



ZAJEDNIČKA SIGURNOSNA I OBRAMBENA POLITIKA

Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike Unije (ZVSP). ZSOP je glavni okvir politike na temelju kojeg države članice mogu razvijati europsku stratešku kulturu sigurnosti i obrane, zajedno rješavati sukobe i krize, štititi Uniju i njezine građane te jačati međunarodni mir i sigurnost. Zbog napetoga geopolitičkog konteksta ZSOP je tijekom posljednjih deset godina bio jedna od politika koje se najbrže razvijaju. Od 24. veljače 2022. ruska ratna agresija na Ukrajinu donijela je prevrat geopolitičkog konteksta u Europi i stvorila dodatan poticaj za ono što bi trebalo postati obrambena unija EU-a.

PRAVNA OSNOVA

ZSOP je opisan u Ugovoru iz Lisabona, poznatom i kao Ugovor o Europskoj uniji (UEU), koji je stupio na snagu 2009.

Konkretnije, funkcioniranje ZSOP-a objašnjeno je u glavi V. (Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici) poglavlju 2. (Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici) i odjeljku 2. (Odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici) Ugovora iz Lisabona. Odjeljak 2. sadržava pet članaka: članke od 42. do 46.

Uloga Europskog parlamenta u ZVSP-u i ZSOP-u definirana je u glavi V. poglavlju 2. odjeljku 1. (Zajedničke odredbe) i članku 36., a načini financiranja obiju politika utvrđeni su u članku 41.

ZSOP je dodatno opisan u izmjenama Ugovora iz Lisabona, uglavnom u protokolu br. 1 (o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji), br. 10 (o stalnoj strukturiranoj suradnji uspostavljenoj člankom 42. Ugovora o Europskoj uniji) i br. 11. (o članku 42. Ugovora o Europskoj uniji), kao i u Izjavi 13. te Izjavi 14. (izjave o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici).

ORGANIZACIJA

Središnju institucijsku ulogu ima visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koji istovremeno obnaša i dužnost potpredsjednika Europske komisije. Od prosinca 2019. tu dužnost obnaša Josep Borrell. On predsjedava Vijećem za vanjske poslove u kojem se okupljaju ministri obrane, a riječ je o tijelu koje donosi odluke u području ZSOP-a. Zadužen je za predstavljanje prijedloga u vezi s ZSOP-om državama članicama. Potpredsjednik Komisije/visoki predstavnik čelnik je Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) i direktor Europske obrambene agencije (EDA).



Europsko vijeće i Vijeće Europske unije jednoglasno donose odluke o ZSOP-u (članak 42. UEU-a). Postoje i određene iznimke, primjerice za odluke u vezi s Europskom obrambenom agencijom (EDA, članak 45. UEU-a) i stalnom strukturiranom suradnjom (PESCO, članak 46. UEU-a), kada se primjenjuje kvalificirano većinsko glasovanje.

Ugovorom iz Lisabona uvedena je europska politika kapaciteta i naoružanja (članak 42. stavak 3. UEU-a) te je utvrđeno da EDA i Komisija prema potrebi surađuju (članak 45. stavak 2. UEU-a), posebno kad je riječ o istraživačkoj, industrijskoj i svemirskoj politici EU-a.

Osim toga, u članku 21. UEU-a podsjeća se da je multilateralizam u središtu vanjskog djelovanja EU-a. U skladu s tim, partneri EU-a mogu sudjelovati u misijama i operacijama ZSOP-a. EU je predan dubljoj koordinaciji i suradnji unutar različitih multilateralnih okvira, posebno s Ujedinjenim narodima i Organizacijom sjevernoatlantskog ugovora (NATO), ali i s drugim regionalnim tijelima kao što je Afrička unija.

RAZVOJNE PROMJENE

Od Ugovora iz Lisabona ZSOP se znatno promijenio, kako na političkom tako i na institucionalnom planu.

U lipnju 2016. potpredsjednica Komisije/visoka predstavnik Federica Mogherini predstavila je Europskom vijeću Globalnu strategiju EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, dokument u kojem je utvrđena strategija ZSOP-a. Utvrđeno je pet prioriteta: sigurnost Unije, otpornost država i društava istočno i južno od EU-a, razvoj integriranog pristupa sukobima, kooperativni regionalni poredci i globalno upravljanje za 21. stoljeće. Provedba Globalne strategije trebala bi se preispitivati jednom godišnje u savjetovanju s Vijećem, Komisijom i Parlamentom.

