

STJEPAN NOVAK*

Strateški kompas za sigurnost i obranu – odgovor Europske unije u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu

Sažetak

Politička situacija stvorena napadom Rusije na Ukrajinu rezultirala je ujedinenom reakcijom međunarodne zajednice, pa tako i Europske unije. Odgovor Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Unije sadržavao je niz sankcija nametnutih ruskom vladajućem režimu, odnosno fizičkim i pravnim osobama povezanim s tim režimom. Donošenje Strateškog kompasa za sigurnost i obranu – za Europsku uniju koja štiti svoje građane, vrijednosti i interese te pridonosi međunarodnom miru i sigurnosti nije znatno utjecalo na Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku niti je to moglo učiniti. Riječ je o najmanje integriranoj politici Unije koju karakteriziraju nedostatak političkog legitimiteta, nedovoljna samostalnost u odnosu na NATO te diferenciranost sigurnosnih i obrambenih politika država članica. Ti nedostaci dubinski su i fundamentalni te ih je nemoguće ukloniti u kraćem roku, a vidljivi su i u Strateškom kompasu koji nije uspio pridonijeti stvaranju političkog okruženja pogodnog za razvijanje Zajedničke sigurnosne i obrambene politike.

Glavne riječi: ruska agresija na Ukrajinu, Strateški kompas, zajednička vanjska i sigurnosna politika, zajednička sigurnosna i obrambena politika.

1. UVOD

Ruska agresija na Ukrajinu izazvala je ujedinjene reakcije cijelog svijeta pa tako i „geopolitičko buđenje“ (Gorgiladze, 2024:45) Europske unije (García-Herrero, Grabbe Pisani-Ferry, 2024:4), odnosno njezina vanjskopolitičkog instrumenta Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (u daljnjem tekstu: ZVSP). Riječ je uglavnom bila o zajedničkoj osudi „dosad nezabilježenog i neizazvanog vojnog napada ruskog predsjednika Putina na Ukrajinu“ (Europska komisija, Solidarnost EU-a s Ukrajinom) te o sankcijama nametnutih ruskom vladajućem režimu, odnosno fizičkim i pravnim osobama povezanim s tim režimom. Cilj ovog rada jest istražiti kakav je utjecaj donošenje Strateškog kompasa za sigurnost i obranu – za Europsku uniju koja štiti svoje građane, vrijednosti i interese te pridonosi međunarodnom miru i sigurnosti (u daljnjem tekstu: Strateški kompas) imalo na Zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku (u daljnjem tekstu: ZSOP), kao sastavnog, ali nikad do kraja realiziranog dijela ZVSP-a, njegova svojevrsnog *lex specialis* (de Weale, 2017:57).

* dr. sc. Stjepan Novak, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ulica grada Vukovara 33, 10000 Zagreb. E-adresa: stjepannovak@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6600-4974>.

Drugim riječima, je li integracijski impuls, prouzročen navedenom situacijom, bio dovoljan da ispravi nedostatke koji su je i prije obilježavali. U tom smislu, u radu će se, na temelju analize Strateškog kompasa, korištenjem komparativne znanstvene metode ukratko izložiti glavne karakteristike Strateškog kompasa, kao i ostvarenost njegovih ciljeva dvije godine nakon donošenja. Pozicioniranjem Strateškog kompasa u kontekst ZVSP-a, odnosno ZSOP-a, empirijskom će se metodom skrenuti pozornost na glavne probleme tog akta koji su zapravo odraz stožernih problema navedenih politika Unije. Na kraju, teleološkom metodom izvući će se zaključci o ostvarenosti i ostvarivosti ciljeva Strateškog kompasa te njegovoj uspješnosti u smislu konkretnog doprinosa samostalnoj i neovisnoj politici europske obrane i sigurnosti.

2. STRATEŠKI KOMPAS: IDEJA I CILJEVI

Cilj sveobuhvatnih sankcija koje je usvojila Unija prema Rusiji bio je trostruk: onemogućiti ruskom vodstvu da financira rat, nametnuti jasnu gospodarsku i političku cijenu ruskoj političkoj eliti koja je odgovorna za invaziju te oslabiti bazu njezina gospodarstva (Europska komisija, Solidarnost EU-a s Ukrajinom, Sankcije EU-a protiv Rusije nakon invazije na Ukrajinu). Takav odgovor Unije izgledao je snažno i ujednačeno, a ZVSP, s obzirom na to da su sankcije instrument te politike Unije, djelovao je kao oštar i nadasve koordiniran alat Unije kojim ona može ostvarivati vanjskopolitičke te sigurnosne ciljeve i interese Unije i njezinih članica. I u Strateškom kompasu koji je Vijeće usvojilo kao „ambiciozan akcijski plan za jačanje ZSOP do 2030.“ (Europsko vijeće, Vijeće EU, Priopćenja za medije, Strateški kompas za snažniju sigurnost i obranu EU-a u sljedećem desetljeću) navodi se da je Unija ujedinjenija nego ikad prije, predana obrani europskog sigurnosnog poretka te odlučnija nego ikad da s partnerima ponovno uspostavi mir u Europi. Stvara se dojam da je rat u Europi pokazao da ni ZVSP pa ni ZSOP više nisu, ili barem ne žele biti, nevažan čimbenik na međunarodnoj političkoj sceni. Zato je pohvalna, ali i indikativna samokritičnost Strateškog kompasa u dijelu u kojem se navodi da Unija mora iznimno povećati kapacitete i spremnost na djelovanje, ojačati otpornost te osigurati solidarnost i uzajamnu pomoć, ali i da je novonastalom političkom situacijom dovedena u pitanje sposobnost Unije da promiče svoju viziju i brani svoje interese (Strateški kompas, 2).

