



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 76 (684) • 18 maja 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień,
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Rozwiązanie Unii Zachodnioeuropejskiej

Dorota Liszczyk

Przewodząca Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) w pierwszym półroczu 2010 r. Hiszpania poinformowała w oświadczeniu z 31 marca br. o rozwiązaniu tej organizacji. Wszelka działalność UZE, zgodnie z procedurą przewidzianą postanowieniami zmodyfikowanego traktatu brukselskiego, ustanie do końca czerwca 2011 r. Przystanie obowiązywać również sam traktat. Decyzje te nie pociągną jednak za sobą żadnych negatywnych następstw dla rozwoju europejskiej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

Ewolucja UZE do 1999 r. UZE powstała na mocy podpisanego 23 października 1954 r. w Paryżu protokołu modyfikującego i uzupełniającego postanowienia Traktatu o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobronie z 17 marca 1948 r., tj. traktatu brukselskiego. Do pięciu członków istniejącej od 1948 r. Unii Zachodniej (Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, Belgii i Luksemburga) dołączyły wówczas Republika Federalna Niemiec i Włochy (po akcesji Hiszpanii, Portugalii w 1990 r. i Grecji w 1995 r. UZE liczyła 10 członków). Od początku funkcjonowania, w wyniku realizacji innych inicjatyw integracyjnych, UZE sukcesywnie pozbawiano kompetencji na rzecz NATO (polityczno-wojskowy wymiar współpracy), Wspólnot Europejskich (kwestie gospodarcze) i Rady Europy (zagadnienia kulturalne). W konsekwencji jej działalność w okresie zimnowojennym została niemal całkowicie zawieszona. Podejmowane w latach 80. XX w. próby ożywienia UZE przyniosły niewielkie rezultaty. Dopiero Traktat o Unii Europejskiej (TUE) z 7 lutego 1992 r., włączający europejską współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa w ramy Unii Europejskiej, uznał UZE za integralną część rozwoju UE i zobowiązał ją do opracowywania i wykonywania postanowień oraz przedsięwzięć UE mających wpływ na kwestie obronne. Decyzja ta umożliwiła wzmocnienie roli operacyjnej UZE. W 1992 r. zdefiniowano tzw. misje petersberskie, obejmujące misje humanitarne, ratunkowe, utrzymania pokoju i służące zarządzaniu kryzysami. Rozszerzyły one zakres kompetencji UZE, ograniczony dotychczas do funkcji mechanizmu zbiorowej obrony, wynikającej z art. V zmodyfikowanego traktatu brukselskiego (*de facto* niewykonywanej w rezultacie podporządkowania UZE w tym względzie NATO). W 1992 r. utworzono też Komórkę Planowania UZE, przekształconą później w jej sztab wojskowy. W kolejnych latach zreformowano istniejące już struktury odpowiedzialne za współpracę w dziedzinie uzbrojenia oraz powołano Centrum Satelitarne do analizy zdjęć i danych wywiadowczych.

Chęć dalszego rozwoju europejskiej autonomii w sferze bezpieczeństwa i obrony doprowadziła do przewartościowania koncepcji europejskiej współpracy w tym zakresie. W konsekwencji wzmocniono rolę UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony m.in. przez uznanie w traktacie amsterdamskim (1997 r.) misji petersberskich za zadania UE oraz wprowadzenie postanowienia przewidującego możliwość włączenia UZE do UE. Kulminacją tego procesu była podjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach (10-11 grudnia 1999 r.) decyzja o ustanowieniu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Oznaczało to faktyczne przyznanie UE kompetencji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony, zbieżnych z zakresem działalności operacyjnej UZE. W odpowiedzi na postanowienie z Helsinek Rada UZE (główny organ decyzyjny tej struktury), podczas posiedzenia w Marsylii (13 listopada 2000 r.), postanowiła przekazać UE swoje funkcje operacyjne i organy.

Funkcjonowanie UZE w latach 1999-2009. W okresie 2000-2006 zakończyły swoją działalność lub zostały przekazane UE niemal wszystkie organy UZE odpowiedzialne za jej aktywność operacyjną. Jako ostatnie przestały funkcjonować struktury zajmujące się współpracą przemysłów zbrojeniowych, których kompetencje przejęła utworzona w ramach UE w 2004 r. Europejska Agencja Obrony. W rezulta-