U studenome 2016. potpredsjednica Komisije/visoka predstavnik predstavila je Vijeću Provedbeni plan za sigurnost i obranu radi provedbe u djelo vizije iz Globalne strategije za vanjsku i sigurnosnu politiku. U planu je utvrđeno 13 prijedloga, uključujući koordinirano godišnje preispitivanje u području obrane (CARD) i novi jedinstveni aranžman PESCO-a za države članice koje su voljne preuzeti dodatne obveze u području sigurnosti i obrane.

Visoka predstavnik Mogherini istodobno je državama članicama predstavila Europski akcijski plan obrane u kojem su izneseni ključni prijedlozi za uspostavu Europskog fonda za obranu (EDF) usmjerenog na razvoj kapaciteta i istraživanja u području obrane. Ti se dokumenti primjenjuju tijekom posljednjih nekoliko godina.

EU je u lipnju 2021. pokrenuo promišljanje o budućnosti europske sigurnosti i obrane. Rezultat je tog procesa izrada Strateškog kompasa za sigurnost i obranu, dokumenta u okviru relevantne politike kojim se utvrđuje sigurnosna i obrambena strategija EU-a za sljedećih 5–10 godina. Strateški kompas pruža okvir za djelovanje za razvoj zajedničke vizije u području sigurnosti i obrane. Dokument je izrađen u tri koraka: analiza prijetnji, strukturirani strateški dijalog te daljnja razrada i izmjene prije donošenja. Glavni mu je cilj pružiti političke smjernice za provedbu „strateške autonomije” EU-a u djelo u četirima



ključnim područjima: upravljanje krizama, otpornost, kapaciteti i partnerstva. Proces je osmišljen tako da se odgovori na sve veću potrebu da Unija može djelovati kao jamac sigurnosti. Potpredsjednik Komisije/visoki predstavnik Borrell predstavio je početnu inačicu dokumenta na zajedničkoj sjednici ministara vanjskih poslova i obrane EU-a u studenome 2021.

Međutim, u kontekstu ruske ratne agresije na Ukrajinu (koja je započela 24. veljače 2022.) dokument se morao znatno izmijeniti kako bi se u obzir uzela destabilizacija europskog sigurnosnog poretka i posljedična promjena stajališta, ambicija i instrumenata EU-a u području obrane. Tijekom francuskog predsjedanja Vijećem Europsko vijeće potvrdilo je 24. i 25. ožujka 2022. završnu verziju Strateškog kompasa.

Danska je zbog rata povukla odluku da ne sudjeluje u obrambenoj politici EU-a, koja je na snazi od 1992. Danci su se na referendumu koji je održan 1. lipnja 2022. izjasnili da se žele uključiti u ZSOP (uz potporu od 66,9 %). Stoga sada ZSOP-u doprinosi svih 27 država članica.

Misije i operacije za upravljanje krizama najvidljiviji su i najkonkretniji izraz ZSOP-a. Strateški kompas nudi odgovor na nedostatke Globalne strategije EU-a u pogledu alata i institucija za upravljanje krizama, primjerice uspostavom novih snaga EU-a za brzo raspoređivanje. U izvješću o provedbi ZSOP-a za 2021. Parlament je izrazio potporu predloženim „snagama za brzi odgovor”. Dodatni je cilj Strateškog kompasa pružiti usklađene ciljeve za druge inicijative i relevantne procese (kao što su PESCO, Europski fond za obranu i CARD).

Iako Parlament nema izravnu ulogu u uspostavi Strateškog kompasa, mora ga se redovito obavještavati o napretku u provedbi i dati mu priliku da izrazi svoja mišljenja o tom procesu, posebno tijekom informativnih sastanaka s Pododborom za sigurnost i obranu (SEDE). U okviru vlastitih godišnjih izvješća o ZSOP-u pododbor SEDE de facto ima savjetodavnu ulogu u pogledu ZSOP-a.