Isto tako, naglašava se da „EU mora postati brži, sposobniji i djelotvorniji u pogledu svoje sposobnosti odlučivanja i djelovanja“ (Strateški kompas, 13), kao i da je potrebno učiniti „izuzetan iskorak kako bi razvili snažniju i sposobniju Europsku uniju koja djeluje kao pružatelj sigurnosti“ (Strateški kompas, 6). Osim Unije „ujedinjenije nego ikad prije“, Strateški kompas spominje i „nezabilježenu odlučnost u poštovanju načela Povelje UN-a i ponovnoj uspostavi mira u Europi“, kao i nužnost povećanja kapaciteta Unije i spremnosti na djelovanje, ojačavanja njezine otpornosti te osiguravanja solidarnosti i uzajamne pomoći (Strateški kompas, 2).

Strateški kompas temelji se na četiri stupa, odnosno definira konkretna prioritetna djelovanja u četiri područja rada: djelovanje, osiguravanje, ulaganje i jačanje partnerstva, a unutar svakog od njih postavlja načelne i konkretne ciljeve.

U području djelovanja ističe se nužnost sposobnosti brzog i snažnog djelovanja u slučaju krize s partnerima, ali i samostalno. U tu svrhu, kao ciljevi navode se jačanje civilnih i vojnih misija i operacija ZSOP-a te jačanje zapovjedne i nadzorne strukture te, najkonkretnije, razvijanje kapaciteta EU-a za brzo raspoređivanje, koji će omogućiti brzo raspoređivanje do

5000 vojnika u nepogodnim okruženjima za različite vrste kriza (Strateški kompas, 14, Burgoon, Van Der Duin, Nicoli, 2023:5; Zandee Stoetman, 2023). Sukladno s Godišnjim izvješćem, dvije godine od donošenja Strateškog kompasa došlo je do jačanja civilnih i vojnih misija i operacija ZSOP-a, jačanja koordinirane pomorske prisutnosti, usvajanja novog pakta za civilni ZSOP (Zaključci o uspostavi pakta za civilni ZSOP) te sustavnog uključivanja ljudskih prava i rodne perspektive u sva civilna i vojna djelovanja u sklopu ZSOP-a. Sve su to ciljevi koji su definirani i razrađeni u Strateškom kompasu (Strateški kompas, 19).

U području osiguravanja cilj je poboljšati sposobnosti predviđanja prijetnji, jamčenja sigurnog pristupa strateškim područjima i zaštite građana Unije. To se, prema Strateškom kompasu, planira ostvariti na tri osnovna načina: jačanjem EU-ove Službe za jedinstvenu obavještajnu analizu (SIAC) radi poboljšanja informiranosti o stanju i strateškog predviđanja, stvaranjem instrumentarija EU-a za obranu od hibridnih prijetnji koji objedinjuje različite instrumente za otkrivanje širokog raspona hibridnih prijetnji i odgovor na njih te razvijanjem okvira za politiku kibernetičke obrane EU-a (Strateški kompas, 3). U tom smislu, razvijen je instrumentarij EU-a za rješavanje problema inozemne manipulacije informacijama i uplitanja te njihovo suzbijanje, a osnovan je i Centar za razmjenu i analizu informacija (Strateški kompas 22, Godišnje izvješće, 15, EEAS Stratcom's responses to foreign information manipulation and interference ((FIMI)) in 2023). Nadalje, donesen je tzv. Akt o kibernetičkoj otpornosti Uredba o horizontalnim zahtjevima u pogledu kibernetičke sigurnosti za proizvode s digitalnim elementima i o izmjeni uredbi (EU) br. 168/2013 i (EU) 2019/1020 te Direktive (EU) 2020/1828, dok je Akt o kibernetičkoj solidarnosti u postupku donošenja (Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 24. travnja 2024. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera za povećanje solidarnosti i kapaciteta u Uniji za otkrivanje kibersigurnosnih prijetnji i incidenata, pripremu za njih i odgovor na njih). Donesen je cijeli niz akata u sferi kibernetičke obrane (Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Kibernetička sigurnost ((kibersigurnost)): kako se EU bori protiv kibernetičkih prijetnji), a u sklopu stalne strukturirane suradnje razvijen je CRRT projekt, odnosno projekt „Kibernetički timovi za brzi odgovor i uzajamnu pomoć u kibernetičkoj sigurnosti (Pescos Projects., Cyber Rapid Response Teams And Mutual Assistance In Cyber Security (CRRT)) u kojem, na temelju odluke Hrvatskog sabora, sudjeluje i Republika Hrvatska (Odluka o sudjelovanju Oružanih snaga Republike Hrvatske u aktivnosti u sklopu projekta stalne strukturirane suradnje europske unije „Kibernetički timovi za brzi odgovor i uzajamnu pomoć u kibernetičkoj sigurnosti“).

Kako se navodi u spomenutom Izvješću, i na području ulaganja postignuti su zamjetni rezultati. U Strateškom kompasu kao cilj postavljena su bolja ulaganja u sposobnosti i inovativne tehnologije, kao i uklanjanje strateških nedostataka i smanjivanje ovisnosti u tehnologiji i industriji (Strateški kompas, 4). Posljedično, izdvajanja za obranu u proračunu Unije u konstantnom su porastu, a u Godišnjem izvješću navodi se i niz projekata na području tehnologije i industrije (Godišnje izvješće, 19). Pomaci su ostvareni te ciljevi Strateškog kompasa realizirani i u području jačanja partnerstva, kao njegova četvrtog stupa (Godišnje izvješće, 24).