cie pozbawiona jakichkolwiek zdolności operacyjnych UZE nie mogła już wpływać na rozwój europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Poza ograniczonym liczebnie i kompetencyjnie Sekretariatem Generalnym, jedynym aktywnym organem UZE pozostało Zgromadzenie, którego pełnoprawnymi członkami są obecnie delegacje parlamentarzystów wszystkich państw należących do UE. Traktat brukselski przyznał jednak temu gremium jedynie ograniczone funkcje kontrolne wobec Rady UZE, zobowiązanej do przedstawiania mu corocznych sprawozdań. Dlatego w momencie, w którym Rada UZE po posiedzeniu w Marsylii zaprzestała spotkań, Zgromadzenie faktycznie utraciło podstawy działania i aby uzasadnić sens dalszego funkcjonowania postanowiło dostosować się do nowych realiów. Na podstawie własnych decyzji określiło się organem międzyparlamentarnej kontroli EPBiO, przyjmując w 2008 r. nazwę Europejskiego Zgromadzenia Bezpieczeństwa i Obrony (EZBiO). Wobec dyskusyjnych podstaw prawnych nowych kompetencji tego ciała – bardziej właściwą w tej dziedzinie wydaje się funkcjonująca w ramach Parlamentu Europejskiego Podkomisja ds. bezpieczeństwa i obrony – niewiążącego charakteru przygotowywanych przez nie dokumentów oraz braku zainteresowania współpracą z nim ze strony unijnych instytucji, faktyczne oddziaływanie EZBiO na rozwój EPBiO było i pozostaje znikome. Zastrzeżenia budzi także skład tego gremium, które zamiast parlamentarzystów specjalizujących się w materii europejskiego bezpieczeństwa i obrony, obejmuje na mocy traktatu brukselskiego członków parlamentów narodowych wydelegowanych do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Dlatego w ostatnim okresie systematycznie słabła wola utrzymywania struktury instytucjonalnej UZE, której użyteczność była trudna do określenia, a koszty funkcjonowania wynosiły ok. 13 mln euro rocznie.

UZE a traktat lizboński. Wobec poważnej redukcji zadań i kompetencji UZE oraz ustanowienia EPBiO, potrzebę dalszego funkcjonowania UZE argumentowano koniecznością zachowania w mocy zobowiązań do wzajemnej obrony, wynikających z treści art. V zmodyfikowanego traktatu brukselskiego. Pomimo wspomnianych już wątpliwości co do realnego znaczenia tego przepisu (dublowanie funkcji NATO) oraz jego ograniczonego zakresu (wiąże jedynie 10 państw UE należących jednocześnie do UZE) uznano, że do czasu wprowadzenia w ramach EPBiO alternatywnego rozwiązania umożliwiającego organizację zbiorowej obrony bez konieczności uruchamiania Sojuszu Północnoatlantyckiego, nie należy formalnie likwidować UZE. Warunek ten został spełniony wraz z wejściem w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego, zobowiązującego w art. 42 ust. 7 członków UE do udzielenia sobie wzajemnej pomocy w wypadku zbrojnej agresji (przy zastrzeżeniu, iż zobowiązanie to nie wpływa na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw UE). Ponadto dołączony do traktatu lizbońskiego Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej przewiduje możliwość opracowania procedur międzyparlamentarnej współpracy i kontroli w kwestiach europejskiego bezpieczeństwa, które obejmowałyby przedstawicieli PE i delegatów parlamentów krajowych. Wskazuje tym samym alternatywną względem Zgromadzenia UZE opcję nadzoru parlamentarnego nad wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony – WPBiO (nazwa EPBiO funkcjonuje od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego). W dotychczasowych dyskusjach na ten temat pojawiły się trzy warianty takiej kooperacji: formuła elastycznych spotkań międzyparlamentarnych organizowanych przez PE, wykorzystanie Konferencji Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych parlamentów narodowych Unii Europejskiej (COSAC) oraz wspólna organizacja przez PE i parlament państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE posiedzeń przedstawicieli komisji spraw zagranicznych PE i zgromadzeń krajowych. Zapowiedź ukończenia konsultacji w tej kwestii do końca 2010 r. oznacza, że nie ma ryzyka, iż po likwidacji UZE zniknie możliwość kontroli przez parlamenty narodowe rozwoju WPBiO, zwłaszcza że może być ona również realizowana przez bezpośredni nadzór parlamentarny nad działalnością rządów państw członkowskich.

Rozwiązanie UZE stanowi więc logiczną konsekwencję toczącego się od czasu traktatu amsterdamskiego procesu rozwijania realnych zdolności UE w sferze bezpieczeństwa i obrony. Dodatkowo przemawiają za nim względy przejrzystości instytucjonalnej i racjonalności finansowej. Wobec znikomych kompetencji EZBiO, decyzja o rozwiązaniu UZE nie będzie miała żadnego negatywnego skutku dla realizacji i dalszego rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE.