



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
BIURO ANALIZ

# BIULETYN

nr 27 (272) • 14 kwietnia 2005 • © PISM

nr egz. \_\_\_\_\_

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska, Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

---

## Postanowienia dotyczące bezpieczeństwa w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy

Edyta Posel-Częścik

***Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy nadaje europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony podstawę traktatową. Zminimalizowane będzie ryzyko kształtowania się „twardego jądra” integracji w tej dziedzinie poza instytucjami UE oraz wzrośnie znaczenie Europejskiej Agencji Obrony. Klauzula solidarności powinna zwiększyć skuteczność UE w walce z terroryzmem. Dla większości państw europejskich podstawą wspólnej obrony pozostaną jednak zobowiązania wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego.***

W Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zostały umieszczone w Części I (Tytuł V, Rozdział II, artykuł I-41) i w Części III (Tytuł V, Rozdział II, Sekcja 2, artykuły od III-309 do III-312). Artykuł I-41 głosi, iż wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) stanowi element wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB); zapewnia zdolność operacyjną Unii Europejskiej, korzystając ze środków cywilnych i wojskowych. Instytucjonalne podporządkowanie WPBiO podkreślono dodatkowo w Części III TUK, gdzie postanowienia dotyczące bezpieczeństwa i obrony stanowią jedną z trzech sekcji Rozdziału II: Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. WPBiO rozwijana była w celu wzmocnienia i wsparcia działań zewnętrznych UE, a także zapewnienia jej odpowiednich odpowiedniego potencjału i mechanizmów reagowania. W TUK uwzględniono więc podwójną rolę tej polityki. Takie ujęcie jest zgodne z postulatami Polski.

TUK tworzy dla WPBiO podstawę traktatową. WPZiB z założenia obejmowała wszelkie dziedziny aktywności UE w zakresie polityki zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa i jako całość uregulowana była w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). Jednak proces tworzenia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, który rozpoczął się w czerwcu 1999 r., przebiegał równoległe z nowelizacją TUE. W Traktacie z Nicei znalazły wyraz zmiany instytucjonalne związane z rozwojem EPBiO, ale miały one charakter częściowy (np. nadanie podstawy traktatowej Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa). Wynikało to między innymi z tego, że w procesie rozwoju EPBiO łatwiej było podejmować decyzje o charakterze politycznym, które można konsultować i modyfikować do ostatniej chwili. Trzeba zauważyć, iż kwestie o charakterze

wojskowym są dla każdego państwa niezwykle wrażliwe i integracja w tej dziedzinie dopiero się rozpoczyna. Ponadto na rozwój tej polityki wpływają różne uwarunkowania polityki bezpieczeństwa w poszczególnych państwach członkowskich, związane bądź z ich uczestnictwem w Sojuszu Północnoatlantyckim, bądź z decyzją nieuczestniczenia w sojuszach.

Z czasem okazało się, że to właśnie EPBiO, choć potencjalnie najbardziej narażona na skutki sprzeczności interesów państw UE, stała się polem najskuteczniejszego działania WPZiB. Traktatowa instytucjonalizacja tej polityki w TUK usunęła paradoks, jakim było pozostawianie najskuteczniejszej części polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE poza uregulowaniami prawa pierwotnego. Prawne uregulowanie EPBiO, w tym tzw. stałej współpracy strukturalnej, powinno zapobiec inicjatywom ściślejszej współpracy najbardziej zaawansowanych w integracji politycznej i wojskowej państw i kształtowaniu się „twardego jądra” integracji w tej dziedzinie poza instytucjami UE.

Jednym z ważnych postanowień TUK w zakresie bezpieczeństwa jest utworzenie, na podstawie artykułu I-41 ustęp 3, Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia, zwanej w skrócie Europejską Agencją Obrony. Jej zadania, wykonywane pod kierownictwem Rady, szczegółowo określone zostały w artykule III-311 ustęp 1. Należy do nich m.in.: wspieranie harmonizacji potrzeb operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych procedur zamówień; zgłaszanie wielostronnych projektów co do osiągnięcia celów zdolności obronnych oraz zapewnianie koordynacji programów współpracy realizowanych przez państwa członkowskie i zarządzanie tymi programami<sup>1</sup>. Powstanie Agencji planowane było od kilkunastu lat. Już w deklaracji z Maastricht z 10 grudnia 1991r., podpisanej przy okazji parafowania Traktatu o Unii Europejskiej, zapowiedziano utworzenie Europejskiej Agencji ds. Uzbrojenia. Realizacja tego zamierzenia była jednak odkładana. Rewolucyjne zmiany przyniosły dopiero: powstanie EPBiO, tworzenie Sił Szybkiego Reagowania UE oraz pierwsze sukcesy operacji pokojowych, a także przyjęcie w grudniu 2003 r. strategii bezpieczeństwa UE<sup>2</sup>. Wydarzenia te zbiegły się w czasie z debatą nad TUK i pomogły przelamać długoletni impas decyzyjny.

Usytuowanie Europejskiej Agencji Obrony w TUK świadczy o znaczeniu, jakie państwa członkowskie przypisują tej instytucji. Uruchomienia Agencji nie odwlekano jednak do czasu ratyfikacji i wejścia w życie Traktatu. Z jednej strony mogłoby to znacznie opóźnić rozpoczęcie przez nią prac, a z drugiej dyskusje nad ostatecznym kształtem Agencji mogłyby jeszcze bardziej zaostriżyć debatę nad TUK. Państwa UE musiały bowiem dokonać wyboru, czy przychylić się do ambitnego projektu Francji, od lat opowiadającej się za utworzeniem dużej struktury koordynującej zakupy i badania na szczeblu europejskim z zasadą preferencji europejskiej, czy też zdecydować się na skromniejszy, lecz pozostawiający więcej swobody na szczeblu krajowym projekt brytyjski. Wybór opcji ambitniejszej prawdopodobnie przyspieszyłby konsolidację po stronie odbiorców, ale mógłby skutkować powstaniem „europejskiej twierdzy” i utrudniać współpracę transatlantycką. Kompromis zawarty we Wspólnym działaniu Rady UE z 12 lipca 2004 r. bliższy jest stanowiska Wielkiej Brytanii i mimo wszystko oznacza ważny krok w budowaniu potencjału UE jako instytucji bezpieczeństwa.

