

AUTOR

mgr Klaudia Kwapisz

kwapiszklaudia90@gmail.com

EWOLUCJA NEUTRALNOŚCI AUSTRII JAKO SKUTEK PROCESÓW INTEGRACYJNYCH OD 1955 ROKU DO POCZĄTKU XXI WIEKU

Słowa kluczowe: Austria, neutralność, państwo neutralne, polityka neutralności, procesy integracyjne

Wstęp

Pozycja państwa na współczesnej arenie międzynarodowej w dużej mierze uzależniona jest od jego przynależności do różnego rodzaju organizacji międzynarodowych. Zaangażowanie to ma niewątpliwie znaczący wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państw członkowskich, a od czasu przystąpienia do organizacji międzynarodowych wyznacza państwu kierunki ewolucji obrony i ochrony przed nieustannie zmieniającymi się zagrożeniami. Czołową koalicją Europy jest niewątpliwie Unia Europejska jako organ formułujący i implementujący jednolite dla wszystkich członków pryncypia funkcjonowania państwa.

Unia Europejska jest jednak przykładem organizacji zrzeszającej państwa, które przystąpiły do koalicji ze swoimi utrwalonymi od wielu lat zasadami funkcjonowania. Jednym z takich państw jest Austria, nosząca status państwa neutralnego.

Neutralność Austrii ewoluowała na przestrzeni lat i objawiała się w wielu aspektach działalności państwa, przede wszystkim odnosząc się do założeń polityki bezpieczeństwa i zagranicznej tego państwa. Celem niniejszego artykułu jest zatem scharakteryzowanie kierunków ewolucji austriackiej neutralności od 1955 r. do początku XXI wieku.

Pojęcie neutralności w odniesieniu do Republiki Austrii

Neutralność, neutralny to pojęcia powszechnie znane, stosowane w odniesieniu do określenia czegoś biernego, obojętnego, niez zaangażowanego, współcześnie, zdaniem autora, poniekąd nadużywane i nadinterpretowane. Z obserwacji piszącego niniejszy artykuł wynika, iż w świadomości społeczeństwa sformułowanie *neutralny* odnosi się do każdej postawy, poglądu,

przedmiotu, opinii, które prezentuje schemat odmienny i nie pasujący z reguły do dwóch powszechnie dominujących opcji. Tak zatem współcześnie neutralny może być odczyn chemiczny, bo nie kwasowy ani zasadowy, czy też poglądy polityczne, nie liberalne i też nie konserwatywne.

W tej części publikacji autor pragnie zatem zwrócić uwagę na pierwotne znaczenie terminu *neutralność*, jak i określenia *neutralny*, jako pierwszorzędnie związanego z wojną. *Neutralność* to pojęcie etymologiczne, pochodzące od łacińskiego *neuter*, oznaczającego tyle co *obojętny*, *żaden z dwóch*, *bezstronny*. Termin ten określał zarówno status prawnomiędzynarodowy, jak i postawę państwa. Na przestrzeni wieków usystematyzowano pojęcie *neutralności*, wyróżniając jej dwie formy: neutralność wojenną (zwaną również tymczasową bądź neutralnością w wojnie) oraz neutralność stałą (nazywaną także trwałą lub wieczystą)¹.

Neutralność wojenna definiowana jest jako stan prawny i polityczny państwa, które nie uczestniczy w konflikcie zbrojnym toczącym się między jego stronami. Wiąże się to z nałożeniem na państwo neutralne wojennie praw i obowiązków podmiotów nieuczestniczących w wojnie wobec stron konfliktu. Status neutralności wojennej ma moc prawną jedynie na okres trwania konfliktu zbrojnego w przeciwieństwie do neutralności wieczystej, która rozciąga się na czas trwania pokoju². Austria, obok Szwajcarii, jest przykładem kraju europejskiego wieczyście neutralnego. Oznacza to, że jako *państwo zobowiązuje się do nieuczestniczenia w jakimkolwiek konflikcie zbrojnym z wyjątkiem obrony swojego terytorium oraz niepodejmowania jakichkolwiek działań i zobowiązań międzynarodowych, które mogłyby je uwikłać w konflikty, w zamian za uzyskanie od innych państw zobowiązania do nieprowadzenia działań wojennych przeciwko niemu, jako państwu wieczyście neutralnemu*. Status wieczystej neutralności jest aktem woli nie tylko podmiotu zainteresowanego, lecz także uznaniem tego postulatu przez inne państwa³. Państwo wieczyście neutralne nie może przystąpić do bloków wojskowych, podejmować żadnych działań, które mogłyby uwikłać je w konflikty zbrojne i brać udziału w konfliktach zbrojnych. Niedopuszczalne jest także zezwalanie na instalowanie obcych baz wojskowych na swoim terytorium, jak również stacjonowanie obcych wojsk na własnym terytorium⁴. Państwu wieczyście neutralnym przysługuje jednak prawo do samoobrony, zatem

¹ A. Przyborowska-Kliamczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2012, s. 244.

