

Rola Francji w kształtowaniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i jej propozycje w tym obszarze w czasie prezydencji w Unii Europejskiej w 2008 roku

Sprawowanie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, która polega na tym, iż kolejne państwa członkowskie kierują działalnością Unii Europejskiej, jest złożonym typem przywództwa politycznego. Przywództwo polityczne można zdefiniować jako szczególny typ sprawowania władzy, w którym podstawą posłuszeństwa jest zaufanie społeczne, oparte na przekonaniu, że osoba sprawująca władzę jest powołana do kierowania ludźmi¹. Przywódcą politycznym jest natomiast ten, kto jest w stanie skłonić swych zwolenników do dobrowolnego działania zgodnie z jego wolą².

Prezydencja jest przede wszystkim wyzwaniem dla przywódców państw, administracji rządowej, przed którymi stawiane jest niezwykle trudne zadanie – osiągnięcie kompromisu w ramach całej wspólnoty, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów poszczególnych państw członkowskich w tym także własnego kraju. Poza tym każdy przywódca, szczególnie większego państwa, dąży w czasie prezydencji do wzmocnienia swojej pozycji politycznej zarówno na scenie europejskiej, jak i we własnym kraju. Francuska prezydencja została nazwana *la présidence sarkozienne*, podkreślając w ten sposób zaangażowanie prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego w sprawowanie przez Francję unijnego przewodnictwa³.

¹ P. Sekuła, *Zmieniająca się rola przywództwa politycznego w systemie demokratycznym*, [w:] *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, red. A.K. Piasecki, Kraków 2006, s. 32.

² Ibidem, s. 33.

³ J.P. Gouzy, *La présidence sarkozienne*, „L'Europe en formation” 2009, nr 351, s. 173.

Francuską prezydencję sprawowaną w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r. zaplanowano bardzo dokładnie i z pełnym rozmachem. Z okazji prezydencji na francuskich budynkach publicznych po raz pierwszy wywieszono unijne flagi. Budżet prezydencji został ustalony na podstawie programu budżetowego na wysokość 190 mln euro, według danych Cour des Comptes na francuską prezydencją w roku 2008 wydano 171 mln euro⁴. Był to budżet zdecydowanie wyższy w porównaniu do wcześniejszych francuskich prezydencji w 1995 r., kiedy budżet opiewał na kwotę 14,1 mln a w roku 2000 była to kwota 56,9 mln euro⁵. Wzrost kwoty był spowodowany przede wszystkim zwiększeniem kosztów związanych z logistyką. Nad francuską prezydencją pracował sztab ludzi. W przygotowaniach francuskiej prezydencji można wyróżnić dwa najbardziej zaangażowane szczeble administracji francuskiej: poziom polityczny oraz administracyjny. Najważniejsza rola w przygotowaniach politycznych spoczywa na prezydencie oraz rządzie, w szczególności ministrze spraw zagranicznych i europejskich oraz sekretarzu stanu do spraw europejskich. W odniesieniu do poziomu administracyjnego prezydencji można tu wymienić wiele podmiotów stałych i powołanych *ad hoc*. Najważniejszą rolę w ministerstwie odgrywała komórka zajmująca się sprawami Europy, na poziomie gabinetu. Koordynację międzyministerialną zapewniał Sekretariat ds. europejskich (Secrétariat général des affaires européennes – SGAE). Natomiast w Brukseli stały kontakt utrzymywało Stałe Przedstawicielstwo znajdujące się przy Unii Europejskiej (punkt kontaktowy Francji na szczeblu unijnym), będące w stałym kontakcie z Sekretariatem ds. europejskich oraz ministerstwem⁶.

„Europa, która działa, żeby sprostać wyzwaniom teraźniejszości – w obliczu trzech poważnych kryzysów” to hasło francuskiej prezydencji w Unii Europejskiej w 2008 r., które okazało się zgodne z problemami, z jakimi zmierzyć się musiała Francja w czasie swojej prezydencji.

⁴ *Communication a la commission des finances du Senat article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*. Les crédits de la présidence française de l'Union européenne, octobre 2009, Cour des Comptes.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

Francuska prezydencja wyznaczyła sobie cztery zasadnicze priorytety: energię i klimat, kwestie migracji ludności, rolnictwo, bezpieczeństwo i obronność. Oprócz tych czterech głównych kierunków zamierzała poczynić także dalsze postępy we wszystkich ważnych sektorach działania Unii, takich jak dziedzina gospodarcza, finansowa, społeczna i kulturalna, a także na płaszczyźnie międzynarodowej⁷. Nakreśliła bardzo ambitną listę zadań priorytetowych.

Prezydencja francuska przedstawiła szereg inicjatyw, mających na celu nadanie większego impulsu do przyspieszonego rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) i zwiększenia możliwości prowadzenia operacji ekspedycyjnych przez Unię Europejską. Miało to stanowić odpowiedź na główne słabości tej polityki, lecz prawdopodobieństwo ich pełnej i szybkiej realizacji było jednak niewielkie z powodu braku jednomyślności wśród państw członkowskich.

Założenia i struktura instytucjonalna EPBiO, a obecnie WPBiO jest nie tyle podyktowana potrzebami Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia misji stabilizacyjnych i pokojowych, ile rezultatem kompromisu politycznego.

