

Dr. sc. Davorin Rudolf ml., izvanredni profesor
Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Splitu

ZAJEDNIČKA SIGURNOSNA I OBRAMBENA POLITIKA EUROPSKE UNIJE PREMA LISABONSKOM UGOVORU

UDK: 342 . 413 (4-67EU)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 01. 2014.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije normirana je *Ugovorom o Europskoj uniji (Mastrihtskim ugovorom)* 1992. Do tada zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku države članice EU bile su prepustile *Sjevernoatlantskom savezu* (NATO-u), uz skromnu ulogu *Zapadnoeuropske unije* (WEU). *Lisabonski ugovor* Europske unije čine izmijenjeni i dopunjeni temeljni akti Unije – *Rimski ugovor iz 1957.* i *Mastrihtski*, a stupio je na snagu 1. prosinca 2009. U njemu se nalaze i odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici EU. Ta politika oblikuje se posebno, i ona može, na koncu, dovesti do zajedničke obrane Unije.

U radu se analizira i članak 7. Ustava Republike Hrvatske, kojim je određeno da se državama saveznicama u slučaju agresije na njihov teritorij pomoć Hrvatske *može* uputiti (nakon određenoga postupka i odluka u najvišim organima državne vlasti), što znači i *ne mora*. Prema mišljenju autora, takva ustavna odredba nije u skladu sa Sjevernoatlantskim, ni Lisabonskim ugovorom, jer pomoć se *mora* uputiti.

Ključne riječi: *Lisabonski ugovor, sigurnost, obrana, poseueno oblikovanje, Ustav Republike Hrvatske.*

ZAJEDNIČKA VANJSKA I SIGURNOSNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

1. Povijest Staroga kontinenta od pamtivijeka je bila ispunjena konfliktima.¹ Na koncu, takva zbilja okrenula se u povijest političke *integracije*, od čega je nerazdvojan proces stvaranja vlastitih institucija i kapaciteta za dogovaranje i

¹ „U Europi se skuhalo smjesa barbarstva, stručnosti i znanosti koja u našem vremenu prijete kao planetarno oružje. Najgori neprijatelji ljudskog roda došli su iz Europe. U tri je navrata totalitarizam bio europski izum.“ – E. Morin, *Misliti Europu*, Zagreb, 1995., str. 126.

provođenje *zajedničke sigurnosne i obrambene politike*.² Taj proces, međutim, zaostajao je za procesom političkog i gospodarskog jedinstva.³

2. Korijeni zajedničke zapadnoeuropske obrane potječu iz godine 1948., kada su Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske (dalje u tekstu: Ujedinjeno Kraljevstvo), Francuska, Nizozemska, Belgija i Luksemburg Briselskim ugovorom osnovale organizaciju *Zapadnoeuropska unija* (*Western European Union*, WEU), s ciljem suradnje u gospodarskoj, socijalnoj i kulturnoj oblasti, ali i kolektivne samoobrane, u čiju je svrhu unesena i posebna ugovorna klauzula. WEU je širila svoje članstvo, ali zbog osnutka (1949.) i postojanja *Sjevernoatlantskoga saveza* (NATO-a), nikada nije imala veću ulogu.

3. Pokušaji da se snažnije unaprijedi zapadnoeuropska integracija u područjima vanjske politike i obrane datiraju iz ranih pedesetih godina, a propali su 1954. godine kada je francuska Narodna skupština odbacila *Europski ugovor o obrani*. Novi pokušaj zbio se za petnaest godina, a namjerno je izbjegnuto svaki element nadnacionalnosti.⁴

Sustav međudržavnog usuglašavanja o vanjskim i sigurnosnim pitanjima država *Europske zajednice* (sada *unije*, EU) djelovao je u okviru programa tzv. *Europske političke suradnje*, idejno začetog 1970., a bio je preteča sadašnje *Zajedničke vanjske i sigurnosne politike*. Donesen je niz zajedničkih odluka u smjeru zajedništva, ali bez konačnog rezultata – uspostave institucija za djelotvornu provedbu.⁵

² „*Europa 21. stoljeća još se uvijek mora baviti problemima sigurnosti i zaštite. Te se stvari nikad ne smiju uzimati kao da su same po sebi razumljive. Svaki novi korak u svjetskom razvoju ne donosi sa sobom samo prednosti nego i rizik... Tragični događaji 11. rujna u New Yorku i Washingtonu sve su nas osvijestili koliko smo ranjivi te kakvi su fanatičnost i duh osvete kad ih se pusti s lanca.*“ – P. Fontaine, *Europa u 12 lekcija*, Luxembourg, 2004., str. 4.

Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik, potpisan 18. travnja 1951. u Parizu između Belgije, Savezne Republike Njemačke, Francuske, Italije, Luksemburga i Nizozemske, bio je svojevrstan i značajan prilog izgradnji *europske sigurnosti* jer, uređivanjem zajedničkog tržišta sirovina nužnih za vođenje rata i konstituiranjem odgovarajuće institucionalne strukture, željelo se, među ostalim, onemogućiti budući mogući ratni sukob među državama potpisnicama. *Europska zajednica za ugljen i čelik* veoma je značajna za put europske integracije. Politička ideja koja je stajala u pozadini shvaćena je kao *izgradnja ujedinjene Europe*.

³ Iskustvo Drugoga svjetskog rata ujedinilo je Europljane, tražila su se jamstva da se slično u budućnosti ne ponovi. Odgovor je bio u integraciji, ne samo obrambenoj, već puno široj, koja je otpočela u području gospodarstva. – J. M. Roberts, *Povijest Europe*, Zagreb, 2002., str. 39.

„*Jedna je Europa umrla 1945., zdrobljena pod ruševinama pobijeđenih nacija ili onih koje su oslobodili pobjednici i osloboditelji, koji su u međuvremenu postali dvije svjetske supersile. To je trenutak kada europska ideja izlazi iz magluštine...*“ – E. Morin, *nav. dj.*, str. 139.

Danas Europska unija ima golemu gospodarsku moć: 28 država članica zajednički ostvaruju najviši godišnji bruto društveni proizvod u svijetu (12.626.921 međunarodnih dolara, podatak je prema Svjetskoj banci, za 2005. godinu), veći od *bdp*-a Sjedinjenih Američkih Država ili Kine i Japana zajedno.

⁴ T. C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, Rijeka, 2004., str. 26.

⁵ U početnim godinama postojala je stroga dioba između Europske zajednice i Europske političke suradnje, ali su s vremenom oba sustava postajala sve bliža, a crta razdvajanja sve neodređenija. Tako je odluku o sankcijama protiv Argentine, kada je izbio Falklandski rat, Zajednica usvojila nakon rasprava unutar konteksta Europske političke suradnje. – *Isto*, str. 26. – 27.