² Tamże, s. 247.

³ Tamże, s. 245.

⁴ D. Popławski, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2013, s. 55.

przyjęcie postawy państwa trwale neutralnego nie wiąże się z zakazem posiadania własnej armii⁵, a także wiąże się z uzyskaniem w umowie międzynarodowej gwarancji integralności terytorialnej i niepodległości⁶.

Termin *neutralność* ściśle wiąże się z pojęciem *neutralizacji*. Nie należy jednak używać ich zamiennie, gdyż według większości teoretyków prawa międzynarodowego, *neutralizacja* odnosi się jedynie do części terytorium, mającego szczególne znaczenie dla społeczności międzynarodowej, a nie całego państwa. Polega na umownej rezygnacji z prowadzenia działań wojennych na danym terytorium⁷ i posiada raczej zabarwienie negatywne; częściowa neutralizacja bardzo często była efektem mocarstwowych nacisków⁸.

Na uwagę zasługuje także pojęcie *polityki neutralności* definiowanej jako postawa państwa i pewien rodzaj polityki prowadzonej zgodnie z zasadami neutralności. Polityka ta w każdej chwili może ulec zmianie, gdyż nie jest regulowana żadnymi zobowiązaniami międzynarodowymi, a podmiot państwowy prowadzący politykę neutralności nie jest zobligowany do przyjęcia statusu neutralności. Państwo korzystające ze statusu państwa neutralnego wojennie może być neutralne wobec stron jednego konfliktu, jednocześnie zachowując prawo do zaangażowania militarnego jako strona innego konfliktu zbrojnego⁹. Polityka neutralności bywa określana również jako *suma środków posiadanych przez państwo w całości neutralne w różnych obszarach działalności w związku z obowiązkami wynikającymi z prawa neutralności w zakresie utrzymania swej neutralności*¹⁰.

Prawo neutralności wykształciło się w drodze zwyczajowej, a jego najczęściej wymienianymi źródłami jest Konwencja dotycząca praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w wojnie lądowej (V Konwencja haska) z 18.10.1907 oraz Konwencja dotycząca praw i obowiązków mocarstw neutralnych w razie wojny morskiej (XIII Konwencja haska) z 18.10.1907, a także prawo zwyczajowe¹¹.

Na podstawie wyżej przedstawionych definicji, ich analizy i porównania autor skłania się ku sformułowaniu własnej definicji, określającej *neutralność* w odniesieniu do państwa jako stały, prawnie uregulowany i dobrowolnie nabyty status niezaangażowania:

- militarnego na arenie międzynarodowej zarówno w okresie wojny, jak i pokoju,

⁵ A. Przyborowska-Kliamczak, D. Pyć (red.), *Leksykon...*, s. 245.

⁶ D. Popławski, *Austriacka polityka neutralności 1955-1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 1995, s. 16.

⁷ A. Przyborowska-Kliamczak, D. Pyć (red.), *Leksykon...*, s. 246.

⁸ D. Popławski, *Austriacka...*, s. 17.

⁹ A. Przyborowska-Kliamczak, D. Pyć (red.), *Leksykon...*, s. 247.

¹⁰ D. Popławski, *Austriacka...*, s. 26.

¹¹ A. Przyborowska-Kliamczak, D. Pyć (red.), *Leksykon...*, s. 247.

- politycznego, jako nieprzystępowania w żadne struktury ponadpaństwowe, bloki wojskowe i sojusze oraz niepodejmowanie żadnego rodzaju gospodarczej współpracy międzynarodowej, naruszającej zasady neutralności.

Wobec powyższego wywodu nasuwa się zatem wniosek, iż państwo nabywa status podmiotu neutralnego, akceptowany przez społeczność międzynarodową, poprzez prawne wewnętrzne uregulowanie swojego wieloaspektowego niezaangażowania. W ten sposób wieczystą neutralność osiągnęły dwa europejskie państwa – Austria i Szwajcaria.

Ewolucja austriackiej neutralności w latach 1955-1995

Status państwa wieczystie neutralnego został dobrowolnie przyjęty przez Austrię w 1955 r. Proces ten rozpoczął się jednak w 1946 r. wraz z wysunięciem przez Radę Sojuszniczą postulatu o rozpoczęciu rozmów w sprawie zawarcia traktatu państwowego. Austrii, jako jedynemu państwu niezaangażowanemu w konflikt z antyhitlerowską koalicją, zaproponowano takie właśnie rozwiązanie, odmienne aniżeli Niemcom, Włochom, Finlandii czy Bułgarii, w przypadku których mówiono o traktacie pokojowym. Rokowania nad traktatem państwowym prowadzącym do przywrócenia Austrii suwerenności przebiegały w latach 1945-1955 i nazwały się jako okres szczególnie intensywny w historii tego państwa. Przebieg samych negocjacji został podzielony na kilka faz według kryterium intensywności rokowań w poszczególnych latach oraz ich efektów. Proces ten zakończył się w 1955 r. ratyfikacją traktatu, co skutkowało wycofaniem oddziałów okupacyjnych z terytorium Austrii. Traktat państwowy stworzył Austrii niezbędne warunki i fundamenty prawne do uchwalenia 26 października 1955 r. ustawy konstytucyjnej o neutralności, stworzonej na wzór szwajcarskiej koncepcji neutralności R. Bindschendlera¹². Jej główne przesłanie opierało się na stwierdzeniu, iż Austria deklaruje swoją wieczystą neutralność w celu trwałego zapewnienia nietykalności swojego terytorium oraz niezawisłości na zewnątrz. W ustawie tej nie zostały jednak precyzyjnie sformułowane zobowiązania Austrii wynikające z nadania jej statusu państwa neutralnego oprócz deklaracji nieprzystępowania do sojuszy wojskowych i niedopuszczenia do budowy na swoim terytorium baz wojskowych obcego państwa¹³.

Według „szwajcarskiego wzoru” neutralności główny nacisk w polityce państwa należało kłaść na utrzymanie zdolności zbrojnej do obrony i ochrony neutralności oraz pojmowanie jej głównie w sensie wojskowym, czyli uprawianie takiej polityki bezpieczeństwa, która wykluczałaby udział

¹² D. Popławski, *Między...*, s. 18.

¹³ D. Popławski, *Austriacka...*, s. 46-53.

państwa w wojnie, a w przypadku konfliktu zbrojnego między państwami trzecimi zagwarantowałyby zachowanie neutralności. Tak rozumiana polityka neutralności wymagała jednak ustalenia pewnych zobowiązań w kwestiach obronnych i dostosowania do nich opcji stosowanych w polityce zagranicznej¹⁴. Istotę „wzoru szwajcarskiego” stanowiło ponadto zachowanie bezwzględnej neutralności w procesie integracji oraz gospodarczej, politycznej i handlowej autonomii¹⁵. Wraz z ustanowieniem wieczystej neutralności Austria zobowiązała się do prowadzenia polityki bezpieczeństwa gwarantującej zachowanie neutralności zbrojnej. Traktat państwowy z 1955 roku zapewniał Austrii prawo posiadania narodowych sił zbrojnych, powołanych do obrony i ochrony granic państwowych, instytucji parlamentarnych, a także udzielenia wsparcia ludności cywilnej w razie sytuacji kryzysowych. Główne założenia austriackiej koncepcji obrony opierały się na strategii odstraszenia, w myśl której zakłada się długotrwałą obronę terytorialną na przewidywanych głównych liniach ruchu wojsk, przy jednoczesnym zabezpieczeniu pozostałego obszaru kraju. Pierwsza koncepcja obrony kraju, ogłoszona pod koniec lat 50., wyznaczała zadania dla podmiotów w trzech sferach: wojskowej, cywilnej i gospodarczej. W kolejnej, ustanowionej w roku 1975, sformułowano zadania sił zbrojnych w trzech stopniach występującego zagrożenia: w sytuacji kryzysowej, będącej następstwem kryzysu międzynarodowego rozszerzającego się na Austrię, w sytuacji neutralności, odnoszącej się do konfliktu zbrojnego w krajach sąsiedzkich oraz w sytuacji obrony wywołanej bezpośrednim atakiem zbrojnym na Austrię¹⁶.