Dyplomacja francuska wiele lat przed powołaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej opowiadała się za polityczną i obronną integracją Europy Zachodniej. Podejmowane od 1950 r. inicjatywy francuskie dotyczące polityki obrony Europy będą zmierzały do powstania europejskich sił obronnych i ograniczenia politycznych i militarnych wpływów Stanów Zjednoczonych w Europie Zachodniej. W czasie prac nad powołaniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Jean Monet podjął działania nad założeniami wspólnej obrony Europy Zachodniej. Starał się wyjść naprzeciw powszechnym w społeczeństwie francuskim obawom wobec remilitaryzacji Republiki Federalnej Niemiec i włączenia budowanej nowej armii do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania po powołaniu NATO dążyły do włączenia armii zachodnioniemieckiej do europejskich sił zbrojnych oraz podporządkowania wszystkich wojsk stacjonujących na obszarze Europy Zachodniej militarnym strukturom NATO.

⁷ Program francuskiej prezydencji dostępny jest na jej oficjalnej stronie internetowej: <http://www.ue2008.fr>.

Z ideą sformułowania europejskich sił zbrojnych wystąpił 11 sierpnia 1950 r. W. Churchill w Zgromadzeniu Doradczym Rady Europy, w której postulował „natychmiastowe utworzenie armii europejskiej pod kontrolą europejskiego ministra obrony, współpracującej ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą”, jako najlepszej metody „obrony Europy Zachodniej przed groźbą agresji ze strony ZSRR i światowego komunizmu”. Po zgłoszeniu w dniu 12 września 1950 r. przez Stany Zjednoczone oficjalnej propozycji włączenia RFN do NATO J. Monet zaproponował państwom członkowskim EWWiS poszerzenie jej o integrację wojskową. Propozycja ta została rozwinięta następnie przez premiera Francji René Plewena 24 października 1950 r. podczas wystąpienia w Zgromadzeniu Narodowym w planie utworzenia ponadnarodowych zachodnioeuropejskich sił zbrojnych poprzez powołanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Plan Plewena miał na celu niedopuszczenie do powstania niezależnej armii zachodnioniemieckiej. Premier Francji tak uzasadniał to stanowisko: „wystawienie niemieckich dywizji i stworzenie ministerstwa obrony, doprowadzi nieuchronnie, wcześniej czy później, do powstania narodowych sił zbrojnych, a przez to do wskrzeszenia militaryzmu niemieckiego”⁸. Układ o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej został poddany procesowi ratyfikacji. Ku zaskoczeniu pozostałych uczestników traktatu (RFN, Włoch i państw Beneluksu) francuskie Zgromadzenie Narodowe 30 sierpnia 1954 r. odmówiło jego ratyfikacji. Za odrzuceniem traktatu opowiedziało się 319 deputowanych, za jego przyjęciem 264, wstrzymało się od głosu 12 deputowanych. Złożyły się na to przyczyny zarówno wewnętrzne (zmiana rządu, obawy utraty przez Francję możliwości wykorzystania podporządkowanych jednostek EWO w utrzymanie posiadłości kolonialnych, wpływy komunistów opowiadających się z podjęciem rokowań z ZSRR – posiadających 100 deputowanych), jak i zewnętrzne (śmierć Stalina i zakończenie wojny w Korei). Nieratyfikowanie traktatu ustanawiającego EWO spowodowało nie tylko upadek lansowanej przez Francję koncepcji powołania EWP, ale w zasadniczy sposób wpłynęło na znaczące zmniejszenie roli Francji w Europie Zachodniej. Potwierdził to w jednym ze swych wystąpień R. Schuman: „Taka podstawa, która stawia Francję w opozycji do jej poprzedniej

⁸ Cyt. za: L. Moczulski, *Remilitaryzacja Niemieckiej Republiki Federalnej 1945–1962*, Warszawa 1965, s. 72.

polityki, pozbawiła ją niekwestionowanego autorytetu w dziedzinie inicjatywy europejskiej⁹.

Za upadek wojskowej i politycznej integracji Europy Zachodniej nie odpowiadała tylko Francja. Ponad półtoraroczny proces negocjacji pełen sporów, wykazał, że państwa zachodnioeuropejskie nie są przygotowane politycznie i mentalnie do powołania wspólnej polityki obronnej oraz powiązanej z nią wspólnej polityki zagranicznej. Te sfery integracji musiały zostać odsunięte w czasie. Zostały z tego wyciągnięte wnioski i postanowiono wysiłki w kolejnych latach ukierunkować na kontynuowanie i rozszerzanie współpracy gospodarczej, która nie wzbudzała tylu sporów. Niepowodzenie Francji wykorzystała Wielka Brytania, która przejęła inicjatywę zjednoczeniową. W dniu 5 września 1954 r. minister spraw zagranicznych A. Eden zaproponował wykorzystanie struktury Unii Zachodniej w celu integracji militarnej wszystkich państw Europy Zachodniej. Powrót do francuskiej idei jedności politycznej Europy Zachodniej nastąpił po objęciu władzy przez gen. Ch. de Gaulle'a w ramach jego koncepcji, składającej się z dwóch sprzężonych cech: budowy „Europy państw” („Europy ojczyzn”) oraz „Europy europejskiej”¹⁰. Podczas szczytu EWG w Paryżu (10–11 lutego 1961 r.) Francja wystąpiła z propozycją poszerzenia dotychczasowej współpracy ekonomicznej EWG o nowe dziedziny, w tym o rozwinięcie współpracy politycznej. Kompleksowym projektem budowy unii politycznej państw Europy Zachodniej był zaprezentowany 2 listopada 1961 r. „Projekt traktatu dotyczącego Związku Państw Europejskich”, tzw. Plan Foucheta. Istotą projektu było rozszerzenie dotychczasowej współpracy ekonomicznej sześciu państw EWG o prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej w dziedzinie obrony, kultury i nauki. Celem zaś było stworzenie systemu, który występowałby na zewnątrz wobec środowiska międzynarodowego jako zjednoczona siła polityczna reprezentująca interesy państw członkowskich. Plan Foucheta, wyrażając ideę gaullistowskiego konfederalizmu, precyzował zasady wypracowania wspólnej polityki zagranicznej Związku i przejęcia od państw jej prowadzenia. Wspólna polityka zagraniczna miała być oparta na współpracy międzyrządowej,

⁹ Cyt. za: J. Łukaszewski, *Cel: Europa*, Warszawa 2002.

¹⁰ Szerzej zobacz, W.J. Szczepański, *Charles de Gaulle i Europa (analiza systemowa)*, Warszawa 2001, s. 168–174.

o czym dowodziło powołanie trzech instytucjonalnych organów: Rady, Europejskiej Komisji Politycznej oraz Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego. Plan Foucheta został skrytykowany przez rządy Holandii i Belgii, które zarzuciły, że jest odstępstwem od wcześniejszych ustaleń dotyczących budowy unii politycznej o charakterze ponadnarodowym, nie uwzględnia udziału w nim Wielkiej Brytanii, a przedstawiona koncepcja wspólnej polityki obronnej ma charakter antynatowski i antyamerykański, ponieważ dąży do utworzenia w Europie Zachodniej europejskiego ugrupowania militarnego pod przywództwem Francji. Francuskie propozycje zostały odrzucone przez partnerów z EWG. Francja nie zgodziła się na przyjęcie projektu traktatu proponowanego przez „piątkę”, który opowiadał się za ponadnarodową koncepcją wspólnej polityki zagranicznej i obronnej powiązanej z Sojuszem Północnoatlantyckim.

Francja, mając na uwadze klęskę EWO w następnym projekcie przedstawionym 15 marca 1962 r., uwzględniła zastrzeżenia państw Beneluksu. Zmodyfikowany projekt zmierzał do nadania Związkowi Państw Europejskich szerokich kompetencji nie tylko w dziedzinach gospodarczych i politycznych, ale również obronnych, naukowych i kulturalnych. Nowum było zastąpienie struktury federalnej rozwiązaniami konfederacyjnymi. Potwierdza to sposób podejmowania decyzji przez Radę Związku, która miała mieć charakter między państwowy oraz zredukowanie do minimum kompetencji Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego, które w pierwszym projekcie je również miało niewielkie.

Mimo tych zmian Belgia i Holandia odmówiły podpisania traktatu powołującego unię polityczną państw Europy Zachodniej. Odmowę uzasadniły nieuczestniczeniem w traktacie Wielkiej Brytanii, obawiając się, że bez jej udziału unia zostanie zdominowana przez Francję i Niemcy. Głównie z tego powodu podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych w Paryżu 17 kwietnia 1962 r. nie doszło do podpisania traktatu.

Rozbieżności te spowodowały, że Francja przez następne lata nie podejmowała konkretnych inicjatyw dotyczących integracji politycznej i obronnej Europy Zachodniej. Główną uwagę dyplomacja francuska ukierunkowała na rozwój stosunków dwustronnych w Europie Zachodniej z RFN a w Europie Wschodniej ze Związkiem Radzieckim i niektórymi państwami socjalistycznymi. Z RFN 23 stycznia 1963 r. został podpisany traktat

elizejski, który pogodził dwa wrogie sobie państwa, przez ustanowienie specjalnych stosunków dwustronnych.

Powrót do idei powołania samodzielnej polityki zagranicznej i tworzenia zachodnioeuropejskich struktur w zakresie bezpieczeństwa i obrony nastąpił na początku lat 80. XX w. Francja po konsultacjach z Niemcami i Belgią występuje z inicjatywą, by w oparciu o zapisy zmodyfikowanego w 1954 r. Traktatu Brukselskiego reaktywować Unię Zachodnioeuropejską. F. Mitterrand uważał, że współpraca na szczeblu międzyrządowym przy wykorzystaniu UZE będzie łatwiejsza do zaakceptowania przez rządy niż włączenie jej do spraw współpracy obronnej do struktur Wspólnot Europejskich. Podkreślał, że UZE jako organizacja formalnie odrębna pozwoli na uniknięcie pogorszenia stosunków transatlantyckich, a utworzenie sił europejskich w ramach struktur UZE wzmocni europejski filar Sojuszu Północnoatlantyckiego i nie będzie prowokowało Stanów Zjednoczonych do wycofania się ze spraw europejskich¹¹.

Efektom inicjatywy francuskiej było zwołanie nadzwyczajnej sesji ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państw członkowskich UZE w Rzymie 27 października 1984 r. i przyjęcie przez nich Deklaracji rzymskiej, w której przedstawiono zarys koncepcji tworzenia autonomicznego systemu bezpieczeństwa europejskiego. System ten miał być tworzony w oparciu o „zdecydowanie lepsze wykorzystanie UZE w celu pogłębienia współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i poszukiwaniu konsensusu” oraz miał się przyczynić „nie tylko do zapewnienia bezpieczeństwa Europy Zachodniej lecz także do poprawy wspólnej obrony ogółu państw Sojuszu Atlantyckiego i do zacieśnienia więzi solidarności między nimi”¹².

W lutym 1986 r. został podpisany Jednolity Akt Europejski (JAE), znalazły się w nim zapisy dotyczące kwestii funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Politycznej i wypracowania w jej ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa. W JAE kwestie bezpieczeństwa zostały sprowadzone do współpracy przemysłów i koordynacji polityki gospodarczej w tym za-

¹¹ H. Heftendorf, *Le triangle stratégique Bonn – Paris – Washington*, „Politique étrangère” 1996, nr 3, s. 500.

¹² *Deklaracja Rzymska 27 października 1984 r.*, [w:] *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia*. Dokumenty, „Studia i Materiały PISM” 1994, nr 73, z. 1, s. 44–46.

kresie. Z kontekstu można wysunąć wniosek, iż podpisującym chodziło o przemysł zbrojeniowy państw członkowskich EWG. Na uwagę również zasługują określenie w ramach UZE lub NATO, co oznaczało, że państwa europejskie deklarowały dążność do własnej tożsamości obronnej.