PAKET INSTRUMENATA ZSOP-A

U okviru ZSOP-a od 2016. naovamo postignut je niz uspjeha, među kojima su pokretanje PESCO-a, trajna zapovjedna i nadzorna struktura za planiranje i provođenje neizvršnih vojnih misija, Europski fond za obranu, Pakt za civilni ZSOP, strateško preispitivanje civilne dimenzije ZSOP-a i izvanproračunski Europski instrument mirovne pomoći.

Prvo izvješće o CARD-u predstavljeno je ministrima obrane EU-a u studenome 2020., a EDA je imala ulogu redaktora. U njemu je utvrđeno 55 prilika za suradnju u cijelom spektru kapaciteta.

Vijeće je u prosincu 2020. postiglo privremeni politički dogovor s predstavnicima Parlamenta o uredbi o uspostavi EDF-a u kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) od 2021. do 2027. Za to sedmogodišnje razdoblje odobrena su proračunska sredstva u iznosu od 8 milijardi eura. Europski fond za obranu potaknut će suradnju europske obrambene industrije. Komisija je 30. lipnja 2022. objavila prve pozive na podnošenje prijedloga za taj fond.



U okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći, koji je jedan od izvanproračunskih instrumenata, EU će financirati zajedničke troškove vojnih misija i operacija ZSOP-a, čime će se postići ravnomjernija podjela tereta među državama članicama. Taj instrument može poslužiti i za financiranje osposobljavanja i vojne opreme (uključujući smrtonosnu opremu) za sigurnosni i obrambeni sektor partnerskih zemalja EU-a. Jačanjem kapaciteta mirovnih operacija te kapaciteta zemalja izvan EU-a i partnerskih organizacija u vojnim i obrambenim pitanjima EU će povećati djelotvornost svojega vanjskog djelovanja. Do ožujka 2023. EU je u okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći pružio Ukrajini oko 3,6 milijardi eura vojne pomoći za borbu protiv ruske invazije. Početni proračun instrumenta od 5 milijardi eura za razdoblje 2021.–2027. povećan je 2023. za 2 milijarde eura (uz mogućnost dodatnog povećanja od 3,5 milijardi eura ako bude potrebno).

Komisija je 19. srpnja 2022. iznijela prijedlog uredbe o aktu o jačanju europske obrambene industrije putem zajedničke nabave (EDIRPA) nakon što je za to dobila mandat na sastanku na vrhu u Versaillesu u ožujku 2022. Taj je akt kratkoročni instrument zajedničke nabave u području obrane u vrijednosti od 500 milijuna eura. Cilj mu je ukloniti najhitnije i najkritičnije nedostatke u obrambenim sposobnostima te potaknuti države članice na zajedničku nabavu obrambenih proizvoda. Nakon međuinstitucijskih pregovora Parlament je tu uredbu donio na plenarnoj sjednici 12. rujna 2023. Komisija je 3. svibnja 2023. iznijela prijedlog o Aktu za podupiranje proizvodnje streljiva, čiji je cilj osigurati Ukrajini streljivo te povećati zajedničku nabavu i proizvodne kapacitete. Nakon kratkih međuinstitucijskih pregovora Parlament je 13. srpnja 2023. donio akt. Osim toga, Komisija će predložiti uredbu o europskom programu ulaganja u obranu, koji će služiti kao temelj za buduće zajedničke razvojne projekte i projekte javne nabave od velikog zajedničkog interesa za sigurnost država članica i Unije.

MISIJE I OPERACIJE U OKVIRU ZSOP-A

Od 2003. i njegove prve intervencije na zapadnom Balkanu EU je pokrenuo i vodio 37 operacija i misija na trima kontinentima. U listopadu 2023. u tijeku su bile 22 misije i operacije ZSOP-a (12 civilnih misija i 9 vojnih operacija, uključujući dvije u području pomorstva). Trenutačno je u inozemstvu raspoređeno oko 4 000 pripadnika vojnog i civilnog osoblja EU-a. Odluke EU-a o razmještanju osoblja radi misija ili operacija obično se donose na zahtjev partnerske zemlje i/ili na temelju rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament podržava obrambenu integraciju i suradnju EU-a. Parlament obavlja nadzor nad ZSOP-om te se o njemu može samoinicijativno obratiti potpredsjedniku Komisije/visokom predstavniku i Vijeću (članak 36. UEU-a). Ima također i pravo kontrole proračuna ZSOP-a (članak 41. UEU-a). Dvaput godišnje Parlament raspravlja o provedbi ZVSP-a i ZSOP-a te o tome donosi izvješća: jedno o napretku u području ZVSP-a koje sastavlja Odbor za vanjske poslove i jedno o napretku u području ZSOP-a, koje sastavlja pododbor SEDE.