Status państwa wieczyście neutralnego wiązał się również z pewnymi ograniczeniami w prowadzeniu polityki zagranicznej przez państwo austriackie, wyznaczając sztywne ramy integracji i zaangażowania Austrii na arenie międzynarodowej. W obliczu dwubiegunowego podziału Europy Austria, jako neutral, znalazła się w szczególnym położeniu zarówno geograficznym, jak i politycznym. Pośrodku dwóch odmiennych ideowo bloków pełniła funkcję łącznika pomiędzy Wschodem a Zachodem, aktywnie angażując się w działalność pośrednicząco-negocjacyjną w okresie zimnej wojny.

Szczególną rolę w budowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego przypisuje się Austrii podczas procesu KBWE, kiedy to dała się poznać nie tylko jako skuteczny negocjator i mediator, lecz także katalizator podejmowanych inicjatyw¹⁷. Austria postulowała włączenie w porządek obrad kwestii bezpieczeństwa militarnego i koordynowała pracę nad rokowaniami w tzw. trzecim koszyku, dotyczącym kontaktów międzyludzkich i wojskowych

¹⁴ Tamże, s. 71-72.

¹⁵ D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2007, s. 77-80.

¹⁶ D. Popławski, *Między...*, s. 75-77.

¹⁷ Tamże, s. 20-21.

aspektów bezpieczeństwa. Razem z grupą N+N (państwa neutralne i niezangażowane) Austria wysunęła przed Zgromadzenie Ogólne projekt „Wojskowe aspekty bezpieczeństwa”, przedstawiający skomasowane oczekiwania wszystkich państw N+N wobec takich zagadnień, jak m.in.: powiązania politycznych i wojskowych aspektów bezpieczeństwa, uzgodnienie środków budowy zaufania (CBM), czy respektowanie interesów państw nieuczestniczących w blokach wojskowych. Austria wnioskowała o uzgodnienie zasad regulujących kwestie ograniczenia zbrojenia oraz rozbrojenia jako kluczowych do osiągnięcia stanu tzw. odprężenia militarnego w stosunkach między państwami europejskimi. Innym ważnym komponentem austriackiej polityki zagranicznej było aktywne uczestnictwo państwa w pracach ONZ. Przynależność Austrii do Organizacji od samego początku (od 1955 r.) budziła kontrowersje ze względu na ograniczenia podyktowane przyjętym statusem wieczystej neutralności. Założenia polityki neutralności Austrii stały w sprzeczności wobec artykułów Karty Narodów Zjednoczonych m.in. dotyczących sankcji gospodarczych i sankcji z użyciem sił zbrojnych. Zasadne zatem wydaje się stwierdzenie, iż poprzez zaangażowanie w działania podejmowane przez ONZ Austria przyczyniła się do uwiarygodnienia swej polityki neutralności. Do kluczowych inicjatyw przedstawicielstwa austriackiego przy ONZ należy zaliczyć: projekt deklaracji o obronie przed torturami (1975), koncepcję przedsięwzięć zmierzających do przywrócenia pokoju w Zatoce Perskiej (1991), czy projekt rezolucji dotyczącej zwiększenia bezpieczeństwa międzynarodowej cywilnej komunikacji lotniczej (1977).

Oprócz funkcji inspirującej i stymulującej rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ, najbardziej owocną działalnością Austrii w Organizacji był i jest udział austriackich sił zbrojnych w operacjach pokojowych. Początkowo uczestniczył w nich głównie kontyngent sanitarny, jak w latach 1960-1963 na terenie Kongo, czy 1964-1976 na Cyprze. Pierwszy typowy oddział wojskowy SZ Austrii, jako batalion ONZ, został skierowany również na Cypr dopiero w 1972 r. Kontyngent austriacki stanowił ponadto istotny element sił pokojowych ONZ podczas operacji w Afganistanie i Pakistanie, Iranie i Iraku, Namibii, Somalii, czy Kambodży oraz Rwandzie, a o profesjonalizmie Austriaków świadczy chociażby fakt kilkakrotnego objęcia dowodzenia nad siłami zbrojnymi ONZ przez austriackich generałów, jak np. w 1991 r. na granicy iracko-kuwejckiej (UNIKOM)¹⁸.