Wpływ na przyspieszenie kształtowania się europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony miał dialog rozbrojeniowy rozpoczęty w czasie spotkania na szczycie R. Regana i M. Gorbaczowa w Reykiavíku w październiku 1986 r. Francja uznała, że doprowadzi to do rozluźnienia więzi między Stanami Zjednoczonymi a ich europejskimi sojusznikami i w związku z tym Europa powinna wcześniej się na to przygotować. Należy więc wrócić do koncepcji gen. Ch. de Gaulle'a, budowy niezależnego od Stanów Zjednoczonych, europejskiego systemu obrony. Prezydent F. Mitterrand opowiedział się za koniecznością utworzenia europejskiego systemu bezpieczeństwa¹³.

J. Chirac, który w połowie lat 80. XX w. był premierem rządu francuskiego, w wywiadzie dla „Le Monde” podkreślił, że państwa budujące Wspólnoty Europejskie powinny skoncentrować się na sprawach wojskowych¹⁴.

Na początku lat 90. XX w. głównym partnerem Francji na rzecz ustanowienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz stworzenia niezależnej polityki obronnej i powołania europejskich sił zbrojnych w ramach powstającej Unii Europejskiej były zjednoczone Niemcy. Francja ściśle współpracuje z Niemcami na rzecz przekonania pozostałych członków Wspólnoty do przyjęcia francusko-niemieckiego projektu traktatu powołującego Unię Europejską, a przede wszystkim włączenie w zakres procesów integracji spraw związanych z bezpieczeństwem i obroną Europy. Mimo różnic dotyczących roli NATO w Europie, Francja i Niemcy były zgodne, że pogłębianie procesu integracji powołanej Unii powinno zostać ukierunkowane poprzez nadanie mu wymiaru politycznego w postaci wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Znalazło to wyraz we wspólnych inicjatywach ministrów spraw zagranicznych R. Dumasa i D. Genschera. W pierwszej zgłoszonej w lutym 1990 r. zakładano, że

¹³ S. Parzymies, *Współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Studia i Materiały PISM”, Warszawa 1991.

¹⁴ „Le Monde”, 28.02.1986.

wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa powinna w perspektywie czasu osiągnąć wspólną obronę europejską. Podkreślono, że osiągnięcie przez Europę tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony będzie musiało znaleźć odzwierciedlenie w rozwoju europejskiego filaru Sojuszu Północnoatlantyckiego odgrywającego istotną rolę w utrzymaniu stabilności i bezpieczeństwa w Europie.

Włączenie się Niemiec do francuskiej koncepcji wspólnej polityki zagranicznej i obronnej można uznać jako stworzenie nowych mocnych podstaw „tandemu” wychodzącego poza dotychczasowe procesy związane z pogłębianiem integracji ekonomicznej, walutowej, społecznej oraz politycznej. Istotną cechą „tandemu francusko-niemieckiego” jest to, że mimo występujących zróżnicowanych celów i interesów w procesie integracji europejskiej, Francja i Niemcy nie forsowały na forum Unii Europejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego rozwiązań jednostronnych. Z reguły starały się wcześniej osiągnąć kompromis wprawdzie niezadowalający żadnej ze stron, ale uznawały go za niezbędny warunek do dalszego rozwoju dwustronnej współpracy. W czasie październikowego szczytu francusko-niemieckiego obaj przywódcy powiadomili przewodniczącego Rady Europejskiej o zamiarze powołania wspólnego ugrupowania wojskowego i oddania go do dyspozycji UZE, informując go, że w tym ugrupowaniu mogą uczestniczyć inne państwa członkowskie UZE. Oficjalna decyzja o utworzeniu Korpusu Europejskiego (Europkorpusu) została podjęta na kolejnym szczycie francusko-niemieckim 22 maja 1992 r. w La Rochelle.

Obok powołania Korpusu Europejskiego oraz FA WEU wspólne działania Francji i Niemiec na forum istniejącej jeszcze Europejskiej Współpracy Gospodarczej przyniosły oczekiwane przez nie efekty. Znalazło to wyraz w podpisanym 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktacie o Unii Europejskiej, w którym Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, znalazła się w oddzielnym II filarze działalności UE. Był to sukces dyplomacji francuskiej. Większość szczegółowych uregulowań dotyczących funkcjonowania WPZiB UE, nawiązywało do rozwiązań pierwszego Planu Foucheta z listopada 1961 r.

Francja poszła na kompromis w odniesieniu do roli UZE, odstępując od autonomicznej koncepcji obrony Europy, wyrażając zgodę, by przejęła ona całokształt działań związanych z polityką bezpieczeństwa i obrony

Unii Europejskiej oraz na przekształcenie UZE w europejski filar Sojuszu Północnoatlantyckiego, o co zabiegali Brytyjczycy. Świadczą o tym postanowienia w przyjętej deklaracji dotyczącej roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i NATO, podkreślające iż UZE będzie rozwijać się jako środek wzmacniania europejskiego filaru Sojuszu Północnoatlantyckiego i działań będzie zgodnie ze stanowiskami przyjętymi w ramach NATO. Bardzo istotne dla dalszej polityki Francji na rzecz budowania wspólnej polityki obronnej Europy były postanowienia dotyczące przekształcenia UZE w element systemu obronnego Unii Europejskiej i wprowadzenie konkretnych przedsięwzięć wzmacniających zdolność operacyjną UZE.