4. *Zajednička vanjska i sigurnosna politika (Common Foreign and Security Policy, krat. CFSP)* Europske unije konačno je uvedena *Ugovorom o Europskoj uniji (Mastrihtskim ugovorom)*, potpisanim 7. veljače 1992. (stupio je na snagu 1. studenoga 1993.), i to kao velika novost, jer zajednička sigurnosno-obrambena komponenta politika država članica do tada bila je isključivo prepuštena NATO-u, uz skromnu ulogu WEU.⁶ Među ciljevima Unije proglašeno je stvaranje vlastitog međunarodnog identiteta provedbom Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, „*uključujući konačnu (kasnije je ta riječ izmijenjena u perspektivnu) konstrukciju zajedničke obrambene politike, koja može voditi prema zajedničkoj obrani*“.⁷ U idejama o europskoj integraciji ovo je prvo izričito spominjanje obrane.⁸

Prema Ugovoru o Europskoj uniji, *ciljevi* Zajedničke vanjske i sigurnosne politike jesu čuvanje zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa i neovisnosti Europske unije, jačanje sigurnosti EU i njezinih članica, očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda, Helsinškog završnog dokumenta i ciljeva navedenih u Pariškoj povelji, jačanje međunarodne suradnje, razvoj i stabilnost demokracije i vladavine prava te poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

5. Potaknute neučinkovitošću i neuspjehom politike EU u cilju sprečavanja i smirivanja oružanih sukoba na području bivše SFR Jugoslavije, *Ugovorom iz Amsterdama 1997.*,⁹ države članice ojačale su međusobnu suradnju u cilju provođenja zajedničke vanjske i sigurnosne politike.¹⁰ U tu svrhu ustanovljena je i funkcija *Visokog predstavnika EU za vanjsku i sigurnosnu politiku*.

Na *Summitu EU u Kölnu 1999.* predstavljena je *Zajednička europska sigurnosna i obrambena politika*. Na *Summitu u Helsinkiju*, u prosincu iste godine, među

⁶ *Ugovorom o Europskoj uniji 1992.* uspostavljena je *Europska unija*, kao iskaz većega političkog zajedništva država članica dotadašnje Europske zajednice. Postavljeni su ciljevi gospodarske i monetarne unije, jedinstvene valute (otvoren je put uvođenju eura), proklamirana je zajednička vanjska i sigurnosna politika, suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova, uvedeno je građanstvo Unije. Tim ugovorom Europska zajednica prerasla je iz pretežno gospodarske u gospodarsko-političku uniju. Ugovor je 2007. izmijenjen i dopunjen Lisabonskim ugovorom.

Pobliže o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici vidi u: R. Vukadinović, L. Čehulić, *Politika europskih integracija*, Zagreb, 2005., str. 223. – 280.

Zadaću očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti imaju u prvom redu Ujedinjeni narodi, ali zbog neprincipijelnosti i nejedinstva među stalnim članicama operativnoga tijela te organizacije, Vijeća sigurnosti, sustav nije učinkovit.

⁷ Članak 17. Ugovora. Numeracija je prema izvornoj varijanti Ugovora.

⁸ D. Božinović, *Uzajamna tranzicija NATO-EU jugoistok Europe*, Zagreb, 2010., str. 80. i 81.

⁹ *Amsterdamskim ugovorom* (potpisanim 2. listopada 1997., stupio je na snagu 1. svibnja 1999.) pojačana je europska integracija proklamiranjem načela slobode, demokracije i poštovanja ljudskih prava u Europskoj uniji. Potaknuta je i reforma institucija Europske unije, posebice jačanje *Europskoga parlamenta* (povećan je krug odluka koje se donose postupkom suodlučivanja s *Vijećem EU*), normirana je mogućnost suspenzije države članice u postupku donošenja odluka i dr.

¹⁰ Ideji Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU pridonijelo je popuštanje čvrstoga proameričkoga stava Ujedinjenog Kraljevstva i njegovo postupno priključivanje francusko-njemačkim prijedlozima. Britanski premijer T. Blair u svibnju 1999. izjavio je da „*Europljani ne mogu očekivati američku intervenciju svaki put kada se poremete odnosi u europskom dvorištu*“. Ujedinjenom Kraljevstvu, svom najpouzdanijem europskom savezniku, Sjedinjene Američke Države jasno su dale od znanja da SAD više ne žele automatski osiguravati europski prostor. – R. Vukadinović i L. Čehulić, *nav. dj.*, str. 256.

ostalim, predviđeno je stvaranje snaga za brzu intervenciju, koje bi bile sposobne djelovati i u udaljenim regijama.

Ugovorom EU iz Nice 2000. razrađene su odredbe vezane za tu politiku,¹¹ a na sastanku Europskog vijeća EU u Bruxellesu 2003. prvi put je na jednom mjestu predstavljena i definirana *vlastita strategija sigurnosti*.¹²

LISABONSKI UGOVOR¹³

Lisabonski ugovor Europske unije naziva se i *Reformski ugovor*, a čine ga izmijenjeni i dopunjeni temeljni akti Unije – *Ugovor o osnivanju Europske zajednice (Rimski ugovor iz 1957.)* i *Ugovor o Europskoj uniji (Mastrihtski ugovor iz 1992.)*.¹⁴ Ugovor je potpisan u Lisabonu 13. prosinca 2007., a stupio je na snagu 1. prosinca 2009.

UGOVOR O FUNKCIONIRANJU EUROPSKE UNIJE

1. *Ugovor o osnivanju Europske zajednice* preimenovan je u Lisabonskom ugovoru u *Ugovor o funkcioniranju Europske unije* i mnogo je duži od Ugovora o Europskoj uniji.¹⁵ Zajednička vanjska i sigurnosna politika je već u članku 2., gdje se određuju područja nadležnosti Unije, odnosno područja u kojima ona nadležnost dijeli s državama članicama.

*„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.“*¹⁶

Iz te odredbe nije jasno ima li Unija glede zajedničke vanjske i sigurnosne politike isključivu nadležnost ili je nadležnost Unije podijeljena s državama članicama. Određeno je da je „*Unija nadležna*“ za tu politiku, pa se o tome upućuje na odredbe Ugovora o Europskoj uniji. S druge strane, područje „*slobode*,

¹¹ *Ugovor iz Nice* potpisan je 26. veljače 2001., a stupio je na snagu 1. veljače 2003. U vrijeme usvajanja toga ugovora, pravni su temelji na kojima je počivala Europska unija u cjelini sadržavali 8 ugovora i više od 50 protokola i dodataka, pa je EU-struktura postala složena i teška za razumijevanje građanima. Stoga su u Nici potaknute nove institucionalne reforme, ostvarene kasnije, nakon novoga proširenja EU (učlanjenja novih 10 država, 1. svibnja 2004.).

¹² S. Šegvić i F. Belohradsky, *Sigurnosno-obrambena politika EU*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45., 2/2008., str. 368.

¹³ Hrvatski prijevod *Lisabonskog ugovora* objavljen je u „*Adriasu*“, Zborniku radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, broj 16., Zagreb – Split, 2009. V. službeni hrvatski tekst: *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 2/2012.

¹⁴ Oba su ugovora mijenjana i dopunjavana nekoliko puta reformskim ugovorima (primjerice *Ugovorom iz Amsterdama* i *Ugovorom iz Nice*), ali i *ugovorima o pristupanju* novih država članica EU.

¹⁵ Ima 358 članaka, uz 7 članaka Završnih odredbi, a Ugovor o Europskoj uniji ima ih 55.