Za pravodobno postizanje navedenih ciljeva bilo je potrebno brzo djelovanje. U Strateškom kompasu prepoznata je i jasno istaknuta potreba brzog djelovanja u hipotetskim kriznim situacijama. Kako je jednoglasnost uvjet za donošenje odluka u području ZSOP-a (de Weale, 2017:60), u Strateškom su kompasu, kao sredstva za povećanje fleksibilnosti u donošenju odluka, istaknuti institut konstruktivne suzdržanosti te članak 44. Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU).

Institut konstruktivne suzdržanosti definiran je člankom 31. UEU-a radi izbjegavanja obveze jednoglasnosti pri donošenju odluka iz sfere ZVSP-a. U prvom stavku tog članka navodi se da svaki član Vijeća može obrazložiti suzdržanost davanjem službene izjave u kojem slučaju nije obavezan primjenjivati tu odluku, ali prihvaća da ona obvezuje Uniju. Također, navodi se da se dotična država, u duhu uzajamne solidarnosti, suzdržava od svakog djelovanja koje bi moglo biti u suprotnosti ili onemogućavati djelovanje Unije na temelju te odluke, a ostale države članice poštuju njezino stajalište. Konačno, ako članovi Vijeća koji tako obrazlože svoju suzdržanost predstavljaju najmanje jednu trećinu država članica koje zajedno čine najmanje jednu trećinu stanovništva Unije, odluka se ne donosi. Razlog prilično rijetke upotrebe instituta krije se u činjenici da država koja je suzdržavana prilikom glasanja o donošenju konkretne odluke u navedenom smislu, ipak pristaje da Unija bude vezana tom odlukom, kao i da, sukladno s načelom lojalne suradnje, na odgovarajući način sudjeluje u administrativnim i operativnim troškovima (Europski parlament, *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting*, 61). Upravo zato, oprez država članica mogao bi se zadržati i pri odlukama koje se donose u sklopu ZSOP-a i nakon Strateškog kompasa.

Člankom 44. UEU-a određuje se da Vijeće može povjeriti provedbu neke zadaće skupini država članica koje su voljne i imaju potrebne sposobnosti za takvu zadaću, a u suradnji s Visokim predstavnikom Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku države se međusobno dogovaraju o načinu upravljanja zadaćom. Unatoč dosadašnjoj neiskorištenosti tih odredaba (Yuksel, 2022:3), njihove prednosti u sklopu potrebe za brzim djelovanjem (de Langlois, Ara, 2015:6) neupitne su te prepoznate i u Strateškom kompasu. Ipak, slično kao i kod instituta konstruktivne suzdržanosti, nejasno ostaje kako bi se utjecaj te odredbe trebao odjednom povećati. Razlog njezine neiskorištenosti, naime, krije se u prednostima stalne strukturirane suradnje (Lonardo, 2023:110).

U tom smislu, u Strateškom se kompasu na više mjesta ističe nužnost maksimalnog iskorištavanja instituta stalne strukturirane suradnje (Strateški kompas, 4, 24, 31,32), kao i vizija daljnjeg osnaživanja obveza u sklopu tog instituta Unije u duhu sve snažnije obrambene suradnje (Strateški kompas, 33). Stalna strukturirana suradnja uspostavljena je u prosincu 2017., na temelju članka 42. stavka 6. UEU-a, uz sudjelovanje svih država članica, izuzev Danske, Malte i Ujedinjene Kraljevine (Odluka Vijeća ((ZVSP)) 2017/2315 od 11. prosinca 2017. o uspostavi stalne strukturirane suradnje ((PESCO)) i utvrđivanju popisa država članica sudionica). U sklopu, kako ju je nazvao tadašnji predsjednik Europske komisije Juncker, „uspavane ljepotice Lisabonskog ugovora“ (Flott, Missirolli i Tardy, 2017: 24) u ožujku 2018. Vijeće EU usvojilo je listu sa sedamnaest projekata (Informacija Europskog parlamenta, ožujak 2018.).

Gljučni problem Strateškog kompasa nije, međutim, u pozivanju na neodgovarajuće ili dosad nerealizirane institute. Glavni problemi Strateškog kompasa i instituta na kojima planira svoje djelovanje proizlaze iz stožernih nedostataka ZSOP-a u cjelini.

3. KLJUČNI PROBLEMI STRATEŠKOG KOMPASA

Glavni nedostatak Strateškog kompasa posljedica je nikad do kraja ostvarenog ZSOP-a uslijed povijesnih i političkih okolnosti. Drugi svjetski rat bio je glavni okidač za stvaranje ideje o obrambenoj i sigurnosnoj suradnji europskih država. Formiranje ZVSP-a u Ugovoru iz Maastrichta, odnosno ZSOP-a u Lisabonskom ugovoru, predstavljalo je izražavanje volje

država članica za stvaranjem institucionalizirane europske sigurnosne i obrambene politike s važnom ulogom na međunarodnom planu. Nakon neuspjeha Plevenova plana osnutka Europske obrambene zajednice, propasti Europske političke zajednice te nastavno na bojažljivi razvoj Europske političke suradnje (Duić, 2018), to se uistinu može smatrati ključnim koracima u razvoju sigurnosne i obrambene suradnje europskih država. Institucionalna kruna razvoja europske obrambene i sigurnosne politike predstavlja odredbe o stalnoj strukturiranoj suradnji koje predstavljaju rezultat svijesti da za stvaranje sigurnog i stabilnog okruženja, Unija mora razviti europske obrambene sposobnosti utemeljene na nacionalnim obrambenim sposobnostima (Ćutić, 2020:52). Ipak, to su bili ponajprije i gotovo potpuno institucionalni uspjesi.