Decydenci francuscy nie kryli aspiracji do przyjęcia przywództwa w procesie tworzenia zdolności operacyjnych UZE w zakresie rozwoju instytucjonalnego sił zbrojnych jej podporządkowanych. Francja nie kryła, że jest gotowa do przejścia głównej odpowiedzialności za mobilność strategiczną sił, planowania ogólnej operacji wojskowych oraz tworzenia europejskiego wywiadu wojskowego. Kierując się tymi przesłankami, Francja konsekwentnie w latach następnych zmierzała do jak największego zbliżenia UZE do UE na płaszczyźnie politycznej i prawnej, podkreślając, że jest zainteresowana włączeniem UZE do UE.

W drugiej połowie 1995 r. ofensywę dyplomatyczną podjęła Francja. Starła się przekonać państwa członkowskie UZE i UE do swojej koncepcji stopniowego wcielania UZE do Unii. W pierwszej kolejności nawiązała dialog z Niemcami. Po objęciu stanowiska prezydenta Francji przez J. Chiraca współpraca francusko-niemiecka w zakresie kształtowania europejskiej i dwustronnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony nabrała konkretnego wymiaru. Na początku grudnia 1995 r. J. Chirac i H. Kohl, podczas spotkania w Baden-Baden opowiedzieli się za poprawieniem skuteczności funkcjonowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poprzez zwiększenie roli UE w dziedzinie kształtowania obrony i włączenie w stosownym czasie UZE do Unii Europejskiej¹⁵. We wspólnym liście skierowanym do przewodniczącego Rady Europejskiej F. Gonzaleza wyrazili stanowisko, że Unii Europejskiej w dziedzinie wspól-

¹⁵ *Conférence de presse conjointe de M. Jacques Chirac Président de la République et de M. Helmut Kohl chancelier de la République Fédéral d'Allemagne, Baden-Baden, le 7 décembre 1995; www.elysee.fr.*

nej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa należy nadać czytelniejszy i bardziej zdecydowany charakter¹⁶.

Wyrazem zacieśnienia stosunków dwustronnych było podpisanie przez J. Chiraca i H. Kohla 9 grudnia 1996 r. Norymberdze Wspólnej niemiecko-francuskiej koncepcji bezpieczeństwa i obrony, w której zdefiniowano wspólną ideę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, wyjaśniono istotę odnowienia „koncertu obrony”, określono wspólną koncepcję strategiczną dla bezpieczeństwa Francji i Niemiec, która miała stanowić podstawy do odnowienia wspólnej francusko-niemieckiej obrony w perspektywie europejskiej i atlantyckiej. Wprowadzono zasadę wspólnych dyrektyw dotyczących współpracy wojskowej. Uznano, że wspólne bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne należy do najważniejszych zadań kierownictw obu państw. Podkreślając, że interesy Francji i Niemiec są nierozdzielne, a postępy w integracji europejskiej dotyczące wzmacniania więzi politycznych, gospodarczych, handlowych i społecznych zobowiązują do wspólnego określenia polityki bezpieczeństwa i obrony.

Dalsze wzmocnienie WPZiB UE, włączenie Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej oraz rozwój europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony nie byłoby możliwe bez zmiany stanowiska Wielkiej Brytanii. Ku zaskoczeniu państw członkowskich Unii Wielka Brytania będąca nieprzejednanym oponentem rozwoju WPZiB UE oraz budowania europejskiej zdolności obronnej opowiedziała się za dokonaniem zasadniczych zmian WPZiB oraz podjęcia w tym kierunku konkretnych działań:

- rozwoju europejskiej tożsamości obronnej, ale w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- stopniowego, ale pełnego włączenia UZE do UE,
- utworzenia czwartego filaru Unii, odpowiedzialnego wyłącznie za sprawy obrony;
- powołania Europejskiej Rady Obrony¹⁷.

¹⁶ J. Chirac, H. Kohl, List do przewodniczącego Rady Europejskiej F. Gonzaleza, Baden-Baden, 6 grudnia 1995 r., www.diplomatie.fr.

¹⁷ Wystąpienie premiera Wielkiej Brytanii, na nieformalnym szczycie UE w Portschach (24–25 października 1998 r., S. Biscob, *The UK's Change of Course: A New Change for ESDI*, „European Foreign Affairs Review”, Summer 1999, Vol. 4, Issue 2, s. 256.

Francja postanowiła wykorzystać zmianę stanowiska Wielkiej Brytanii i podjęła ofensywę dyplomatyczną. Jej efektem było spotkanie J. Chiraca i T. Blaira w Saint-Malo w dniach 3–4 grudnia 1998 r. i podpisanie wspólnej Deklaracji w sprawie obrony europejskiej, w której uznano, że Unia Europejska powinna mieć możliwości odgrywania pełnoprawnej roli w stosunkach międzynarodowych.

Deklaracja z Saint-Malo miała przełomowe znaczenie dla rozwoju Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, do współdziałania francusko-niemieckiego dołączyła Wielka Brytania, a wraz z nią państwa, które zajmowały niechętnie stanowisko wobec politycznej i wojskowej integracji w ramach II filaru polityki Unii Europejskiej. Deklaracja była wyrazem kompromisu, Francja wycofała się z postulatów dotyczących budowania europejskiej tożsamości obronnej niezależnej od Sojuszu Północnoatlantyckiego, a Wielka Brytania uznała konieczność rozwoju europejskich sił zbrojnych¹⁸. Uczestnictwo Wielkiej Brytanii w kreowaniu WPZiB, zostało uznane we Francji jako „powrót” Brytyjczyków do Europy, na który Francuzi liczyli od początków lat 60. XX w. Stany Zjednoczone nie podjęły przeciwdziałań wobec francusko-brytyjskiego porozumienia, widocznie uznały, że Wielka Brytania jako oddany sojusznik nie dopuści, by została zagrożona pozycja Sojuszu Północnoatlantyckiego w Europie.