¹⁶ Članak 2., st. 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU provodi se jačanjem civilnih i vojnih kapaciteta, radi suzbijanja sukoba i upravljanja krizama u međunarodnim odnosima. Među ostalim mjerama koje u tu svrhu poduzima EU, uključene su i sankcije (embargo na isporuke oružja, gospodarske i financijske sankcije, zabrana izdavanja ulaznih viza i sl.).

sigurnosti i pravde“ izričito je u podijeljenoj nadležnosti između Unije i država članica.¹⁷ O tom području je čitava Glava V. Ugovora. Unija *nastoji osigurati visoku razinu sigurnosti*, a državama članicama je prepušteno odrediti načine suradnje između službi za zaštitu nacionalne sigurnosti.¹⁸ Glede *terorizma* i „*srodnih aktivnosti*“, Europski parlament i Vijeće (ministara) EU (dalje u tekstu: Vijeće) mogu, u cilju suzbijanja tih pojava, uredbama odrediti okvir upravnih mjera u oblasti kretanja kapitala i platnoga prometa.¹⁹

U Općim odredbama Ugovora o Europskoj uniji određeno je da Unija *poštuje temeljne funkcije države, uključujući osiguranje teritorijalne cjelovitosti države, održavanje zakona i reda te očuvanje nacionalne sigurnosti. Posebice, nacionalna sigurnost ostaje u isključivoj nadležnosti svake države članice.*²⁰ Vanjska politika nije izričito u isključivoj nadležnosti država članica, ali se može smatrati jednom od „*temeljnih funkcija države*“, koju Unija „*poštuje*“.

Nadležnosti koje nisu prenesene na Uniju zadržavaju države članice. *Zajednička vanjska i sigurnosna politika u svojevrsnoj je prenesenoj nadležnosti Unije* (prema čl. 2., st. 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije), jer je *zajednička*, a svaka država članica utvrđuje i provodi *vlastitu politiku* iz tih oblasti, koja sa zajedničkom mora biti usklađena.²¹ *Nacionalna* je sigurnost *izričito* jedna od temeljnih funkcija države i nije sinonim *zajedničke* sigurnosti pa je u „*isključivoj nadležnosti*“ članica.

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, predviđena je pravosudna suradnja među državama članicama, i policijska.²² O civilnoj zaštiti govori čl. 196.: Unija „*potiče suradnju*“ među državama članicama kako bi se *poboljšala učinkovitost sustava za sprečavanje prirodnih nepogoda i nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem*.

2. „*Klauzulom solidarnosti*“ određuje se da Unija i države članice djeluju *zajednički, u duhu solidarnosti*, ako je država članica meta terorističkoga napada, žrtva prirodne nepogode ili nesreće izazvane ljudskim djelovanjem.²³ Da bi spriječila te prijetnje ili pomogla državi članici, Unija *pokreće sve instrumente kojima raspolaže, uključujući i vojna sredstva*. Državi žrtvi, na zahtjev njezinih *političkih* tijela, ostale države *pomažu*. Djelovanje među državama usklađuje Vijeće,²⁴ a postupak je poseban kada su odluke obrambene prirode.

¹⁷ *Isto*, članak. 4., st. 2. (j) Ugovora.

¹⁸ *Isto*, članak 73.

¹⁹ *Isto*, članak 75.

²⁰ Članak 4., st. 2. Ugovora o Europskoj uniji.

²¹ *Isto*, čl. 24., st. 3.

²² Članak. 81. – 86., odn. 87. – 89. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

²³ „*Klauzulom solidarnosti*“ nazvana je Glava VII Dijela V., odnosno članak 222., jedini te glave.

²⁴ Vijeće ili ranije *Vijeće ministara* sačinjava po jedan predstavnik svake države članice na ministarskoj razini koji je ovlašten preuzimati obveze u ime vlade države članice i glasovati. – Ugovor o Europskoj uniji, čl. 16., st. 2. Taj organ valja razlikovati od *Europskoga vijeća*. – *Isto*, čl. 15., st. 2.

UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI

1. Odredbe o *zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici* EU, koja uključuje „*postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla dovesti do zajedničke obrane*“ nalaze se u drugoj komponenti Lisabonskog ugovora, u *Ugovoru o Europskoj uniji*. Ova politika spominje se već u preambuli i čini jedan od ciljeva Unije. Svrha je *jačanje europskoga identiteta i njegova neovisnost u cilju promicanja mira, sigurnosti i napretka u Europi i svijetu*, pa se upućuje na članak 42., koji je toj politici potpuno posvećen.

Zajednička sigurnosna i obrambena politika sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike.²⁵

2. Za analitičare *nadnacionalnog* karaktera Europske unije i tematike o domašaju suverenosti država članica važne su *Opće odredbe* Ugovora o Europskoj uniji, po kojima Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj temeljnim ugovorima (koji čine Lisabonski) dale države članice – kako bi postigla u njima utvrđene ciljeve. Konstatira se da Ugovor označuje „*sve tješnju uniju naroda Europe*“.

Susjednim zemljama EU posvećena je posebna odredba. S njima će Unija razvijati „*poseban odnos*“ utemeljen na vrijednostima Unije (u političkim odnosima promicat će se vrijednosti zapadnih demokracija, uključujući poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda),²⁶ ali obilježen „*bliskim i miroljubivim odnosima*“.²⁷ S tim zemljama mogu se sklapati posebni ugovori, koji mogu predviđati „*zajedničko djelovanje*“ – pobliže se ne navodi u čemu (za pretpostaviti je da se odnosi na sva područja, uključujući i područje sigurnosti i obrane).

3. *Odredbe o institucijama* Unije navedene su u posebnoj glavi Ugovora, trećoj. Među tim odredbama su i one koje se tiču organa odgovornih za vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku Unije.

Institucije Europske unije su *Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europska komisija, Sud pravde Europske unije, Europska središnja banka i Revizorski sud*.

²⁵ U gustoj mreži složenih političkih, stručnih i administrativnih tijela i radnih skupina u EU, Zajednička vanjska i sigurnosna politika (*Common foreign and security policy, CFSP*) jest organizirana i u Europskome vijeću EU dogovorena vanjska politika Europske unije. Ostvaruje se pretežno diplomatskim putem i u području trgovinskih odnosa.

Zajednička sigurnosna i obrambena politika (*Common Security and Defence Policy, CSDP*) jest najvažniji dio Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU. U djelokrugu je Europskoga vijeća. U području sigurnosti i obrane ostvaruje se u tijesnoj suradnji s NATO-om. Odnosi EU i NATO-a su, kako se navodi, „*djeljivi, ali nisu odijeljeni*“ (*separable but not separate*). Načelo je da *EU djeluje samo ako NATO ne djeluje*. Suradnju s Vijećem ostvaruje Visoka predstavnica EU za vanjsku i sigurnosnu politiku (sada tu funkciju obnaša Catherine Ashton). V. izvještaj za 2012.: *Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament on the main aspects and basis choices of the CFSP – 2012*.

²⁶ Ugovor o Europskoj uniji, čl. 2. i čl. 3., st. 5.

²⁷ *Isto*, čl. 8.

Europsko je vijeće tijelo sastavljeno od šefova država ili vlada država članica EU, zajedno s njegovim predsjednikom i s predsjednikom Europske komisije (u daljnjem tekstu: Komisija). *Predsjednik* toga vijeća *osigurava vanjsko zastupanje Unije* kod pitanja *zajedničke vanjske i sigurnosne politike, ne dovodeći pritom u pitanje* ovlasti visokoga predstavnika za tu oblast. U ostalim pitanjima vanjsko zastupanje Unije osigurava *Komisija*, koja je pri obavljanju svojih dužnosti posve neovisna, ne prima upute od nacionalnih vlada ili druge institucije ili subjekta.

Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku imenuje se odlukom Europskoga vijeća, kvalificiranom većinom, uz odobrenje predsjednika Komisije. Na isti način može doći i do opoziva Visokoga predstavnika. Njemu je dana ovlast *voditi* zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, koja uključuje i obrambenu, a u svemu može vlastitim prijedlozima pridonositi razvoju te politike. Predseda *Vijećem vanjskih poslova*,²⁸ a jedan je i od potpredsjednika Komisije. U Komisiji je odgovoran za usklađivanje vanjskoga djelovanja Unije. Ostale potpredsjednike inače, osim osobe Visokoga predstavnika, bira Predsjednik Komisije.

Visoki predstavnik *osigurava dosljednost vanjskoga djelovanja* Unije. Odgovoran je Komisiji za obveze toga tijela u području vanjskih odnosa i za usklađivanje vanjskoga djelovanja Unije. Visokom predstavniku u njegovu radu pomaže *Europska služba za vanjsko djelovanje*.

4. U *Općim odredbama o vanjskom djelovanju Unije* Ugovora o Europskoj uniji načela su vanjske politike, među kojima je i cilj Unije da čuva mir, spriječi sukobe i jača međunarodnu sigurnost. To uključuje politiku i mjere koje se odnose na *očuvanje vanjskih granica* Unije.

Strateške interese i ciljeve utvrđuje Europsko vijeće *jednoglasno*, i oni se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, ali i druga područja vanjskoga djelovanja, kao što su odnosi s određenom zemljom ili regijom ili neka određena tematika. Zajedničke prijedloge o tome Visoki predstavnik i Komisija, svatko iz okvira svojih nadležnosti, podnose Vijeću, a ono podnosi preporuke Europskom vijeću.²⁹

5. Središnji dio Ugovora koji se tiče zajedničke vanjske i sigurnosne politike jesu *Posebne odredbe* o toj tematici, podijeljene na *Zajedničke odredbe*³⁰ i *Odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici*.³¹

Nadležnost Unije u području sigurnosne politike odnosi se na „*sva pitanja*“ koja se odnose na sigurnost, a ponavlja se sintagma da to uključuje i *postupno*

²⁸ Sačinjavaju ga ministri država članica zaduženi za vanjske poslove, poslove obrane ili razvoja. U siječnju 2002. osnovan je i poseban *EU institut za studije o sigurnosti* sa sjedištem u Parizu. Izdaje godišnjak *Year Book of European Security*. V. publikaciju: *EU Security and Defence. Core Documents 2011 – 2012. – EUISS Yearbook of European Security* (29 May 2013).

²⁹ *Isto*, čl. 22.

³⁰ Zajedničke odredbe o vanjskoj i sigurnosnoj politici Ugovora o Europskoj uniji su u člancima 23. do 41. Ugovora.

³¹ Članci 42. do 46. Ugovora o Europskoj uniji.

oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani. Sigurnosnu (i vanjsku) politiku utvrđuju i provode Europsko vijeće i Vijeće *konsenzusom* (osim ako nije *izričito* propisano drukčije), a provode je Visoki predstavnik i države članice.

Europsko vijeće određuje strateške interese Unije i definira zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Utvrđuje ciljeve i smjernice za pitanja koja se odnose i na obranu. Donosi i „*potrebne odluke*“.

Vijeće oblikuje tu politiku, te *donosi odluke* potrebne za provedbu smjernica Europskog vijeća.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU može se provoditi samo u okviru utvrđenih načela i ciljeva. Države članice dužne su bezrezervno podupirati tu politiku, u duhu uzajamne solidarnosti, i trebaju se *suzdržavati* od postupaka koji bi mogli *štetiti interesima Unije*. Usklađenost osiguravaju Vijeće i Visoki predstavnik.

Kada *međunarodna situacija zahtijeva brzo djelovanje Unije*, potrebne odluke donosi *Vijeće*. Ta vrsta odluka obvezatna je za države članice. Kada se te odluke ne mogu preispitati te u *slučajevima prijekne potrebe koja proizlazi iz promjena u stanju*, države članice mogu poduzeti *potrebne hitne mjere*, vodeći računa o „*općim ciljevima*“.

Član Vijeća može se suzdržati od glasovanja. Tada država članica *nije dužna primjenjivati* odluku, ali *mora poštovati njezinu obvezatnost* po Uniju i *suzdržavati se* od djelatnosti koje mogu štetiti provođenju odluke. Odluka se neće donijeti ako je suzdržana najmanje jedna trećina članova Vijeća čije države zajedno imaju više od jedne trećine stanovništva Unije. Iznimke od načela konsenzusa, kada se odluke Vijeća donose kvalificiranom većinom, određene su člankom 31., stavkom 2.

Države članice savjetuju se u Europskom vijeću i u Vijeću o utvrđivanju zajedničkih stajališta o vanjskoj i sigurnosnoj politici. Visoki predstavnik i ministri vanjskih poslova država članica prema zajedničkom pristupu usklađuju svoja djelovanja unutar Vijeća.

Države članice usklađuju svoje djelovanje u međunarodnim organizacijama (uključujući Ujedinjene narode) i na međunarodnim konferencijama, gdje podržavaju stajališta Unije. Usklađivanje vodi Visoki predstavnik.

Visoki predstavnik redovito se savjetuje s Europskim parlamentom o temeljnim pitanjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike i obavještava ga o razvoju te politike. Parlament može Visokom predstavniku postavljati pitanja i davati mu preporuke, a dvaput godišnje o tim pitanjima održava rasprave.

Politički i sigurnosni odbor nadzire zbivanja u oblastima ove politike i pridonosi njihovu utvrđivanju davanjem mišljenja Vijeću. U kriznim situacijama još i usmjerava upravljanje krizama.

ODREDBE LISABONSKOG UGOVORA O ZAJEDNIČKOJ SIGURNOSNOJ I OBRAMBENOJ POLITICI

1. U Ugovoru o Europskoj uniji, u odjeljku 2. Posebnih odredbi o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, popisane su odredbe o Zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici. Člankom 42., stavkom 1. ponavlja se konstatacija da je zajednička sigurnosna i obrambena politika sastavni dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike te se utvrđuje da se ona može provoditi civilnim i vojnim sredstvima i *izvan* Unije. Misije izvan Unije mogu se provoditi samo za potrebe očuvanja mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda. Sredstva potrebna za ostvarenje tih ciljeva osiguravaju države članice.

Zajednička sigurnosna i obrambena politika, kako je već navedeno i u preambuli, uključuje postupno oblikovanje *zajedničke obrane Unije ako takvu odluku jednoglasno donese Europsko vijeće*. U tom slučaju Europsko vijeće će državama članicama preporučiti donošenje istih odluka na nacionalnoj razini, u skladu s njihovim ustavnim odredbama.

Zajednička politika ne dovodi u pitanje individualne koncepcije država članica o sigurnosti i obrani. Posebice se poštuju obveze prema NATO-u, i ta dva okvira u međusobnoj su suglasnosti. U cilju ostvarenja politike, države članice stavljaju na raspolaganje EU civilne i vojne kapacitete.

Odluke o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici, uključujući i one o započinjanju mirovnih misija, donosi Vijeće jednoglasno, na prijedlog Visokoga predstavnika ili na inicijativu države članice.

