovor. Zagreb: Narodne novine, 2009.
8. Rudolf, Davorin, „Zajednička sigurnosna i obrambena politika europske unije prema Lisabonskom ugovoru“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 3/2014., str. 557.- 574.
9. Rasi, Aurora, „Providing Weapons to Ukraine: The First Exercise of Collective Self-Defence by the European Union“, European Papers, Vol. 9, 2024, No 1, str. 397-422
10. Pagani, Fabrizio, „A new gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union, European Journal of International Law, br. 9, 1998, str. 737 - 749
11. Avbelj, Matej, „Supremacy or Primacy of EU Law-(Why) Does it Matter?“, European Law Journal, Vol. 17, No. 6, November 2011, pp. 744–763

Pravo EU-a :

1. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), SL C 202, 7.6.2016.
2. SL C 191, 29.7.1992 (Ugovor iz Maastrichta)

3. SL C340, 10.11. 1997. (Ugovor iz Amsterdama)
4. SL C 80, 10.3.2001. (Nica)
5. SL C 310, 16.12.2004. (Ugovor o uspostavi Ustava za Europu)
6. Povelja o temeljnim pravima EU, SL C 326
7. Odluka Vijeća (ZVSP) 2015/1835 od 12. listopada 2015. o utvrđivanju statuta, sjedišta i načina djelovanja europske obrambene agencije (EDA), SL L 266, 13.10.2015
8. Odluka Vijeća (ZVSP) 2017/2315 od 11. prosinca 2017. o uspostavi stalne strukturirane suradnje (PESCO), SL L 331, 14.12.2017
9. Odluka Vijeća (ZVSP) 2023/1015 o potvrdi sudjelovanja Danske u PESCO-u, SL L 136, 24.5.2023.
10. Odlukom Vijeća 2001/79 (ZVSP) od 22. siječnja 2001. o Vojnom Odboru EU, SL L 27
11. Odlukom Vijeća 2001/80 (ZVSP) od 22. siječnja 2001 o Vojnom Stožeru, SL L 27
12. Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenoga 2016. o Europskoj obrambenoj uniji (2016/2052(INI)), (2018/C 224/03), SL C 224
13. Odluka Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, SL L 229
14. Uredba Vijeća 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, SL L 229
15. Uredba (EU) 2025/2643 EP i Vijeća od 16. prosinca 2025. o uspostavi Programa za europsku obrambenu industriju i okvira mjera za osiguravanje pravodobne dostupnosti obrambenih proizvoda i opskrbe njima (EDIP), SL L, 2025/2643
16. Uredba Vijeća (EU) 2025/1106 od 27. svibnja 2025. o uspostavi Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) putem jačanja europske obrambene industrije, SL L 2025/1106
17. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, SL L, 2024/1263
18. Odluka Vijeća (ZVSP) 2021/509 od 22. ožujka 2021. o uspostavi Europskog instrumenta mirovne pomoći i o stavljanju izvan snage Odluke (ZVSP) 2015/528, SL L 102
19. Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/2245 od 14. studenoga 2022. o mjeri pomoći u okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći za potporu ukrajinskim oružanim snagama koje osposobljava misija Europske unije za vojnu pomoć za potporu Ukrajini vojnom

opremom i platformama namijenjenima za primjenu smrtonosne sile (EUMAM), SL L 294

20. Odluka Vijeća (ZVSP) 2023/810 od 13. travnja 2023. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2022/338 o mjeri pomoći u okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći za opskrbu ukrajinskih oružanih snaga vojnom opremom i platformama namijenjenima za primjenu smrtonosne sile, SL L 101
21. Uredba (EU) 2023/2418 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o uspostavi instrumenta za jačanje europske obrambene industrije putem zajedničke nabave (EDIRPA), SL L 2023/2418
22. Uredba (EU) 2023/1525 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 2023. o podupiranju proizvodnje streljiva (ASAP), SL L185
23. Jedinstveni europski akt, SL L 169, 29.6.1987
24. Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenoga 2016. o Europskoj obrambenoj uniji (2016/2052(INI)), (2018/C 224/03), SL C 224
25. Rezolucija Europskog parlamenta od 22. studenoga 2023. o prijedlozima Europskog parlamenta za izmjenu Ugovora, SL C, C/2024/4216
26. Uredba 2019/1896 od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži (FRONTEX) i stavljanju izvan snage uredaba 1052/2013 i (EU) 2016/1624, SL L 295