Od početaka je, naime, bila jasna težnja država članica da, u odnosu na ZVSP, zadrže visok stupanj vlastitog suvereniteta (Schmidt, 2009:258). Na to upućuje položaj ZVSP-a kao zasebnog stupa unutar cijelog sustava uspostavljenog Ugovorom iz Maastrichta, kao i izuzetost ZVSP-a iz nadležnosti Suda EU-a (de Waele, 2017:43). Sukladno s tim, ZVSP označavan je kao *soft law* (Schmidt, 2009:258, Gorgiladze, 2024:47).

ZSOP je Lisabonskim ugovorom službeno uveden kao dio ZVSP-a, odnosno kao njegovo drugo krilo (Lapaš, 2009: 273). Globalnom strategijom Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku od 28. 6. 2016. (Europska komisija, Predstavništvo u Hrvatskoj, Što je Globalna strategija EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku?) naglašena je potreba država članica i građana da Europska unija zauzme važnu ulogu u osiguravanju sigurnosti (Europski parlament, informativni članci o Europskoj uniji; Lindstrom, 2021:18). Komisija je 30. 11. 2016. predstavila Europski akcijski plan obrane: prema europskom fondu za obranu. Provedbeni plan za sigurnost i obranu predstavljen je 14. 12. 2016. kao dio daljnjeg postupanja u odnosu na Globalnu strategiju EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku (Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Zaključci Vijeća o provedbi globalne strategije EU-a u području sigurnosti i obrane).

Ipak, cijela je povijest zajedničke europske sigurnosne i obrambene politike obilježena neuspjesima, i to nevidljivošću Zajednice pa kasnije i Unije u krizama kao što su bili rat u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Iraku ili Kosovu (vidi Lapaš, 2009:290), ali i neujednačenim politikama država članica u slučaju Libije 2010-ih (Lonardo, 2023:121). Naravno, potrebno je razlikovati strateške odluke Unije da ne reagira i izostanak djelovanja uslijed neuspjeha postizanja zajedničke odluke, što je dokaz neučinkovitosti navedene politike (Lonardo, 2023:128). Upravo je to bio slučaj i s ukrajinskom krizom iz 2014., kada su do izražaja došli različiti stavovi pojedinih država (Lonardo, 2023:125) i njihovih državljana kao ponajveći izazov za ZSOP u cjelini (Fiott, 2018, 131).

Sve veća prisutnost sigurnosnih prijetnji današnjice utjecala je na jačanje ZVSP-a i ZSOP-a, slično kao i što je Drugi svjetski rat utjecao na nastanak i razvoj ideje o europskoj obrambenoj i sigurnosnoj politici prije 80 godina. Tako stabilna podrška ZVSP-u (Burgoon, Van Der Duin, Nicoli, 2023:2), nakon ruske agresije na Ukrajinu, pogotovo dolazi do izražaja na području obrambene suradnje država članica. Takvu suradnju, prema podacima Eurobarometra, iz 2023. i 2024., podržava čak 80% građana Unije (Chihaia, M, 2024; Europska komisija, Defence Industry and Space, Eurobarometer shows public support to defence policy and industry). U tom kontekstu donesen je i Strateški kompas.

Unatoč tome, moglo bi se reći da Strateški kompas karakteriziraju dva osnovna problema koja su zapravo odraz opisanih problema cijelog ZSOP-a.

Prvo, Strateški kompas u samom uvodu kreće iz inferiornog položaja u odnosu na NATO. To je svojevrsna pobjeda transatlantske koncepcije nad federalističkom koja se manje oslanja na SAD te teži formiranju vlastitih europskih obrambenih snaga (Lapaš, 2009:291).

Zapravo, i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora ZSOP se i dalje najvećim dijelom oslanja na NATO (Burgoon, Van Der Duin, Nicoli, 2023:1). Tako je bivši predsjednik Europske komisije Juncker u svom govoru 14. 9. 2016. naglasio potrebu osnivanja zajedničkih obrambenih snaga i sigurnosnog stožera Europske unije kako bi se suočila s aktualnim sigurnosnim prijetnjama, kao i potrebu smanjivanja ovisnosti o NATO savezu. Razumljivo je i realno da se budućnost ZSOP-a vidi u suradnji s NATO-om (Sweeney, Winn, 2022:195), odnosno da se kao strateški cilj ističe proširenje strateškog partnerstva, političkog dijaloga i suradnje s NATO-om u svim dogovorenim područjima interakcije (Strateški kompas, 44). U tom smislu, uslijed političke situacije izazvane ruskom agresijom, NATO je „oživljen stjecanjem dvaju novih strateški važnih članova, Švedske i Finske“ (Winograd, Gruarin, Günay, Dzihic, 2023) koje su, dakle, u jeku sigurnosne krize sigurnost ipak odlučile potražiti u NATO-u, odričući se neutralnog statusa.