2. Novost u Lisabonskom ugovoru (Ugovoru o Europskoj uniji) jest uspostavljanje tzv. *trajne strukturirane suradnje*: radi se o višoj razini povezanosti među državama članicama koje ispunjavaju više kriterije vojnih sposobnosti, u obavljanju najzahtjevnijih misija. Države koje žele sudjelovati u toj suradnji svoju namjeru priopćuju Vijeću i Visokom predstavniku. U roku od tri mjeseca, o tome odluku donosi Vijeće; postupak je predviđen člankom 46.

3. Najvažniji je, u pogledu zajedničke sigurnosne i obrambene politike Europske unije, članak 42., stavak 7. Radi se o tzv. *obrambenoj klauzuli*, odnosno *klauzuli (odredbi) o zajedničkoj obrani*.³²

„Ako je neka država članica žrtva oružane agresije na svoj teritorij, ostale države članice obvezatne su pružiti joj pomoć i potporu svim raspoloživim sredstvima u skladu s odredbama članka 51. Povelje Ujedinjenih naroda“ (članak 51. Povelje dopušta prirodno pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napadaja, *op. a.*).

³² Klauzula je u pravnoj i vojnoj terminologiji poznata kao *klauzula foederis*. *Casus foederis* (lat.) jest događaj, slučaj, nastanak situacije predviđene ugovorom između dviju ili više država, koji države povezane savezom obvezuje na pružanje pomoći napadnutom savezniku.

4. Člankom 43. Ugovora o Europskoj uniji pobliže su navedene *zajedničke operacije* koje Unija može koristiti u *provodenju sigurnosne i obrambene politike*, kako je određeno člankom 42., stavkom 1. To su operacije razoružavanja, humanitarne zadaće i zadaće spašavanja, vojno savjetovanje i pružanje pomoći, sprečavanje sukoba i održavanje mira, djelovanje borbenih snaga u rješavanju kriza, uključujući uspostavu mira i stabilizaciju nakon sukoba. Trećim državama (izvan EU) može se, *među ostalim*, pružati potpora u suzbijanju terorizma na njihovim područjima.

Usporedimo li ove mogućnosti s predviđenim rasponom djelovanja u slučaju samoobrane i pomoći državi članici – žrtvi oružane agresije, vidljivo je da je raspon u ovom drugom širi. „*Operativna sposobnost koja se oslanja na civilna i vojna sredstva*“, opisana člankom 42., stavkom 1. odnosi se na misije *izvan* Unije. Dođe li do primjene klauzule o zajedničkoj pomoći iz stavka 7., u slučaju agresije na državu članicu Europske unije, pomoć i potpora daju se „*svim raspoloživim sredstvima*“.

5. Za usporedbu, *klauzula o zajedničkoj obrani* Sjevernoatlantskoga ugovora, NATO-a, sadržana je u članku 5., a važna je i odredba o *uzajamnom savjetovanju*, čl. 4.:

ČLANAK 4.

*Stranke će se zajednički savjetovati uvijek kada, prema mišljenju bilo koje od njih, bude ugrožene teritorijalna cjelovitost, politička neovisnost ili sigurnost bilo koje od stranaka.*³³

ČLANAK 5.

Stranke su suglasne da će se oružani napad na jednu ili više njih u Europi ili u Sjevernoj Americi smatrati napadom na sve njih te su stoga suglasne da će, u slučaju takvog oružanog napada, svaka od njih, u ostvarivanju prava pojedinačne ili kolektivne samoobrane priznatog člankom 51. Povelje Ujedinjenih naroda, pomoći stranki ili strankama koje su napadnute, poduzimajući odmah, pojedinačno i zajedno s drugim strankama, mjere koje se smatraju potrebnima, uključujući i uporabu oružane sile, radi uspostavljanja ili održavanja sigurnosti sjevernoatlantskog područja.

Svaki takav oružani napad i sve mjere poduzete kao rezultat tog napada odmah će biti prijavljeni Vijeću sigurnosti. Takve mjere će prestati kada Vijeće sigurnosti

³³ Konzultacije NATO-a na temelju članka 4. održane su do sada četiri puta: na zahtjev Turske 2005. (o ratu u Iraku), dva puta tijekom 2012. (o građanskome ratu u Siriji, obaranju turskog civilnog zrakoplova i minobacačkoj vatri sa sirijskog teritorija na područje Turske) i 2014., na zahtjev Poljske, zbog ruske intervencije na Krimu.

*poduzme mjere potrebne za ponovnu uspostavu i održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.*³⁴

KLAUZULA O ZAJEDNIČKOJ OBRANI

a) Klauzula i Ustav Republike Hrvatske

1. Klauzulom o zajedničkoj obrani Ugovora o Europskoj uniji (i Sjevernoatlantskoga ugovora) nesumnjivo se državi članici Europske unije (ili NATO-a), žrtvi agresije, pomoć *mora* pružiti („ostale države članice obvezatne su pružiti pomoć i potporu“).

Čini se da Ustav Republike Hrvatske s ovom odredbom *nije u suglasnosti*. Prema Ustavu, pomoć se *može* pružiti, što znači da i *ne mora*.

Članak 7. Ustava glasi:

„Republika Hrvatska **može** (istaknuo D. R.) pružiti pomoć državama saveznicama u slučaju oružanog napada na jednu ili više njih u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima, na temelju odluke Hrvatskoga sabora, koju predlaže Vlada Republike Hrvatske uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike Hrvatske.“³⁵

³⁴ Nakon terorističkoga napada na „Blizance“ u New Yorku i na zgradu Ministarstva obrane u Washingtonu, 11. rujna 2001., sutradan se sastalo Vijeće NATO-a. Glavni tajnik Lord Robertson izjavio je da je napad na Sjedinjene Američke Države okvalificiran kao napad na svih 19 članica saveza (toliko je država članica bilo u NATO-u u rujnu 2001.), pa je aktiviran članak 5. Sjevernoatlantskoga ugovora. NATO će, stoga, „*poduzeti takve akcije koje smatra potrebnima, uključujući uporabu vojne sile*“. Dodao je, međutim, da će članice pakta „*odgovoriti u skladu sa svojom prosudbom i mogućnostima*“ (*commensurate with their judgement and resources*). O primjeni članka 5. NATO-ugovora Robertson je odmah izvjestio glavnoga tajnika UN-a Kofija Annana. Sve članice NATO-a podržale su tu odluku Vijeća.

Djelujući prvi put u svojoj povijesti na temelju članka 5. Sjevernoatlantskoga ugovora, NATO je sudjelovao u nadziranju zračnog prostora iznad SAD-a (na poziv američke Vlade) u razdoblju od listopada 2001. do sredine svibnja 2002. (*Operation Eagle Assist*). Sudjelovalo je 830 članova posada u zrakoplovima AWACS iz 13 država članica NATO-a. Potom je počela (4. listopada 2001., službeno 16. listopada) jedna od prvih vojnih akcija NATO-a na moru (*Operation Active Endeavour*), nadziranje trgovačkih brodova u Mediteranu (Gibraltarskom tjesnacu). U toj akciji u početku su sudjelovale isključivo države članice NATO-a (na temelju članka 5. NATO-ugovora), a poslije su se pridružile i neke druge države, među njima i Hrvatska.

Sjedinjene Američke Države, pozivajući se na pravo samoobrane, zajedno s Velikom Britanijom, započele su 7. listopada 2001. zračne napade na baze terorista u Afganistanu. Kasnije su se akciji pridružile druge države, a zapovijedanje vojnim postrojbama (*International Security Assistance Force, ISAF*) Vijeće sigurnosti povjerilo je NATO-u rezolucijom 1386., donesenom 20. prosinca 2001.