Status neutralności narzucał Austrii również pewne ograniczenia gospodarcze. Wykluczano udział w ponadnarodowych strukturach współpracy integracyjnej jako naruszenie zasad neutralności, akceptując jedynie określony rodzaj współpracy w sferze polityczno-gospodarczej i zliberalizowany handel¹⁹. W myśl koncepcji Bindschendlera państwo neutralne powinno

¹⁸ D. Popławski, *Austriacka...*, s. 117-118.

¹⁹ D. Popławski, *Między...*, s. 20.

stronić od takich relacji gospodarczych z innymi państwami, które mogłyby podważać niezależność polityczną, a co za tym idzie kwestionować wypełnianie zobowiązań wynikających ze statusu neutralności. Jednoznaczne było w tej sprawie stanowisko ZSRR na początku lat 70., głoszące, iż *nie ma integracji gospodarczej nie pociągającej za sobą integracji politycznej*²⁰. Dzięki intensywnym działaniom, w latach 70. Austria osiągnęła taką stabilność gospodarczą i prawną, która umożliwiła samozaopatrzenie państwa w żywność i surowce energetyczne, przez co uniezależniła się od wsparcia z zagranicy, dając kolejny dowód swej samowystarczalności i neutralności²¹.

Rewolucja w polityce neutralności realizowanej przez rząd austriacki rozpoczęła się w latach 80. na skutek zdynamizowanych procesów integracyjnych. Austria od początku odzyskania suwerenności nie kryła chęci zjednoczenia się z Europą. Jako członek Europejskiej Organizacji Gospodarczej (OEEC) od 1948 r. i uczestnik uruchomienia Europejskiej Unii Płatniczej Austria przystąpiła do grona państw prowadzących rokowania dotyczące utworzenia „szerokiej strefy wolnego handlu” dla wszystkich krajów OEEC. Działania te zostały jednak zablokowane podpisaniem w 1957 r. Traktatu Rzymskiego powołującego do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Perspektywa utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego w ramach EWG tym bardziej zwiększyła ciężenie Austrii w kierunku wspólnoty gospodarczej. Podstawą ku integracji były silne powiązania w handlu zagranicznym z krajami EWG oraz rychłe przystąpienie państwa austriackiego do EFTA jako punktu zaczepnego do wstąpienia w strefę EWG. Dążeniom integracyjnym Austrii zdecydowany sprzeciw stawiała Moskwa, powołując się na naruszenie zobowiązań wynikających z przyjęcia statusu wieczystej neutralności, a także insynuując, jakoby EWG stanowiło zaplecze NATO i RFN. Poluzowanie stanowiska ZSRR w tej sprawie nastąpiło w okresie *pierestrojki*, wskutek czego Austria zintensyfikowała rokowania z EWG. Pojawiły się zatem pierwsze przesłanki wymuszające na Austrii zmodyfikowanie, czy też odrzucenie, niektórych założeń polityki neutralności stwarzających bariery w procesie integracji gospodarczej.

Proces konsolidacji Austrii z europejskimi wspólnotami gospodarczymi umownie uważa się za przyczynę i początek redefinicji neutralności. Austriackie ciężenia w kierunku EWG oraz późniejsza akcesja do Unii Europejskiej (1995 r.) stanowią symboliczne zerwanie z tradycyjnymi zasadami wieczystej neutralności na rzecz pierwszeństwa „praw ONZ”. Najistotniejszymi przejawami zmian w dotychczas prowadzonej polityce neutralności była niewątpliwie akceptacja postulatu uczestnictwa Austrii w sankcjach gospodarczych oraz wsparcie sankcji wojskowych. Założenia te stanowiły bowiem

²⁰ D. Popławski, *Austriacka...*, s. 170.

²¹ Tamże, s. 35-36.

niezgodność z konserwatywnym prawem neutralności. Odrzucenie gospodarczych aspektów neutralności związane było niewątpliwie z interesami gospodarczymi państwa austriackiego, którego głównym partnerem handlowym były państwa zrzeszone w EWG. Poddając natomiast analizie zmianę stosunku Austrii do konfliktów zbrojnych, przyczyny należy upatrywać w roszczeniach i oczekiwaniach społeczności międzynarodowej w kwestii włączenia się Austrii w działania mające na celu zapobieganie i zarządzanie kryzysami międzypaństwowymi. Co prawda ONZ nie wyraziła zgody na formalne wyłączenie neutralnych z sankcji o charakterze wojskowym, ale wypracowano rozwiązanie, gwarantujące Austrii niewymuszanie na niej uczestnictwa w sankcjach zbrojnych przez tych członków ONZ, którzy zaakceptowali status wieczystej neutralności.