Na plenarnoj sjednici Parlamenta u siječnju 2023. usvojeno je [Godišnje izvješće o provedbi ZSOP-a za 2022.](#) U središtu tog izvješća nalazi se jačanje potpore EU-a Ukrajini, nužnost odgovarajuće provedbe Strateškog kompasa, važnost koordinacije ulaganja i povećanja mogućnosti financiranja za europsku obrambenu industriju, jačanje sigurnosnih i obrambenih sposobnosti EU-a, posebno u okviru Europskog instrumenta mirovne pomoći, jačanje komplementarnosti s NATO-om uz istodobno osiguravanje europske strateške autonomije, poboljšanje otpornosti u kontekstu hibridnih ratova te uspostava fleksibilnijeg postupka donošenja odluka. U izvješću se posebno poziva EU i države članice da „povećaju i ubrzaju svoje napore kako bi se Ukrajini osigurala potrebna financijska, humanitarna i vojna pomoć i oprema, uključujući smrtonosnu opremu, a posebno teško oružje”, te se pozdravlja osnivanje misije EU-a za vojnu pomoć za potporu Ukrajini. Nadalje, Parlament podsjeća da Strateški kompas mora biti „dinamičan proces” koji bi trebao pomoći EU-u da ojača svoju stratešku autonomiju. Povrh toga, izražava žaljenje zbog toga što nije u mogućnosti provoditi odgovarajući nadzor nad projektima PESCO-a. Stoga poziva EU da „pojača nadzor Parlamenta nad ZSOP-om”. U godišnjem izvješću također se naglašava spremnost Parlamenta da se više uključi u donošenje odluka o ZSOP-u i industrijskoj politici u području obrane, „posebno u pogledu provedbe Strateškog kompasa, ERF-a, EDIRPA-e, EDIP-a, EPF-a i raznih politika”. U tom pogledu preporučuje, među ostalim, osnivanje „potpuno funkcionalnog vijeća za obranu”, iskorištavanje „preispitivanja ERF-a sredinom provedbenog razdoblja i predstojećih pregovora o EDIRPA-i da se ostvare prava učinkovitog parlamentarnog nadzora” te pojašnjenje „prava Parlamenta na pristup informacijama u skladu s člankom 36. UEU-a”. Od 2012. naovamo Europski parlament i nacionalni parlamenti država članica na temelju Protokola br. 1 Ugovora iz Lisabona dvaput godišnje organiziraju međuparlamentarne konferencije kako bi raspravljali o pitanjima ZVSP-a.

Općenito govoreći, navedenim je ugovorom Parlamentu dana zaokružena uloga u razvoju ZSOP-a, čime je postao partnerom u oblikovanju vanjskih odnosa EU-a i savladavanju sigurnosnih izazova. Kako bi ispunio tu ulogu, Parlament održava redovite rasprave, saslušanja i radionice o temama kao što su civilne i vojne misije ZSOP-a, međunarodne krize s posljedicama na sigurnost i obranu, multilateralni okviri za sigurnost, kontrolu oružja i neširenje oružja, borba protiv terorizma i organiziranoga kriminala, dobre prakse za poboljšanje djelotvornosti u području sigurnosti i obrane te pravni i institucijski razvoj Unije u tim područjima.

Nakon izjave potpredsjednice Komisije/visoke predstavnice iz 2010. o političkoj odgovornosti Parlament sudjeluje na redovitim zajedničkim savjetodavnim sastancima na kojima razmjenjuje informacije s Vijećem, ESVD-om i Komisijom.

Parlament također postavlja pitanja i daje usmene prijedloge ESVD-u o ZSOP-u, naročito za vrijeme sjednica pododbora SEDE.

Oliver Krentz
10/2023