Przełomowym wydarzeniem dla dalszego szybszego i konkretnego rozwoju europejskiej tożsamości obronnej były obrady Rady Europejskiej w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. oraz raport prezydencji niemieckiej, który stał się integralną częścią postanowień kolońskich. W czasie szczytu w Kolonii postanowiono, że jedność polityczna i wojskowa w odniesieniu do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony będzie polegała na działaniach związanych z zapobieganiem i przewyciężaniem kryzysów i będzie realizowana przez UE po jak najszybszym włączeniu UZE do UE. Zapowiedziano, że do końca 2000 r. zostaną opracowane konieczne instytucjonalne przesłanki włączenia UZE do UE. Zostaną wypracowane odpowiednie procedury traktujące jednakowo wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej zarówno należące do NATO, jak i nieuczestniczące w Sojuszu. Ponadto zobowiązano państwa członkowskie Unii do dalszego

¹⁸ J. Howorth, *La France, l'OTAN et la sécurité européenne: status quo ingerable, nouveau introuvable*, „Politique étrangère” 2002, nr 4, s. 1006.

rozwijania swych potencjałów wojskowych przede wszystkim w zakresie zwiększenia zdolności transportowych, środków rozpoznania wojskowego, systemów dowodzenia oraz wezwano do dalszego zacieśniania współpracy europejskich przemysłów obronnych¹⁹.

Przyjęta w Kolonii kompromisowa definicja, iż Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ma ograniczać się do podejmowania przez Unię Europejską operacji antykryzysowych w ramach misji petersberskich, została uznana we Francji jako ograniczenie rozwoju współpracy państw członkowskich UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności²⁰, oraz jako pozbawienie się przez Europę suwerenności w odniesieniu do powstania czysto europejskiego systemu obronnego z autonomicznymi siłami zbrojnymi i własnym przemysłem zbrojeniowym²¹.

Kolejnymi etapami na drodze uzyskiwania coraz większej samodzielności WEPBiO były decyzje Rady Europejskiej podjęte podczas obrad w Helsinkach (10–12 grudnia 1999 r.) oraz zapisy Traktatu z Nicei przyjętego 8 grudnia 2000 r. Wszedł on w życie 1 lutego 2003 r.

Dyplomacja francuska przed kolejnym szczytem Unii Europejskiej w Helsinkach podjęła wśród państw członkowskich szeroką akcję na rzecz wypracowania odpowiednich rozwiązań dotyczących wzmocnienia cywilnych i wojskowych zdolności operacyjnych UE. Chodziło przede wszystkim o wdrożenie jak największej liczby postanowień określonych w Kolonii. Potwierdzają to: wystąpienie J. Chiraca 26 sierpnia 1999 r.²²; francusko-brytyj-

¹⁹ *European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, (Colonge 3–4 June 1999)*, [w:] *WUE after the Washington and Colonge Summit*, Paris 1999, s. 23; *Presidency Report on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, (Colonge 3–4 June 1999)*, [w:] *WUE after...*, op.cit., s. 24; *Colonge European Council. Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, (Colonge 3–4 June 1999)*; *Presidency Report on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, (Colonge 3–4 June 1999)*, [w:] M. Zawistowska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Dokumenty...*, op.cit. s. 38–40.

²⁰ S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: mit czy rzeczywistość*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 2, s. 25.

²¹ V.J.Dufourcq, *L'alliance atlantique: l'année du cinquantenaire, de l'élargissement et du Kosovo*, [w:] *Annuaire français des relations internationales 2000*, Vol. 1, s. 553.

²² *Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République à l'occasion de la réception des ambassadeurs (Palais de l'Élysée)*, 26 août 1999; www.elysee.fr.

ska deklaracja w sprawie obrony europejskiej z 25 listopada 1999 r.²³; kolejna deklaracja Francusko-Niemieckiej Rady ds. Bezpieczeństwa i Obrony z 30 listopada 1999 r.²⁴, wystąpienie H. Védryne z 3 grudnia 1999 r.²⁵

Ważne znaczenie dla dalszego rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej miała Europejska Strategia Bezpieczeństwa „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”. Koncepcja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) została opracowana na szczycie UE w Salonikach (20 czerwiec 2003 r.) i przyjęta z poprawkami na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 12 grudnia 2003 r. Dokument został przyjęty bez większych zastrzeżeń.

Punktem wyjściowym było zdefiniowanie współczesnego bezpieczeństwa i występujących zagrożeń. Oceniono, że agresja na szerszą skalę wobec jakiegokolwiek państwa członkowskiego jest obecnie mało prawdopodobna. Jednak Europa musi być przygotowana na nowe zagrożenia, które są bardzo różnorodne, mniej widoczne i przez to mniej przewidywalne. Do takich zagrożeń zaliczono przede wszystkim międzynarodowy terrorizm, rozprzestrzenianie się broni masowego rażenia, konflikty regionalne występujące z dala od Europy, ale wpływające na jej bezpieczeństwo pozamilitarne oraz kwestię rozpadu państw źle rządzonych.

W związku z tymi zagrożeniami Unia Europejska, mając na uwadze obronę własnego bezpieczeństwa i wypływające z niego wartości, postawiła przed sobą trzy cele strategiczne:

- rozwijanie współpracy w dziedzinie walki z międzynarodowym terroryzmem i ulepszanie środków obrony przed nim;
- przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia na drodze przestrzegania zapisów odpowiednich traktatów oraz wzmocnienie postanowień ich weryfikacji;
- zapewnienie pomocy w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych.

²³ *Anglo-French Summit. Joint Declaration by the British and French Governments on European Defense, (London, 25 November 1999)*, [w:] M. Zawistowska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa...*, op.cit s. 5–6.