NATO je prvi put u svojoj povijesti oružano djelovao izvan područja država članica 28. veljače 1994., u zračnoj akciji protiv bosanskih Srba u Bosni i Hercegovini, zbog nepoštovanja zone zabrane letenja. Bila su oborena četiri jurišna bombardera bosanskih Srba.

NATO, EU i OESS (danas ima 56 država članica iz Europe, Sjeverne Amerike i Srednje Azije) zajedno su djelovali u sprečavanju sukoba u Makedoniji od kolovoza 2001. do ožujka 2003. Valja imati na umu da su sve države članice EU istodobno i članice NATO-a, osim Austrije, Finske, Malte, Irske, Švedske i Cipra. Države koje su članice NATO-a, a nisu u EU: Albanija, Austrija, Kanada, Norveška, Turska i SAD.

Danas je u svijetu aktivno oko 100 tisuća pripadnika vojnog i civilnog krila NATO-a u misijama u Afganistanu, na Kosovu, rogu Afrike (protiv pirata) i u Somaliji.

³⁵ Brojčana oznaka članka Ustava Republike Hrvatske, prema internetskoj varijanti koju je na svojim stranicama objavio Ustavni sud Republike Hrvatske, u skladu je s *Izješćem o ustavnopravno*

Ustavom je, nadalje, određeno:

„Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje... o udruživanju u saveze s drugim državama.

Saveze s drugim državama Republika Hrvatska sklapa zadržavajući suvereno pravo da sama odlučuje o prenesenim ovlastima i pravo da slobodno iz njih istupa.“³⁶

Nije jasno je li ovom ustavnom odredbom Republika Hrvatska zadržala i „suvereno pravo“ odlučivanja o pomoći oružanom silom državi saveznicima.

2. Ustavom Republike Hrvatske donošenje odluke o pružanju pomoći je višestepeno i prepušteno domaćim vlastima, pa valja ustanoviti osobito važnu okolnost jesu li ti organi u *pravnoj obvezi* uputiti pomoć ili ne, i u *kojem roku*.

Ugovorom o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji Hrvatska je postala stranka Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju. Te ugovore Hrvatska je *dužna poštovati*.³⁷ Republika Hrvatska *ima međunarodnu pravnu obvezu*, u navedenim okolnostima, uputiti pomoć, i to *odmah*.

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.

3. Pri tumačenju članka 7. Ustava može se postaviti pitanje o mjerodavnom pravu, odnosno o primatu međunarodnoga ili unutrašnjeg prava.

O tome su različita tumačenja, a mogu se svesti na dva dominantna. Teorija *monizma*, s *primatom međunarodnoga prava*, kazuje da su sustavi jedinstvena cjelina, a da primat ima međunarodno pravo. S druge strane, teorija *dualizma* tumači da su sustavi odvojeni i ravnopravni, a pravilo iz međunarodnoga ugovora obvezuje onda kada je nacionalnim zakonima prihvaćeno.

U Hrvatskoj je člankom 134. Ustava Republike Hrvatske određeno:

„Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati

neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata br. U-X-1435/2011. Izvješće je objavljeno u *Narodnim novinama* br. 37/11 od 30. ožujka 2011., a njime se ispravlja nepropisna praksa u donošenju pročišćenih tekstova Ustava, među ostalim i nedosljednost u numeričkim oznakama članka Ustava.

³⁶ Članak 2. Ustava.

³⁷ *Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* stupio je na snagu 1. srpnja 2013., kada je Hrvatska postala punopravna članica Europske unije. Objavljen je u *Narodnim novinama – Međunarodni ugovori* br. 2/2012. i u „*Adriasu*“, Zborniku radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, broj 19., Zagreb – Split, 2013.

ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.“

Ustavom je, dakle, na *normativnoj* razini u Republici Hrvatskoj ustanovljen pravni poredak s *primatom međunarodnih ugovora* u odnosu na domaće zakone. U pravnoj *praksi* takav sustav primjenjuje se neprincipijelno i šaroliko, s *obzirom na pravna područja*, i u kombinaciji s *dualističkim* shvaćanjem.

U hrvatskoj pravnoj znanosti različiti su stavovi o ovim doktrinama, i praksi.³⁸

Ta tema jedna je od klasičnih u međunarodnom pravu.³⁹ Ima li Ustav prvenstvo nad međunarodnim ugovorima, tim danas najraširenijim izvorom međunarodnoga prava?⁴⁰

U našem primjeru međunarodno pravo *ima primat* nad nacionalnim pravom, pa i nad domaćim Ustavom. Drugačiji zaključak je nelogičan: kada bi postojala pravna mogućnost da se obveza iz klauzule ne ispuni, a ta mogućnost prema hrvatskom Ustavu postoji, međunarodne organizacije i sustavi zajedničke obrane i sigurnosti bili bi *neučinkoviti i besmisleni*.

Gledište u primatu domaćega Ustava i nacionalnih zakona nad međunarodnim ugovorima (od.osno nad međunarodnim pravom u cjelini) oslanja se na argument

³⁸ Tako J. Andrassy, B. Bakotić i B. Vukas hrvatski pravni poredak tumače isključivo kao *dualistički (Međunarodno pravo I, Zagreb, 1998., str. 6.)*, dok je V. Đ. Degan oprezniji i piše da se međunarodna sudska i arbitražna praksa i pravni sustavi u državama ne mogu u cijelosti uklopiti ni u jedno od tih učenja, pa da ni jedno nije jedino ispravno (*Međunarodno pravo, Zagreb, 2011., str. 17.*).

³⁹ Pisci se ponekad opredjeljuju za jedno od učenja s obzirom na vlastiti sustav vrijednosti i svjetonazor. Tako M. H. M. Kamal, analizirajući malezijski pravni sustav, tvrdi da je u toj zemlji na djelu „*puzajući, prikriveni monizam*“ (a tu teoriju zastupaju pisci poput F. S. Shuaiba i M. I. Ahmeda), što ga zastupaju na konferencijama i seminarima ne samo pravnici nego i nevladine udruge za zaštitu ljudskih prava. To je učenje, tvrdi Kamal, protivno malezijskom Ustavu. – *Application of International Law in Malaysia, Basic Concepts of Public International Law, Monism & Dualism*, ed. Marko Novaković, Beograd, 2013., p. 861. Navodeći primjer Opće deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. i odnosa međunarodnoga sustava zaštite ljudskih prava prema islamu, autor zaključuje da „*instrumenti međunarodnoga prava ne smiju biti upotrijebljeni da gaze posebnosti malezijske pravne kulture i tradicije*“. – *Isto*, pp. 862 – 865.

M. Weisburd piše da je pravni sustav Sjedinjenih Američkih Država primarno *dualistički* model, s nekim elementima *monizma*. Primaran pravni izvor je Ustav, nadređen svakom drugom pravnom instrumentu, uključujući međunarodne ugovore. Temeljni princip američkoga prava je da svaki čin protivan Ustavu nema pravnoga učinka. – *Dualism in the United States of America, Basic Concepts of Public International Law, Monism & Dualism*, ed. Marko Novaković, Beograd, 2013., pp. 980., 984.