Kolejnym istotnym postanowieniem TUK jest przepis wprowadzający klauzulę solidarności. W artykule I-43 ustęp 1 stwierdzono, iż UE i jej państwa członkowskie działają mają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli którekolwiek z nich stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej, bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka. Klauzula solidarności znalazła się w TUK poza ramami instytucjonalnymi WPZiB głównie ze względu na tradycyjne ujmowanie zagrożenia terroryzmem jako problemu bezpieczeństwa wewnętrznego. W dobie terroryzmu transnarodowego odchodzi się od tak wąskiego ujmowania problemu, a wspomniana klauzula jest w dużym stopniu powiązana z kwestiami bezpieczeństwa zewnętrznego. Wskazuje na to choćby umieszczenie artykułu III-329, który zawiera szczegółowe przepisy dotyczące stosowania klauzuli solidarności, w Tytule V Części III TUK,

<sup>1</sup> Zob. Ł. Kuleśa, *Europejska Agencja Obrony*, „Biuletyn” (PISM), nr 57 (245) z 29 grudnia 2004 r.

<sup>2</sup> E. Posel-Częścik, *Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, *Stanów Zjednoczonych i Polski*, „Biuletyn” (PISM), nr 49 (237) z 4 listopada 2004 r.

poświęconym zadaniom zewnętrznym UE, gdzie znajduje się również rozdział o WPZiB. Ponadto, jeśli decyzja zastosowania klauzuli solidarności ma implikacje obronne, to Rada stanowi zgodnie z artykułem III-300 ustęp 1, czyli stosując procedury decyzyjne WPZiB/WPBiO. Organem wspomagającym Radę są wówczas zarówno Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, wspierany przez odpowiednie instytucje WPBiO (Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy UE i in.), jak i Komitet ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE.

Dzięki klauzuli bezpieczeństwa, sformułowanej bardzo ogólnie i szeroko, UE stać się może skuteczną instytucją bezpieczeństwa. Analiza zagrożenia wykazuje, że zacieśnienie współpracy między państwami UE jest niezbędne, chodzi bowiem o współpracę policyjną, wywiadowczą, celną czy strażników granicznych, jak również strażaków, lekarzy, inspektorów sanitarnych, laboratoriów chemicznych i instytucji naukowych. UE jest właśnie instytucją, która nadaje się do tego najbardziej, gdyż w wielu dziedzinach dochodzi nie tylko do współpracy, lecz także do integracji. Współpraca ułatwiająca wprowadzenie w życie klauzuli solidarności, choćby unifikacja i wspólne magazynowanie szczepionek, może okazać się w praktyce łatwiejsza ze względów technicznych, politycznych czy psychologicznych niż np. standaryzacja i magazynowanie amunicji. Czynnikiem wojskowy nie jest tu najważniejszy. Wspomnieć trzeba o artykule III-309 TUK, w którym wymieniono poszczególne rodzaje misji petersberskich, zaznaczając, że każda z nich może być użyteczna w walce z terroryzmem. Przepis ten stanowi uzupełnienie klauzuli solidarności w kwestiach wojskowych.

Podczas prac Konwentu i Konferencji Międzyrządowej klauzula nie wzbudziła dużych kontrowersji, w przeciwieństwie do artykułu I-40 ustęp 7. Konwent zaproponował w nim ustanowienie ściślejszej współpracy w UE w dziedzinie wzajemnej obrony. Artykuł ten przypominał klasyczny *casus foederis* z traktatów sojuszniczych, co spotkało się ze stanowczym sprzeciwem niektórych państw, w tym Polski. Zgodnie z intencjami tych państw, wniesiono do TUK poprawki i w ostatecznej wersji nie ma już mowy o ściślejszej współpracy w ramach wspólnej obrony. Pozostawiono jedynie stwierdzenie, że jeżeli państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji, pozostałe zobowiązane są udzielić mu wsparcia zgodnie z artykułem 51 Karty NZ. Nie stwarza to nowego zobowiązania, a jedynie potwierdza stare, łączące się z przynależnością do ONZ. Do artykułu I-40 ustęp 7 dodano też, że jest to zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z uczestnictwa w NATO, które dla państw będących jego członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony. Wiele przesłanek wskazuje, że sytuacja ta w najbliższych latach nie ulegnie zmianie. Nie chcą tego unijne kraje neutralne. Przede wszystkim większość członków UE związanych jednocześnie zobowiązaniami Traktatu Północnoatlantyckiego długo jeszcze uznawać będzie NATO i sojusz z USA za zbyt ważne, by narażać je na konkurencję.

## OGŁOSZENIA

---

*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
zaprasza na V cykl wykładów publicznych*

## **Wizerunek Polski w świecie**

*26 kwietnia 2005 r.*

## **Gerald Stanisław Abramczyk**

Wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego  
i Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa,  
były prezes Polskiego Stowarzyszenia Public Relations

**Pałac Staszica, Nowy Świat 72  
Sala Lustrzana, godz. 18:00**

Telefoniczna rezerwacja miejsc: 556 80 71

**Informacje: [www.pism.pl](http://www.pism.pl)**