Sudska praksa:

1. C-26/62 (*van Gend en Loos*)
2. C-6/64 (*Costa v ENEL*).
3. C-294/83 (*Les Verts*)
4. T-125/22 (*RT France v Council of the European Union*)
5. C-402/05 P i C-415/05 P (*Kadi*)
6. C-414/97 (*Komisija v Španjolska*)
7. C-29/22 P i C-44/22 P (*KS & KD. v Vijeća Europske unije*)
8. C 72/15 (*Rosnjeft*)
9. C-619/18 (*EK v. Poljska*)

Drugo zakonodavstvo:

1. NATO Ugovor (NN/MU 3, 27.03.2009.)
2. Povelja UN-a (NN 15/93, 16.12.1993.)
3. Ustav RH (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

Internetski članci i drugi web izvori:

1. <https://www.osce.org/helsinki-final-act>
2. <https://www.osce.org/fsc/41355>
3. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb>
4. <https://www.cfr.org/education/learn/timelines/nato-worlds-largest-alliance>
5. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20250613151408/https://blog.nationalarchives.gov.uk/one-mans-vision-ernest-bevin-creation-nato/>
6. <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2026/04/23/council-finalises-90-billion-support-loan-to-ukraine/>
7. <https://www.nytimes.com/2023/09/15/opinion/ukraine-war-putin.html>
8. <https://euvsdisinfo.eu/a-historians-big-picture-russias-war-against-ukraine-and-how-to-end-it-in-a-right-way/>
9. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280163604>
10. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_hr,
11. <https://institutjeanmonnet.eu/en/jean-monnet/citations-jean-monnet/>
12. <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280163604>
13. <https://www.stimson.org/2024/albrights-3ds-dependency-dependency-dependency/>
14. https://www.cvce.eu/en/obj/cologne_european_council_declaration_on_the_common_policy_on_security_and_defence_4_june_1999-en-ee393bf3-d96f-46b8-8897-15546a0e1c0d.html
15. https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm#IVa
16. <https://www.csis.org/analysis/natos-brain-death-hague>
17. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/>
18. <https://mvep.gov.hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/multilateralne-organizacije-i-inicijative/nato/o-nato-u/sjevernoatlantski-ugovor/22674>

19. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_HR.html
20. <https://www.eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>
21. <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>
22. https://www.eeas.europa.eu/eeas/security-and-defence-eu-and-uk-conclude-security-and-defence-partnership_en
23. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-eu-security-and-defence-partnership/security-and-defence-partnership-between-the-european-union-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland>
24. <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence>
(card)#:~:text=Coordinated%20Annual%20Review%20on%20Defence,CARD%20Cycle%20(2023%2D2024)
25. <https://www.coe.int/en/web/special-tribunal-ukraine/frequently-asked-questions>
26. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/speech_19_6408
27. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-act_en?prefLang=hr
28. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/andrius-kubilius_en
29. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-defence-fund_en
30. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en,
31. https://www.eeas.europa.eu/eeas/common-security-and-defence-policy-eu-rapid-deployment-capacity-becomes-operational_en
32. <https://www.whitehouse.gov/priorities/national-security/>
33. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030_en
34. <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2025/01/21/stability-and-growth-pact-council-adopts-recommendations-to-countries-under-excessive-deficit-procedure/>
35. <https://verfassungsblog.de/rearm-europe-law/>
36. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>
37. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/ukraine-facility/>
38. https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260