Dwubiegunowy układ stosunków międzynarodowych po 1945 r. stanowił konsekwencję tego, że coraz mniej pojawiających się konfliktów zbrojnych nabierało cech wojny w klasycznym znaczeniu, do której odnosiło się tradycyjne prawo neutralności. Sytuacja ta konstytuowała potrzebę skodyfikowania zasad regulujących stanowisko neutralnych członków ONZ wobec istniejących oraz potencjalnych konfliktów zbrojnych. Największą inicjatywę w tym kierunku wykazywała Austria. Pod koniec lat 80. pod egidą austriackich dyplomatów utworzona została tzw. „doktryna Verdrossa”, określająca stanowisko państwa austriackiego jako neutralnego ONZ wobec konfliktów. Uznano m.in. rozróżnienie między tradycyjną wojną, będącą konfliktem międzypaństwowym, a konfliktem zbrojnym według Karty ONZ. Ponadto ustalono, iż w przypadku zaangażowania się Organizacji w konflikt prawo neutralności traci zastosowanie na rzecz „prawa ONZ”. Natomiast w sytuacji, gdy ONZ nie angażuje swoich sił, Austria zobowiązana jest do przestrzegania tradycyjnych zasad prawa neutralności wobec zaistniałego konfliktu²².

Aktualizacji wymagało zarówno stanowisko Austrii, jak i pozostałych neutralnych, wobec sankcji z użyciem sił zbrojnych. Nowa interpretacja prawa neutralności z początku lat 90. umożliwiła neutralnym członkom ONZ udział w sankcjach wojskowych, ale nie narzucała go. Dodatkowo określono zasady uczestnictwa z podziałem na udział aktywny i pasywny, przypisując zdecydowanie ważniejszą rolę zaangażowaniu pasywnemu. Miało ono polegać przede wszystkim na zapewnieniu tranzytu dla jednostek wojskowych i materiałów wojennych, umożliwieniu przelotu samolotów bojowych, a także udzieleniu wsparcia logistycznego i technicznego siłom zaangażowanym militarnie. Postulowano również wysyłanie służb sanitarnych i ratowniczych, a także wojskowych obserwatorów. Udział w sankcjach z użyciem sił zbrojnych o charakterze pasywnym dopuszczał wycofanie się z konfliktu wraz z jego eskalacją.

²² D. Popławski, *Między...*, s. 33.

Odnosząc się do wyżej przedstawionych faktów, można skonstatować, iż neutralność Austrii od podpisania traktatu państwowego w 1955 r. do przystąpienia do Unii Europejskiej w 1995 r. przeszła widoczną ewolucję. Redefinicja tego statusu, a także określana przez niego polityka neutralności państwa austriackiego podyktowane były nieustannymi zmianami na politycznej scenie międzynarodowej. Początkowo dwublokowy podział i zimna wojna, a także wpływy ZSRR ograniczały Austrię w procesach integracyjnych, jasno nakreślając jej rolę głównie pośrednicząco-negocjacyjną wobec zdarzeń zachodzących w Europie. Zachwianie dwubiegunowego układu i odprężenie w stosunkach międzypaństwowych umocniły rolę dyplomacji austriackiej w budowaniu pokoju na świecie. Postępujące procesy integracyjne w Europie obudziły w Austrii ciężenia w kierunku wspólnot, co stanowiło przełom w redefinicji tradycyjnego prawa neutralności. Obawy przed gospodarczą i polityczną izolacją państwa austriackiego skutkowały pierwszeństwem dążeń integracyjnych wobec statusu wieczystej neutralności „na wzór szwajcarski”. Tym samym pierwotna neutralność Austrii, tożsama z neutralnością Szwajcarii, uległa przeobrażeniu. Na początku lat 90. Austria stała się państwem prowadzącym proeuropejską politykę ograniczonej neutralności.