²⁴ *Franco-German Summit. Statement by the Franco-German Defence and Security Council (Paris, 30 November 1999)*, [w:] M. Zawistowska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa...*, op.cit., s. 8–9.

²⁵ *Discours du ministre des Affaires étrangères, Hubert Védryne, Vers une Europe de la sécurité et de la défense*, „Le Monde”, 4.12.1999.

W zależności od rodzajów zagrożeń oraz w związku z tym, iż nie wszystkie zagrożenia mają charakter wyłącznie militarny, postanowiono połączyć różne instrumenty, mając na uwadze ich zapobieganie i zwalczanie. W dziedzinie walki z terroryzmem za konieczne uznano połączenie środków wywiadowczych, politycznych, sądowych, wojskowych i innych w powstrzymywaniu rozprzestrzeniania broni, kontrolowanie jej eksportu, stosowanie presji politycznej i ekonomicznej przy jednoczesnej pomocy w rozwiązywaniu wewnętrznych konfliktów społecznych. W rozwiązywaniu konfliktów regionalnych w pierwszej kolejności postanowiono stosować środki polityczne i dyplomatyczne. Środki wojskowe i policyjne wprowadzać natomiast w etapie po konflikcie wraz z instrumentami gospodarczymi służącymi odbudowie i przywracaniu cywilnego rządu. W odniesieniu do stabilizacji słabych struktur państwowych i walki z przestępczością zorganizowaną kluczową rolę miały odgrywać cywilne zdolności reagowania kryzysowego.

W strategii na pierwszym miejscu stawiano aktywne działania polityczne, które powinny mieć na celu zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie sytuacji kryzysowych.

Działania polityczne, jeśli nie przyniosą zadowalających rezultatów, zgodnie z postanowieniami strategii powinny zostać wsparte wczesną, szybką i zdecydowaną interwencją militarną. Podkreślono, że ze względu na potencjał ekonomiczny oraz wydatki militarne Unia powinna być zdolna do przeprowadzenia kilku operacji jednocześnie, obejmujących zarówno działania wojskowe, jak i cywilne. By być zdolnym do tych operacji Unia Europejska powinna w określonym czasie doprowadzić do sytuacji, w której będzie mogła wykorzystać potencjał obronny wszystkich państw członkowskich. Temu zamierzeniu mają służyć działania zmierzające do utworzenia europejskiej agencji obrony. W strategii zostały określone ogólne zadania dla tworzonej agencji. Dotyczyły one przekształcenia „naszych sił zbrojnych w siły bardziej elastyczne i mobilne, umożliwienie im reagowania na nowe zagrożenia, stworzenie większych zasobów obronnych i efektywne ich wykorzystanie”. Zwracano uwagę, że systematyczne wykorzystanie wspólnych i wspólnie użytkowanych środków trwałych zredukowałoby ich dublowanie się i obniżyło koszty stałe, co pozwoliłoby w niedługim czasie zwiększyć zdolności operacyjne i logistyczne sił Unii Europejskiej.

By nie zadrażniać stosunków Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi, które słusznie odczytywały, że w strategii zostały uwzględnione koncepcje Francji dotyczące wyposażenia Unii Europejskiej we własne siły zbrojne jako ostatecznego instrumentu mającego na celu zachowanie pokoju, podkreślono, iż stosunki transatlantyckie są niezastąpione a celem Unii jest skuteczne i zrównoważone partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi i to partnerstwo „jest dla UE dodatkowym powodem do dalszej rozbudowy jej zdolności wojskowych i zwiększania jej spójności działania”.

W strategii wezwano państwa członkowskie do podjęcia szerokiej współpracy międzynarodowej opartej na zasadach multilateralizmu. Opowiedziano się za wyposażeniem instytucji UE w odpowiednie mechanizmy usprawniające działanie w środowisku międzynarodowym i zapewniające jej spójność wewnętrzną i solidarność w stosunkach na zewnątrz²⁶.

Na Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa wyraźnie zaznaczyło się stanowisko Francji w postaci przeciwstawienia się globalizacji, zastrzeżeniami do funkcjonującego jednobiegunowego układu stosunków międzynarodowych oraz wieloma zapisami politycznych preferencji dotyczących nadaniu w przyszłości Europie niektórych cech potęgi *status quo*²⁷. Chodziło o ochronę pozycji Europy w istniejącym układzie sił międzynarodowych poprzez zapewnienie jej prowadzenia aktywnej wieloinstrumentowej polityki na arenie międzynarodowej. Polityki wpływającej i zmuszającej otoczenie międzynarodowe do postępowania w określony sposób. Strategia stanowiła istotną koncepcję dla dalszego rozwoju EPBiO. Przyspieszyła dyskusję na temat koordynowania instrumentów i zdolności operacyjno-militarnych w ramach EPBiO.

W czasie prezydencji Francja zapowiedziała podjęcie działań mających na celu zaktualizowanie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, podkreślając, iż nie zamierza dążyć do opracowywania nowego dokumentu, mając świadomość braku wśród państw członkowskich konsensusu w tej kwestii. Chodziło przede wszystkim o dokonanie nowej oceny zagrożeń za-

²⁶ „*Une Europe plus sûre dans un monde meilleur*» le 12 décembre 2003, www.europa.eu.int, P. Cardot, *Approfondir et compéter la doctrine de sécurité de l'Union*, „*Défense nationale*”, mars 2004, s. 89–97.

²⁷ P. Vennesson, *Europejska strategia liberalna*, [w:] *Nowa Europa*, „Przegląd Natoliński” 2005, nr 2 (2), s. 76.

wartych w Strategii, rozszerzenie uzgodnień w odniesieniu do zdolności wojskowych Unii Europejskiej, a także określenia relacji pomiędzy Unią Europejską a NATO.