O istom pravnom sustavu, Sjedinjenih Država, J. A. R. Nafzinger piše da je ponekad kategoriziran kao dualistički, ali da je više monističko-dualistički hibrid. Posebnost su tzv. *samoizvršivi međunarodni ugovori*, za koje ne treba implementacijski mehanizam i izvan su prakse dualizam (prema dualističkoj teoriji međunarodna odredba treba biti prihvaćena internim zakonom) – oni su „*the supreme law of the land*“, kao i Akti Kongresa (federalno pravo) s kojim mogu biti u sukobu, pa čine konfuziju u primjeni Ustava. – *International Law Within the Legal System of The United States of America, isto*, pp. 867 – 868.

Pitanje odnosa između hrvatskoga Ustava i međunarodnog ugovora, Lisabonskog, različito je od pitanja odnosa između američkog pravnog sustava i međunarodnog prava jer je Hrvatska u specifičnom odnosu prema Europskoj uniji. Njezina je *članica*, što podrazumijeva da se Hrvatska dobrovoljno *odrekla* znatnog dijela suvereniteta.

⁴⁰ Gledište o primatu međunarodnih ugovora nad zakonima, ali ne i nad Ustavom Republike Hrvatske zastupa V. Crnić Grotić (*Pravni položaj međunarodnih ugovora u Republici Hrvatskoj, Vladavina prava, Zagreb, 1997., god. 1., br. 1., str. 31.*). Jednako gledište zastupao sam i ja (*Pravni poredak Republike Hrvatske – monistička škola primata međunarodnoga prava? – Basic Concepts of Public International Law, Monism & Dualism*, ed. Marko Novaković, Beograd, 2013., str. 919.).

o *suverenosti država*, još uvijek dominantnim principom ustroja međunarodne zajednice.

Područje sigurnosti je, međutim, kao i područje obrane, kod nekih država – uključujući Republiku Hrvatsku – u znatnoj mjeri delegirano međunarodnim organizacijama, a trend je i daljnjeg prenošenja nadležnosti („zajednička obrana država EU *postepeno se oblikuje*“). Pravna područja zaštite okoliša, ljudskih prava i temeljnih sloboda, dijelom područje međunarodne kaznene odgovornosti pojedinca, ali sve više i sigurnosti, danas su nedjeljiva i univerzalna – nadnacionalna.

Rješenje dvojbe o prvenstvu između Ustava i međunarodnih ugovora moguće je pronaći jednako kao kod niže rangiranih propisa, odnosno zakona. *U onim pravnim područjima u kojima je primat međunarodnih ugovora u odnosu na zakone, odnosno međunarodnoga prava u odnosu na interno pravo, primat je međunarodnih ugovora i u odnosu na ustav.*

4. Premda pitanje pružanja savezničke pomoći ove vrste pripada „*temeljnim funkcijama države*“, koje „*Unija poštuje*“, stabilnost i sigurnost država članica ne može se ostvariti bez čvrstih jamstava da će se napadnutoj državi, ako je nužno, zaista uputiti *potrebna pomoć*.

Republika Hrvatska, žrtva oružane agresije s početka devedesetih godina, pristupila je euroatlantskim integracijama s interesom da će, u slučaju eventualne ponovne oružane agresije na svoj teritorij, dobiti punu pomoć ostalih članica tih saveza. Jamstvo poštovanja klauzule o zajedničkoj obrani ne može biti jednostrano: mora biti neupitno i kada se pomoć traži od Hrvatske.

Politički odnosi u pravilu su nestalni, a pravni odnosi su stabilniji. Nasuprot tome, politička volja za pomoći je nesumnjiva u ob— smjera – kada bi Hrvatska tražila pomoć i kada bi se pomoć tražila od nje – ali je treba bolje pravno formulirati.

V. Ibler piše: „*formulacija svih okolnosti koje čine casus foederis* (događaj kojim nastupa obveza pružanja savezničke vojne pomoći, op. D. R.), *kao i način njegova konkretnog utvrđenja* (istaknuo D. R.), *od presudne su važnosti u svakom savezničkom ugovoru*“.⁴¹

Zato bi Ustav Republike Hrvatske valjalo izmijeniti, tako da se u članku 7. riječ „*može*“ zamijeni s riječju „*će*“.

Slične promjene, u ustavima nekih drugih članica obaju saveza, pridonijele bi sigurnosti.

5. Interesi Republike Hrvatske su, smatramo, od nepotrebnog pružanja pomoći dovoljno zaštićeni prisustvom i pravom glasa u vrhovnim organima odlučivanja Europske unije i NATO-a.⁴² Odluke Vijeća, organa Europske unije, koje se

⁴¹Rječnik međunarodnog javnog prava, Zagreb, 1987., str. 42.

⁴² U NATO-u je vrhovni organ Sjevernoatlantsko vijeće, u kojemu su zastupljene sve države članice, a odluke se donose *jednoglasno*.

Republika Hrvatska pri NATO-u ima *Stalno predstavništvo* (ranije *Stalnu misiju*) sa sjedištem u Bruxellesu. Šef Predstavništva u rangu je veleposlanika. Vidi *Narodne novine* br. 62. od 27. lipnja 2000., br. 15. od 4. veljače 2009. i br. 22. od 18. veljače 2011.

odnose na zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku, uključujući i one kojima se započinje misija, Vijeće donosi jednoglasno.⁴³

b) Domašaj klauzule o zajedničkoj obrani

1. Drugo pitanje, koje se može postaviti glede klauzule o zajedničkoj obrani, jest o domašaju „*pomoći i potpore svim raspoloživim sredstvima*“.

„*Sva raspoloživa sredstva*“ uključuju i pomoć *oružanom silom*. Sredstva mirnog rješavanja sporova u slučaju oružanog napada često se pokazuju nedovoljnima; djelotvorna vojna akcija ili spremnost na takav angažman ponekad su jedino sredstvo odvratanja agresora. Gramatičko i logičko tumačenje odredbe vode istom zaključku: ako su određena „*sva sredstva*“, onda su *sva* doslovno.

Prouči li se, međutim, čitav Lisabonski ugovor, i drugi relevantni dokumenti Ea, zaključak može biti i ponešto drukčiji.

Pouzdan i cjelovit sustav obrane predviđen klauzulom o zajedničkoj obrani značio bi da zajednički sustav već postoji, a to *nije* slučaj. U nizu odredbi Ugovora ponavlja se ista sintagma, da nadležnost Unije uključuje *postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi „mogla voditi“ prema zajedničkoj obrani*. Zajednička obrambena politika se, dakle, nalazi u postupku oblikovanja i nije definirana.

U slučaju oružane agresije na državu članicu, djelovanje Europske unije još nije *samostalno*. O zajedničkoj obrani, vidjeli smo, odluku će donijeti Europsko vijeće, jednoglasno.⁴⁴

2. Za zajedničku obranu ne postoji ni zajednička efektivna vojna sila. Jedina stalna borbena formacija jest Korpus za brzo reagiranje, istovremeno podređen EU i NATO-u⁴⁵

„*To* (međusobna obveza pružanja pomoći država EU u slučaju agresije, op. D. R.) *ni na koji način ne dovodi u pitanje posebnu prirodu sigurnosne i obrambene politike određenih država članica*“.⁴⁶

Temeljni je stup obrane većine država članica Europske unije NATO. Efektivna pomoć *oružanom silom*, u slučaju *agresije*, njime se upućuje putem toga sustava.

⁴³Članak. 42., st. 4. Ugovora o Europskoj uniji.

⁴⁴ *Isto*, čl. 42., st. 2.