Neutralność Austrii po 1995 roku

Dnia 1 stycznia 1995 r. Austria przystąpiła do Unii Europejskiej. Jej aktywność we Wspólnocie rozpoczęła się od dokonania niezbędnych zmian w wewnętrznym ustawodawstwie zgodnie z wymogami UE. W grudniu 1995 roku przeprowadzono nowelizację konstytucji, uzupełniając ją o rozdział poświęcony przynależności Austrii do UE. Wskazuje on na dokumenty prawne regulujące stanowisko Austrii w UE wobec stosunków gospodarczych z krajami trzecimi oraz określające zasady współpracy sądowniczej i policyjnej w sprawach karnych. Rozdział ten ponadto wskazuje na prawo do decyzji prezydenta w porozumieniu z ministrem spraw zagranicznych w kwestiach dotyczących zaangażowania Austrii w działania mające na celu utrzymanie pokoju, a także działania zbrojne podejmowane przy zwalczaniu sytuacji kryzysowych, łącznie z użyciem środków budowania pokoju. Konstytucja określa również warunki wysłania jednostek sił zbrojnych bądź poszczególnych osób na misje poza granicami kraju, możliwe wówczas, gdy jest zgodne z konstytucją²³.

Kolejny znaczący krok dostosowawczy stanowiło podpisanie ustawy umożliwiającej wysyłanie jednostek sił zbrojnych Austrii i pojedynczych osób za granicę również w ramach innych organizacji, np. UE czy OBWE. Do tej

²³ *Österreichische Bundesverfassungsgesetze (Auswahl)*, Wien, 2000, s. 40.

pory było to możliwe tylko na wniosek ONZ. Już w grudniu 1995 roku podjęto decyzję o wcieleniu jednostek armii austriackiej do sił pokojowych IFOR stacjonujących w Bośni i Hercegowinie. Warto nadmienić, iż kontyngent Austrii podporządkowany był dowództwu NATO, a ponadto zezwolono na wielokrotny tranzyt przez terytorium kraju oraz otwarcie przestrzeni powietrznej dla transportu uzbrojenia, sprzętu i wojsk NATO. Nie stanowiło to jednak dowodu na trwałe porzucenie zasad wieczystej neutralności, bowiem w przypadku interwencji Sojuszu w Kosowie, Austria razem ze Szwajcarią odmówiły zgody na loty tranzytowe natowskich samolotów. Spotkało się to z ostrą krytyką partnerów z UE.

Istotnym faktem dowodzącym redukcji neutralności państwa austriackiego po przystąpieniu do UE była propozycja ówczesnego rządu przystąpienia Austrii do NATO, równoległa z opcją związania się z Unią Zachodnioeuropejską. Niestety brak zgody rządu na linii SPÖ-ÖVP oraz ogólnospołeczne kontrowersje związane z odejściem od zasad wieczystej neutralności spowodowały zaniechanie rokowań prowadzących do akcesji²⁴.

Kwestia przystąpienia do Sojuszu była punktem wyjściowym do dyskusji na temat sensu zachowania statusu wieczystej neutralności przez Austrię. Było to równoznaczne z pozbawieniem państwa austriackiego bezwarunkowego zobowiązania, jako neutrala, dotyczącego zachowania neutralnego stanowiska wobec wojny. Nowelizacja konstytucji z 1999 r. potwierdziła brak konstytucyjnego zobligowania do przyjęcia postawy państwa wieczyście neutralnego, dopuszczając udział armii austriackiej w operacjach wspierających pokój w ramach UE oraz Partnerstwa dla Pokoju.

W związku z powyższym nasuwa się jednak pytanie, czy odrzucenie przez Austrię statusu neutralności może być aktem tylko wewnątrzpaństwowym? Austria z pewnością nie jest zobowiązana do przyjęcia ustawy konstytucyjnej i ma możliwość odrzucenia jej większością 2/3 głosów w parlamencie²⁵. Warto jednak nadmienić, iż przyjęcie trwałej neutralności było aktem prawnomiędzypaństwowym, w którym uczestniczyli sygnatariusze traktatu państwowego z 1955 r., a status państwa wieczyście neutralnego jest aktem dobrowolnym, aczkolwiek wymagającym akceptacji i przyjęcia tego faktu, jak i wynikających z niego postulatów, przez środowisko międzynarodowe. Odrzucenie neutralności należałoby zatem rozpatrywać również w kontekście woli politycznej zainteresowanych państw. Austriacka neutralność niewątpliwie zmieniała swój zakres i charakter, niemniej jednak w świadomości społeczności międzynarodowej Austria funkcjonuje od lat jako kraj pełniący specyficzną rolę w budowaniu pokoju w Europie i na świecie.