39. <https://uatv.ua/en/ukraine-has-signed-28-bilateral-security-agreements-defence-ministry-outlines-scope-and-partners/#:~:text=They%20commit%20partner%20states%20to,Infrastructure%20protection%20and%20humanitarian%20coordination>
40. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/27/joint-security-commitments-between-the-european-union-and-ukraine/>
41. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_3753
42. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2014/09/05/the-wales-declaration-on-the-transatlantic-bond#:~:text=The%20Wales%20Declaration%20on%20the%20Transatlantic%20Bond%20%7C%20NATO%20Official%20text>
43. <https://www.bbc.com/news/articles/clyz4nq91wpo>
44. <https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/funding-nato#:~:text=They%20decided%20that%20Allies%20meeting,equipment%2C%20including%20research%20and%20development>
45. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/why-spain-is-not-meeting-nato-spending-targets/#:~:text=When%20NATO%20allies%20agreed%20this,to%20commit%20to%20this%20target>
46. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-investment-gaps-analysis_en
47. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en
48. https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-moves-towards-military-schengen-and-transformation-defence-industry-2025-11-19_en?prefLang=hr
49. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=938b3a38-8f4b-4312-afb6-03405821c3be>
50. <https://c4ep.eu/the-one-to-call-if-you-want-to-talk-to-europe-the-president-of-the-european-commission/>
51. https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en#:~:text=EU%20Battlegroups%20are%20multinational%2C%20military,prevented%20them%20from%20being%20deployed
52. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

53. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en#:~:text=Documents-Introduction,digital%20and%20more%20resilient%20Europe
54. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-solidarity-ukraine/#:~:text=The%20EU%2C%20together%20with%20its,proceeds%20from%20immobilised%20Russian%20assets>
55. <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century-2/>
56. <https://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/international-summit/2025/05/16/>
57. <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/glossary/passerelle-clauses.html>
58. <https://verfassungsblog.de/political-question-doctrine/>
59. <https://verfassungsblog.de/beyond-the-letter-of-the-treaties/>
60. <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&cid=3592991&dir=&docid=280078&doclang=en&mode=lst&occ=first&pageIndex=0&part=1&text=>
61. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html
62. <https://verfassungsblog.de/towards-a-european-defence-union/>
63. <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>
64. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en
65. <https://federalists.eu/policy-paper-1-2025-proposal-on-a-common-european-defence/>
66. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-numbers/#:~:text=Boosting%20competitiveness-How%20much%20are%20EU%20member%20states%20spending%20on%20defence?,Text%20version>
67. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2001_04_5_53.html
68. <https://mvcp.gov.hr/medjunarodna-sigurnost-81776-83678-148071-273246/nuklearno-razoruzanje-i-sprecavanje-sirenja-oruzja-za-masovno-unistenje-81778-83680-148073-273248/iaea-npt-ctbt-hcoc-81779-83681-148074-273249/273249>
69. https://www.eeas.europa.eu/eeas/treaty-non-proliferation-nuclear-weapons-npt_en
70. <https://disarmament.unoda.org/en/our-work/weapons-mass-destruction/nuclear-weapons/treaty-prohibition-nuclear-weapons>
71. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-9&chapter=26

72. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-efforts-counter-proliferation-weapons-mass-destruction-wmd-2024_en
73. <https://verfassungsblog.de/nuclear-weapons/>
74. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2287
75. <https://verfassungsblog.de/a-european-army-and-difficult-choices/>
76. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0040_HR.html
77. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/08/joint-declaration>
78. <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2018/07/10/joint-declaration-on-eu-nato-cooperation>
79. <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>
80. <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=175624&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=829879>
81. <https://verfassungsblog.de/eu-sanctions-and-the-mirage-of-unanimity/>.
82. <https://verfassungsblog.de/walking-out-on-hungary/>
83. <https://verfassungsblog.de/how-viktor-orban-challenges-the-eus-common-foreign-and-security-policy/>
84. <https://verfassungsblog.de/tackling-orban-problem/>
85. <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/media/video/I-287073>
86. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/228752-228752?isLocal=false&isPreview=false>
87. <https://www.startinsight.eu/en/europes-defense-conundrum-why-pesco-and-other-initiatives-always-fall-short/#:~:text=The%20Common%20Security%20and%20Defence,dependence%20on%20U.S.%20military%20intelligence>
88. <https://verfassungsblog.de/on-the-way-to-a-european-defence-union/>
89. <https://verfassungsblog.de/the-end-of-nato/>