⁴⁵ Nakon Kosovske krize (1999.), Europsko se vijeće složilo da „*Unija mora raspolagati kapacitetima za autonomno djelovanje, koje će se oslanjati na pouzdane oružane snage, tijela i postupak za odlučivanje o njihovoj uporabi te spremnosti da se tako postupi radi odgovora na međunarodnu krizu, ne prejudicirajući akcije NATO-a.*“ Nakon dugih rasprava, u tu svrhu osnovane EU-skupine za borbene djelatnosti.

Snage za brzu intervenciju Europska unija ima od siječnja 2007. godine. S njima je u mogućnosti provesti brze operacije kao odgovor na krizu. Te snage čine dvije borbene grupe od 1500 ljudi i, ako je potrebno, obje operacije mogu se provesti gotovo istovremeno. Odluke o pokretanju operacije donose nacionalni ministri država EU na sastanku Vijeća EU.

⁴⁶ Članak 42., st. 7. Ugovora o Europskoj uniji.

3. Usporednom analizom klauzula o zajedničkoj obrani drugih sustava sigurnosti, može se doći do zaključka da, kada se želi međunarodnim ugovorom potvrditi spremnost za pružanju pomoći i oružanom silom, tako se naeodi *izričito*.

U Povelji Ujedinjenih naroda kaže se:⁴⁷

„Ako Vijeće sigurnosti smatra da mjere predviđene u članku 41. (koje ne uključuju upotrebu oružane sile, op. D. R.) ne bi odgovarale, ili ako se pokazalo da ne odgovaraju, ono može poduzeti pomoću zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga takvu akciju koju smatra potrebnom za održanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti. Ta akcija može obuhvatiti demonstracije, blokadu i druge operacije zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga članica Ujedinjenih naroda.“

Sjevernoatlantskim ugovorom, člankom 5., vidjeli smo, upotreba oružane sile jednako je utvrđena *izričito*. U slučaju potrebe, provest će se *„mjere koje se smatraju potrebnima, uključujući i uporabu oružane sile“*.

4. Bez obzira na moguće dvojbe oko sadržaja i domašaja odredbe, njezina je svrhe iskazivanje spremnosti da se napadnutoj državi članici pomogne, pa *i oružanom silom*, bilo kojim kanalima – pojedinačno i preko drugih sustava, NATO-a i Ujedinjenih naroda.

Države članice Uniji stavljaju na raspolaganje svoje civilne i vojne kapacitete za provedbu zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Države postupno nastoje poboljšati svoje vojne sposobnosti, a zapaženu ulogu u zajedničkom razvoju obrambenih sposobnosti ima ustanova Europska obrambena agencija.⁴⁸

ODNOS IZMEĐU EUROPSKE UNIJE I UJEDINJENIH NARODA

U Lisabonskom ugovoru na više mjesta spominju se Ujedinjeni narodi. Kako je temeljni cilj te univerzalne međunarodne organizacije održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, valja proučiti kako je Lisabonskim ugovorom određen odnos između EU i UN-a.

1. Pošiovanje načela Povelje među ciljevima je Unije.⁴⁹ Unija promiče višestrana rješenja za zajedničke probleme, *„osobito u okviru Ujedinjenih naroda“*. Načelo Unije jest i pošiovanje međunarodnoga prava.⁵⁰

2. Države članice EU *usklađuju svoje djelovanje u međunarodnim organizacijama i na međunarodnom konferencijama*. Države koje su ujedno i članice Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, a to su Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo, *usklađuju svoja djelovanja i o svemu obavještavaju ostale države članice i Visokog predstavnika*. Te države u Vijeću sigurnosti *brane stajališta i interese Unije*. Kada Unija utvrdi stajalište o određenom pitanju koje je na

⁴⁷ Članak 42. Povelje UN-a.

⁴⁸ Ugovor o Europskoj uniji, čl. 42., st. 3.

⁴⁹ Članak 3., st. 5. Ugovora o Europskoj uniji, članak 21., st. 1.

⁵⁰ *Isto*.

dnevnom redu sjednice Vijeća sigurnosti, te su države dužne tražiti da se Visoki predstavnik pozove na sjednicu, da iznese stajališta Unije.⁵¹

ZAKLJUČAK

Valja se sjetiti da je francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman, za kojega se vezuje moderna ideja ujedinjene Europe, i njezino ostvarenje, svoj projekt europskoga zajedništva predstavio kao *“prvi korak prema Europskoj federaciji”*.

Prema mišljenju dijela analitičara, države Europe tome su svu bliže. Stvara se novi organizirani politički, neovisni entitet. *„Od država Europe stvara se Država Europa. U toj novoj političko gospodarskoj zajednici tope se i još će se više topiti suvereniteti nacionalnih država članica u tradicionalnome smislu toga koncepta, a sve se više stvarati zajednički suverenitet podijeljen između nacionalne i europske/EU razine.”*⁵²

O budućnosti Europe piše J. M. Roberts: *„Ako Europa u budućnosti neće imati ulogu kreatora svjetske povijesti, onda je to rezultat njezina uspjeha. Europska povijest neće prestati biti vrijednom proučavanja zato što je stvorila i holokaust i Prava čovjeka... Dogodilo se samo to da je završio jedan veliki civilizacijski i povijesni proces... Preostale su samo mogućnosti za ispunjenje posljednjih kutaka, za institucionaliziranje još nekih izvorno europskih ideja i vrijednosti i za promatranje njihova postupnog integriranja u druge kulture, čak ako se tome opiru. Posljedica će biti, naravno, nezaustavljiv rast praktičnih i materijalnih natjecanja.”*⁵³

Projekt zajedničke europske obrane kruna je razvoja europskog sigurnosnog zajedništva. Nastavi li se proces integriranja, ostaje pitanje vremena kada će se zamisao zajedničke obrane još jasnije i čvršće ostvariti.

Premda je pitanje sigurnosti sve više *globalno*, s vlastitim sustavom obrane u najužoj je vezi politička *neovisnost* Europske unije.

⁵¹ Isto, čl. 34., st. 2. i 3.

⁵² D. Rudolf st., *Enciklopedijski rječnik međunarodnoga prava mora*, Zagreb, 2012., str. 155.

⁵³ *Nav. dj.*, str. 673. i 674.

ON THE COMMON EUROPEAN SECURITY AND DEFENSE POLICY UNDER THE LISBON TREATY

The common foreign and security policy of the European Union was defined by the *Treaty on European Union (The Maastricht Treaty)* in 1992. Until then, however, the common safety and defense policy of the so-called Western European Union was defined by NATO. *The Lisbon Treaty* on the European Union, which came into force on 1st December 2009, comprises amendments to the fundamental acts of the Union – *The Roman Treaty* from 1957 and *the Maastricht Treaty*. The treaty also includes regulations on the common security and defense policy of the European Union. This specific policy is gradually shaped and its final form may eventually result in the common defense of the Union.

The paper also analyses Article 7 of the Constitution of the Republic of Croatia which defines the possibility of offering aid to the allied states in case of aggression threatening their territorial integrity. In other words, Croatia may or may not provide aid following strictly defined procedures and decisions made by the highest authorities of the state. In the author's view, such constitutional provision is not in accordance with either the North Atlantic Treaty or the Lisbon Treaty, since the aid *must* be provided.

Key words: *the Lisbon Treaty, safety, defense, gradual policy shaping process, the Constitution of the Republic of Croatia.*