Początek XXI w. stanowił etap stabilizacji nowej koncepcji polityki bezpieczeństwa Austrii, postneutralności, charakteryzującej się redukcją zasad

²⁴ D. Popławski, *Między...*, s. 116.

²⁵ Tamże, s. 117.

neutralności z przestrzeni publicznej na rzecz szerszej współpracy międzynarodowej. Mimo usunięcia z konstytucji zobowiązania do utrzymania neutralności podczas wojny, pojawia się szereg wątpliwości, czy jest to fakt wystarczający do odstąpienia od wieczystej neutralności zawartej w ustawie konstytucyjnej z 1955 r. Austria pozostaje jednak nadal aktywna w działaniach podejmowanych w ramach PdP m. in. poprzez aktywność w przedsięwzięciach stabilizacyjnych i odbudowy na Bałkanach oraz program „Regionalne Partnerstwo”²⁶, a także uczestnictwo w pokojowych misjach zagranicznych, np. w Kosowie, Libanie, Bośni czy państwach afrykańskich. Zaangażowaniem tym nieustannie zbliża się do NATO, a także twardo osadza punkt ciężkości polityki bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. W 2008 r. przeprowadzona została reforma austriackich sił zbrojnych, których główne zadania zamykają się w obrębie czterech filarów: militarnej obrony terytorialnej, ochrony narodu i instytucji państwowych, wsparcia podczas katastrof naturalnych i nieszczęśliwych wypadków oraz pomocy w ramach wspólnot poza granicami kraju²⁷. Ostatni punkt dotyczy jednak tylko misji wsparcia i budowania pokoju.

Podsumowanie

Reasumując, Austria nabyła status wieczystej neutralności na podstawie ustawy konstytucyjnej do traktatu państwowego podpisanego w 1955 roku. Neutralność austriacka stworzona została na wzór szwajcarskiego modelu, wyznaczającego ramy stosunku do wojny, międzypaństwowej współpracy gospodarczej oraz zasad prowadzenia polityki zagranicznej. Najistotniejszym postulatem neutralności w klasycznym rozumieniu był bezwarunkowy brak zaangażowania w wojnę jako konflikt międzypaństwowy, zakaz przynależności do bloków wojskowych i wstępowania do sojuszy, a także izolacja gospodarcza. Zmieniająca się sytuacja na scenie politycznej i ciężenia Austrii w kierunku wspólnot spowodowały redefinicję neutralności oraz ewolucję zasad określających prowadzenie polityki neutralności. Austria porzucała stopniowo zobowiązania wynikające ze statusu wieczystej neutralności na rzecz coraz węższej integracji z Europą i akcesji do organizacji międzynarodowych.

²⁶ D. Popławski, *Państwa naddunajskie a Unia Europejska*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa, 2010, s. 49-51.

²⁷ *Verfassungsrecht und Militärische Landesverteidigung*, Wien, 2015, s. 7-16.

Bibliografia

1. *Österreichische Bundesverfassungsgesetze, (Auswahl)*, Wien, 2000.
2. Popławski Dariusz (red.), *Państwa naddunajskie a Unia Europejska*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa, 2010.
3. Popławski Dariusz, *Austriacka polityka neutralności 1955-1995*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 1995.
4. Popławski Dariusz, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową. Polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2013.
5. Popławski Dariusz, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2007.
6. Przyborowska-Kliamczak Anna, Pyć Dorota (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2012.
7. *Verfassungsrecht und Militärische Landesverteidigung*, Wien, 2015.

EVOLUTION OF AUSTRIA'S NEUTRALITY AS A RESULT OF INTEGRATION PROCESSES FROM 1955 TO THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

Abstract: Austria is a member of the European Union which since 1955 has maintained the status of permanently neutral power. Over the years, this neutrality retained a different character, evolving due to the changing political order in Europe after the Second World War and the role that Austria has played on the international arena. Austria's integration process with Europe and its gravity towards Unions were profoundly important in the redefinition of neutrality, or consequently gradual abandoning the neutrality status by the Austrian state. The principle of Austria's permanent neutrality and its policy today significantly differ from those that the Second Republic adopted along with the constitutional resolution in 1955.