Međutim, umjesto naglašavanja da će Unija ostati komplementarna NATO-u te potrebe poduzimanja daljnjih ambicioznih i konkretnih koraka za osmišljavanje s NATO-om „zajedničkih odgovora na postojeće i nove prijetnje i zajedničke izazove“ (Strateški kompas, 39) kao ključa sigurnosti Unije, možda je propuštena prilika da se kao strateški cilj, u sklopu „zajedničke strateške vizije sigurnosne i obrambene politike EU-a“ (Strateški kompas, 6) spomene mogućnost formiranja vojske Unije, odnosno „zajedničke obrane“ iz članka 42. stavka 2. UEU-a (vidi Kaarakainen, 2023:14). Tako se odaje dojam da je ponovno prednost dana koncepciji u kojoj oslonac sigurnosne i obrambene politike Unije ostaje izvan nje, dok se odustalo od ideje snažne obrambene organizacije koja ne bi ovisila o NATO-u, nego ravnopravno kreirala europski pa i svjetski sigurnosni poredak (Lapaš, 2009:291).

Koliko god scenarij Strateškog kompasa bio realan, nedvojbeno je da je on potvrda nepostojanja konsenzusa država članica u vezi te ideje. Nejednakost u stavovima država članica kada je riječ o stupnju ovisnosti ZVSP-a i ZSOP-a o NATO-u, odnosno o prirodi odnosa s NATO-om, zapravo je izravna posljedica opisanog nedostatka političkog legitimiteta. Konkretnije, takvo neslaganje korijen ima upravo u nejednakom stupnju identifikacije pojedinaca, državljana država članica s Unijom kao „svojom“ pa možda čak i u nepostojanju takve identifikacije. Koliko god strah od prelijevanja rata iz susjedstva na samu Uniju može biti kohezijsko sredstvo kada je riječ o usvajanju sankcija, on to ne može biti kad je riječ o, kako je navedeno, najvećem nedostatku ZVSP-a i ZSOP-a – nepostojanju političkog legitimiteta, odnosno identifikacije građana s tim politikama, što posljedično znači i udaljenosti država čiji su oni državljani od Unije (Jehin, 2013:106).

I upravo je to drugi problem. Koliko god i ZVSP, a i ZSOP gradili položaj i ugled „prema van“, oni ne mogu postići ozbiljnije ciljeve dok ne izgrade svoj ugled „prema unutra“. U tom smislu piše i Lapaš, navodeći da ZVSP ne može biti sredstvo izgradnje europskog političkog identiteta, nego rezultat tog identiteta (Lapaš, 2009:294). Zapravo, jedan od osnovnih problema ZVSP-a, a samim time i ZSOP-a, jest činjenica da je samo postojanje takvog oblika međudržavne suradnje ograničavanje suverenosti država članica (Lapaš, 2009:273). Time je ZVSP suočen s nedostatkom onakvog legitimiteta i odanosti građana Europske unije kakav ti građani pokazuju prema vlastitim državama, njezinim institucijama i politikama. (Tiilikainen, 1998:22). Riječ je o osjećaju odanosti prema zajedničkim, temeljnim, ustavnim europskim vrijednostima (Tiilikainen, 1998: 21, drugačije Shirlow, 2014:9) koji će se, sukladno s navedenim, razlikovati od države članice do države članice. U tom smislu, neki su autori čak išli toliko daleko da su ZVSP nazivali tehnokratskom iluzijom (Allott, 1998:218).

Ne bi bilo pravedno ustvrditi da se u Strateškom kompasu ne pokušava ni na koji način baviti navedenim problemima. Spomenuti diskurs, koliko god možda umjetan, stremlji na stvaranje zajedničkog političkog identiteta u borbi protiv zajedničkog neprijatelja i suočenosti s istom opasnošću. U tom smislu predlažu se i ostvaruju određeni ciljevi, kao što je navedeno u prethodnom poglavlju. S druge strane, pitanje je koliko su oni konkretni, a ponekad i realni ili jednostavno korisni. Tako se, primjerice, u Godišnjem izvješću spominju pomoci u slučaju primjene članka 42. stavka 7. UEU-a, no ne navodi se koji su to pomoci. Zapravo, spomenuta odredba nejasno definiranih obveza država članica (Marias, 2024:16) i dalje je, srećom, izuzmemo li francuski slučaj nakon terorističkih napada u Parizu 2015. (Lonardo, 2023:108), neispitanog konkretnog utjecaja. Hoće li u najgorem scenariju doživjeti transformaciju iz umjetne floskule u konkretnu i jaku odredbu (Mickonytė, 2024:317), koja neće biti supsidijarna, nego jednakovrijedna (Kaarakainen, 2023:25, Mickonytė, 2024:336) u odnosu na članak 5. Sjevernoatlantskog ugovora, opet će ovisiti o državama članicama (Mickonytė, 2024:338).

U tom kontekstu, nezaobilazni kamen spoticanja jest i članak 4. stavak 2. UEU-a. Spomenuta odredba sadrži rečenicu da nacionalna sigurnost posebice ostaje isključiva odgovornost svake države članice. S druge strane, Sud EU-a svojom praksom smjera ograničavanju dosega te odredbe. Tako je, primjerice, u *Privacy i La Quadrature du Net* konstatirao kako činjenica da se neka odluka tiče nacionalne sigurnosti države članice ne dovodi, sama po sebi, do neprimjene prava Europske unije (*Privacy International protiv Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs i ostalih*, C-623/17 od 6. 10. 2020. ECLI:EU:C:2020:790 i *La Quadrature du Net i ostali protiv Premier ministre i ostalih i Ordre des barreaux francophones et germanophone i ostali protiv Conseil des ministres*, C-511/18, C-512/18 and C-520/18 od 6. 10. 2020. ECLI:EU:C:2020:791). Nije vjerojatno da će se države članice iz ovog sukoba o nadležnosti samo tako povući. Tako je Austrija, u sporu s Komisijom pred Sudom EU-a, izjavila „da je sigurnosna politika bitan element državnog suvereniteta i da je na državama članicama da definiraju svoje osnovne interese sigurnosti i odrede jesu li nužne sigurnosne mjere jer te države članice u tom pogledu raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću.“ Unatoč nastojanjima Suda EU-a da nacionalnu sigurnost smjesti među tzv. male slučajeve nacionalnog identiteta (Rodin, 2011:39.), ignorirajući prilog „posebice“ u navedenoj odredbi (Novak, 2021:144), Strateški kompas puno je oprezniji te politike nacionalnih sigurnosti država članica i ne spominje. U svakom slučaju, spomenuti sukob između Unije i njezinih članica još je jedna posljedica izložene problematike koja će, u konačnici, utjecati i na uspješnost Strateškog kompasa i provedivost njegovih ciljeva.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Vijeće EU-a 21. 3. 2022. usvojilo je Strateški kompas, ambiciozan akcijski plan za jačanje ZSOP do 2030. godine. Ruska agresija na Ukrajinu, kao najozbiljnija prijetnja miru na granicama Unije i povreda međunarodnog prava (presuda Suda Europske unije RT France T-125/22 od 27. 7. 2022., ECLI:EU:T:2022:483, 52.) svakako je trebala rezultirati jasnim, nedvosmislenim i oštrim odgovorom Unije. U tom smislu, i u Strateškom kompasu ističu se ujedinjenost Europske unije, predanost obrani europskog sigurnosnog poretka te dosad nezabilježena odlučnost da se s partnerima ponovno uspostavi mir u Europi. S druge strane, dovodi se u pitanje njezina sposobnost da promiče svoju viziju i brani svoje interese, kao i potreba za povećanjem njezinih kapaciteta i spremnost na djelovanje, jačanjem otpornosti i

osiguravanjem solidarnosti i uzajamne pomoći. U jeku najnovijeg rata očita je bila volja pokazati da ni ZVSP, ali ni ZSOP više ne namjeravaju biti sporedni igrači na međunarodnoj političkoj i sigurnosno-obrambenoj sceni.

Međutim, pitanje je može li ta namjera ukloniti one zapreke koje su ZSOP i dosad priječile da postigne željeni status. Nedostatak političkog legitimiteta Unije i odanosti građana Europske unije prema njoj dovode do različitih politika država članica, što opet rezultira nemogućnošću potpunog ostvarenja zamišljene svrhe i ZVSP-a i ZSOP-a. Iako se u Strateškom kompasu izlaz nazire u, primjerice, konstruktivnoj suzdržanosti kao iznimci od jednoglasnosti (Lonardo, 2023: S154), on se ipak ponajprije oslanja na partnere kao ključni element u postizanju željenih ciljeva. Ponajprije, taj je partner NATO. Možda je Strateški kompas mogao učiniti korak dalje i, kao dugoročni cilj, postaviti formiranje zajedničke vojske. Mogao je pokušati stvoriti svijest o potrebi zajedničkog djelovanja u duhu predanosti zajedničkom cilju, a ne zadržati se tek na snagama za brzo djelovanje i načinima za poboljšanje njihove učinkovitosti. Jasno je da Strateški kompas probleme ZSOP-a ne može riješiti, kao i da zajednička vojska ne može biti sredstvo, nego rezultat integracije (Lapaš, 2009:294), ali to ne znači da Strateški kompas nije mogao biti malo ambiciozniji i, barem kao najdugoročniji cilj, predvidjeti stvaranje zajedničke obrane pa možda i ističući načine kako dosegnuti potrebnu razinu integracijske svijesti među građanima Unije.

U tom smislu, problem oslonjenosti na NATO nije ni mogao biti riješen. Zapravo, u tom pogledu može se konstatirati da se ZSOP, s obzirom na utjecaj rata u najbližem susjedstvu, nije promijenio. Glavni ciljevi Strateškog kompasa u verziji prije i poslije veljače 2022. ne razlikuju se (Zandee Stoetman, 2023). Europska obrana moguća je jedino kao plod suradnje nacionalnih obrana (Sweeney, Winn, 2022:198) i šire (Andersson, 2023). Prednost se i dalje daje opciji u kojoj se temelj sigurnosne i obrambene politike Unije nalazi „preko bare“, dok se ideja zajedničke europske obrane utjelovljene u ZSOP-u i ne spominje.

Kako se navodi u zaključku Godišnjeg izvješća, ostvarivanje ciljeva Strateškog kompasa ovisi o državama članicama (Godišnje izvješće, 30). Razlike u doživljaju političkog legitimiteta Unije u njezinim članicama, njihovim prioritetima te sigurnosnim politikama mogu razvodniti ciljeve Strateškog kompasa (Smit, 2024:10) jednako kao što razvodnjuju cijeli ZSOP. Upravo zato, potrebno je postići promjenu u načinu promišljanja cjelokupne problematike u smislu izdvajanja nacionalne sigurnosti i obrane iz strogo nacionalne sfere (Duke, 2018: 181, Smith, 2017). Temelj razvoja ZSOP-a krije se u učenju iz vlastitih neuspjeha (Faleg, 2017: 190). Zasad, razvoju ZSOP-a u tom smislu na putu još stoji nedostatak istinske volje država članica (de Weale, 2017:73, Biscop. 2008:448).

LITERATURA

1. Allott, P. (1998). *European Foreign Policy: After-life of an Illusion* U: Koskenniemi, M., International Law Aspects of the European Union, London: Kluwer Law International: 215–229.
2. Andersson, J. J. (2023). *European Defence Partnership: Stronger Together*. European Union Institute for Security Studies (EUISS). Dostupno na: <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/european-defence-partnerships>
3. Annual Progress Report of the Strategic Compass for Security and Defence, iz ožujka 2024. (u daljnjem tekstu: Godišnje izvješće) dostupno na: [StrategicCompass_2ndYear_Report_0.pdf](#)
4. Biscop, S. (2008) *Permanent structured cooperation and the future of the ESDP: transformation and integration*. European Foreign Affairs Review 13(4), 431–448.
5. Burgoon, B., Van Der Duin, D., Nicoli, F. (2023). *What would Europeans want a European defence union to look like?*. Bruegel Working Paper 09/2023, 1-31., dostupno na: <https://www.bruegel.org/working-paper/what-would-europeans-want-european-defence-union-look>
6. Chihaia, M. (2024). *What Europe thinks about European security and defense*. European Policy Centar. Dostupno na: <https://www.epc.eu/en/publications/What-Europe-thinks-about-European-security-and-defense~5eb424>
7. Čutić, D. (2020). *Utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na stabilnost PESCO programa i financiranja sigurnosno-obrambenog sektora*, 4, (1): 51–80.
8. Duić, D. (2018). *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije*. Zagreb: Narodne novine.
9. Duke, S. (2018). *Capabilities and CSDP: resourcing political will or paper armies*. U: Blockmans, S., Panos, K. (urednici) Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 154–181.
10. EEAS Stratcom's responses to foreign information manipulation and interference (FIMI) in 2023, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EEAS%20Stratcom%20Annual%20Report%202023.pdf>
11. Europska komisija, Predstavništvo u Hrvatskoj, Što je Globalna strategija EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku? https://ec.europa.eu/croatia/node/268_hr
12. Europska komisija, Priopćenje za tisak, Europski akcijski plan obrane: prema europskom fondu za obranu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_hr.htm
13. Europska komisija, Solidarnost EU-a s Ukrajinom, Sankcije EU-a protiv Rusije nakon invazije na Ukrajinu https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_hr
14. Europska komisija, Defence Industry and Space, Eurobarometer shows public support to defence policy and industry. Dostupno na: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eurobarometer-shows-public-support-defence-policy-and-industry-2023-07-14_en?prefLang=hr
15. Europski parlament, Informativni članci o Europskoj uniji, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html
16. Europski parlament, The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf)
17. Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Kibernetička sigurnost (kibersigurnost): kako se EU bori protiv kibernetičkih prijetnji, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cybersecurity/#challenges>
18. Europsko vijeće, Vijeće EU-a, Priopćenja za medije, Strateški kompas za snažniju sigurnost i obranu EU-a u sljedećem desetljeću, <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

19. Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Zaključci Vijeća o provedbi globalne strategije EU-a u području sigurnosti i obrane, 14. 11. 2016.,
<http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>
20. Faleg, G. (2017). *The EU's Common Security and Defence Policy: Learning Communities in International Organizations*. Brüssel: Springer International Publishing.
21. Fiott, D. (2018). *Military CSDP operations: strategy, financing, effectiveness*. U: Blockmans, S., Panos, K. (urednici) *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 111–132.
22. Fiott, D., Missirolli, A. i Tardy, T. (2017). *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?*. *Chaillot papers*, 142: 5–68.
23. García-Herrero, A., Grabbe H., Pisani-Ferry, J. (2024) *Adapt to a harsher world: Memo to the High Representative for Foreign and Security Policy*, Bruegel, Policy Brief Issue, 1–7.
24. Gorgiladze, M. (2024). *Challenges of the Common Foreign and Security Policy of the European Union after Russia-Ukraine War*, *Teisė*, 130: 44–54
25. Informacija Europskog parlamenta, ožujak 2018.
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614739/EPRS_BRI%282018%29614739_EN.pdf
26. Jehin, O. (2013). *Common Security and Defence Policy: The Long Quest for European Solidarity*. *Strategie und Sicherheit*. 2013(1): 99–108.
27. Kaarakainen, H. (2023). *In Search of Harmony between the Legal Competences of the Eu and NATO – Focus on Article 42(7) TEU, NATO's Article 5 and the Berlin Plus Agreements as Thresholds for Policy Recommendations*. *Helsinki Law Review*. 17(2): 10–38.
28. de Langlois, M., Ara, B. (2015). *Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations Content, benefits and limits*. Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire, 26: 1–11.
https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/887/NRS_n26_2015_en.pdf
29. Lapaš, D. (2009). *Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije nakon Lisabona – put k europskom političkom identitetu?*. U: Rodin, S., Čapeta, T. i Goldner Lang, I. (ur): *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*. Narodne novine, Zagreb: 271–294.
30. Lindstrom, G. (2021). *History and Development of the CSDP*. U: Rehrl, J. (ur.) *Handbook on CSDP: The Common Security and Defense Policy of the European Union*, Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria 16–21.
31. Lonardo, L. (2023). *EU Common Foreign and Security Policy After Lisbon: Between Law and Geopolitics*, Cork: Springer.
32. Marias, G-O. (2024). *Moldova's path to EU Membership and the possible activation of Article 42(7) TEU*. *Journal of International Relations Security and Economic Studies*, 3(4), 10–20.
33. Mickonytė, A. (2024). *Obligation to Mutual Assistance Under Article 42(7) TEU: The Conundrum of Intentional Ambiguity*. *Vienna Journal on International Constitutional Law*. 18(2), 311–338.
34. Novak, S. (2021). *Sigurnosno osjetljivi podaci država članica u praksi Suda Europske unije*. *Hrvatska komparativna i javna uprava*, 21(1), 129–153.
35. Odluka o sudjelovanju Oružanih snaga Republike Hrvatske u aktivnosti u sklopu projekta stalne strukturirane suradnje europske unije „Kibernetički timovi za brzi odgovor i uzajamnu pomoć u kibernetičkoj sigurnosti“, Narodne novine, broj: 34/22. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_34_400.html
36. Odluka Vijeća (ZVSP) 2017/2315 od 11. prosinca 2017. o uspostavi stalne strukturirane suradnje (PESCO) i utvrđivanju popisa država članica sudionica <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/?qid=1514140775703&uri=CELEX:32017D2315>
37. Pakt za civilni ZSOP, dostupno na Civilian CSDP Compact.

38. Pesco Projects., Cyber Rapid Response Teams And Mutual Assistance In Cyber Security (CRRT), <https://www.pesco.europa.eu/project/cyber-rapid-response-teams-and-mutual-assistance-in-cyber-security/>
39. Rodin, S. (2011). *National identity and market freedoms after the Treaty of Lisbon*. Croatian Yearbook of European Law and Policy, 7(1), 11–41.
40. Schmidt, J. (2009). *Common foreign and security policy and European security and defence policy after the Lisbon Treaty - Old problems solved?*. Croatian Yearbook of European Law and Policy, 5(1), 239–259.
41. Shirlow, E. (2014). *Taking Stock: Assessing the Implications of the Kadi Saga for International Law and the Law of the European Union*. Melbourne Journal of International Law, 15, (2): 1–26.
42. Smit, T. (2024). Towards a more strategic civilian CSDP: strengthening EU civilian crisis management in a new era of geopolitics and risk., SIPRI Research Policy Paper, 1–19.
43. Smith, M. E. *Europe's Common Security and Defence Policy: Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
44. Sweeney, S., Winn, N. (2022). *Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last?*. Defence Studies, 22 (2):192–210.
45. Tiilikainen, T. (1998). *Does Europe Need a Common Identity? A Comment Upon the Core Problems of the CFSP*, U: Koskeniemi, M., International Law Aspects of the European Union, Kluwer Law International, London: 19–26.
46. Uredba o horizontalnim zahtjevima u pogledu kibernetičke sigurnosti za proizvode s digitalnim elementima i o izmjeni uredbi (EU) br. 168/2013 i (EU) 2019/1020 te Direktive (EU) 2020/1828, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-100-2023-REV-1/hr/pdf>
47. Vijeće Europske unije, Strateški kompas za sigurnost i obranu – za Europsku uniju koja štiti svoje građane, vrijednosti i interese te doprinosi međunarodnom miru i sigurnosti <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/hr/pdf>
48. de Waele, H. (2017). *The Common Foreign and Security Policy, u: Legal Dynamics of EU External Relations*. Antwerp: Springer.
49. Winograd, S., Gruarin, V., Günay, C, Dzihic, V. (2023). *The future of the transatlantic partnership: US perceptions and debates*. SSOAR – Social Science Open Access Repository. Dostupno na: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/92202>
50. Yuksel, S. (2022). *Quick Overview of the Strategic Compass*. Beyond the Horizon, <https://behorizon.org/a-quick-overview-of-the-strategic-compass/>
51. Zaključci o uspostavi pakta za civilni ZSOP, dostupno: HYPERLINK "https://www.consilium.europa.eu/media/64515/st09588-en23.pdf" st09588-en23.pdf
52. Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 24. travnja 2024. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju mjera za povećanje solidarnosti i kapaciteta u Uniji za otkrivanje kibersigurnosnih prijetnji i incidenata, pripremu za njih i odgovor na njih (COM(2023)0209 – C9-0136/2023-2023/0109(COD)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0355_HR.html
53. Zandee D., Stoetman, A. (2023) *The war in Ukraine: Adapting the EU's security and defence policy; Policy brief*, Clingendael Institute, 1–7. Dostupno na: https://www.clingendael.org/sites/default/files/202307/Policy_brief_The_war_in_Ukraine.pdf

Abstract

Stjepan Novak*

A Strategic Compass for Security and Defence -Response of the European Union in the Context of Russian Aggression on Ukraine

The political environment created by Russian aggression in Ukraine has resulted in the uninformed reaction of the entire international community and the European Union as well. The Union's common foreign and security policy response included a broad spectrum of sanctions towards individuals and legal entities connected with the Russian ruling regime. On the other hand, the influence on the Union's common security and defence policy was pretty mild. It is the Union's least integrated policy, defined by weak political legitimacy, dependence on NATO, and diversity of specific characters in the security and defence policies of certain Member States. These shortcomings are so deep and profound that they can not be overcome overnight. Consequently, they are seen in Strategic Compass, which missed the opportunity to contribute to the creation of a suitable environment in which the idea of a common Union defence policy could develop.

Keywords: Common Security and Defence Policy, Common Union Defence Policy, political legitimacy, NATO, A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security

* Stjepan Novak, PhD, Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, Ulica grada Vukovara 33, 10000 Zagreb. E-mail: stjepannovak@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6600-4974>.