W dniu 13 grudnia 2007 r. podczas szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie został podpisany nowy traktat reformujący UE, tzw. Traktat lizboński. Po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego w 27 państwach członkowskich miał wejść w życie 1 stycznia 2009 r.

W zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w porównaniu do Traktatu konstytucyjnego, zrezygnowano z ustanowienia stanowiska ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej. W porównaniu do Traktatu nicejskiego, w art. 13 w nowym ustępie 2 wzmocniona została pozycja Rady Europejskiej, która nie tylko opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, ale podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określanych przez Radę. Dodany został nowy artykuł 13a, w którym zostały sprecyzowane obowiązki Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Obowiązki Wysokiego Przedstawiciela są powtórzeniem zakresu obowiązków ministra spraw zagranicznych UE określonych w art. III-296 Traktatu konstytucyjnego. Zachowana została również Europejska Służba Działań Zewnętrznych, której zadaniem jest wspomaganie Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego mandatu.

W Traktacie lizbońskim „Postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony” zostały wyodrębnione ze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w oddzielnej nowej sekcji 2. W porównaniu do Traktatu nicejskiego został dodany nowy artykuł 28a, który w zasadniczy sposób zmienił zapisy artykułu 17. Tak samo jak w artykule I-41 Traktatu konstytucyjnego podkreślone zostało, iż wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Następnie, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obrony oraz stworzenia wspólnej obrony UE. Potrzymano zobowiązania dotyczące oddania przez państwa członkowskie swych zasobów wojskowych i cywilnych do dyspozycji Unii oraz tworzonych wspólnych sił międzynarodowych. Powtórzone zostały zapisy dotyczące powołania Europejskiej

Agencji Obrony, zobowiązań dotyczących udzielenia pomocy na wypadek agresji zbrojnej oraz współpracy strukturalnej.

Współpraca strukturalna budziła wiele dyskusji w czasie przygotowania przez Konwent Traktatu konstytucyjnego, szczególnie w odniesieniu do określenia większości kwalifikowanej. W nowo wprowadzonym do Traktatu lizbońskiego artykule 28e postanowiono zrezygnować z zapisów zawartych w tym zakresie w artykule III-312, ust. 3 na rzecz określania większości kwalifikowanej zgodnie z artykułem 205 ust. 3 litera a, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Postanowienia dotyczące współpracy strukturalnej zostały szczegółowo określone w Protokole w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a Traktatu o Unii Europejskiej.

Państwa członkowskie UE zobowiązały się z dniem wejścia w życie Traktatu lizbońskiego do:

- przystąpienia do intensywniejszego zwiększania swoich zdolności obronnych, poprzez rozwój swoich wkładów krajowych i udział w siłach wielonarodowych;
- udziału w głównych europejskich programach wyposażenia wojskowego oraz w „Europejskiej Agencji Obrony”;
- zapewnienia, najpóźniej do 2010 roku, dostarczenia na potrzeby Unii wyspecjalizowanych zgrupowań taktycznych wraz z elementami wsparcia oraz z transportem i logistyką, zdolnych do podjęcia misji podejmowanych przez UE w ściśle określonych terminach i odpowiednich zdolnościach czasowych;
- współpracy w zakresie osiągnięcia uzgodnionych celów poziomów wydatków inwestycyjnych w zakresie wyposażenia obronnego i poddawaniu ich stałemu przeglądowi;
- zbliżenia swoich systemów obronnych i podjęcia współpracy w dziedzinie szkolenia i logistyki;
- zwiększenia dyspozycyjności, interoperacyjności, elastyczności oraz zdolności do rozmieszczenia swoich sił zbrojnych
- uczestniczenia w rozwoju głównych wspólnych lub europejskich programów wyposażenia w ramach Europejskiej Agencji Obrony²⁸.

²⁸ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 17.12.2007, C306/154-156.

Do Traktatu lizbońskiego wprowadzone zostały nowe artykuły 28b–28d. W artykule 28b zostały określone rodzaje misji, w których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych. Będą to:

- wspólne działania rozbrojeniowe;
- misje humanitarne i ratunkowe;
- misje wojskowego doradztwa i wsparcia;
- misje zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju;
- misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu;
- w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów²⁹.

Decyzje dotyczące podjęcia danej misji oraz określenia jej celu, zasięgu i ogólnych warunków ich przeprowadzania zostały oddane do dyspozycji Rady Europejskiej. Nad koordynacją cywilnych i wojskowych aspektów wszystkich misji podejmowanych przez Unię ma czuwać Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Koordynowanie ma odbywać się pod kierownictwem Rady Europejskiej oraz w ścisłym i stałym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa. Do tego artykułu nawiązują postanowienia kolejnego artykułu 28c, który zezwala Radzie Europejskiej na powierzenie prowadzenia danej misji grupie państw członkowskich, które wyrażą zgodę i dysponują odpowiednimi zdolnościami wojskowymi i cywilnymi do podjęcia tej misji. Misja taka uzgadniana między państwami biorącymi w niej udział i jest realizowana wspólnie z Wysokim Przedstawicielem Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Artykuł 28d dotyczy zadań Europejskiej Agencji Obrony. Zostały one określone następująco:

- przyczyniać się do określania celów zdolności wojskowych państw członkowskich i oceny wykonania zobowiązań w zakresie zdolności podjętych przez państwa członkowskie;
- wspierać harmonizację wymagań operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień;

²⁹ Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le traité de Lisbonne, Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET, N° 188.

- zgłaszać wielostronne projekty dla osiągnięcia celów zdolności wojskowych oraz zapewniać koordynację programów realizowanych przez państwa członkowskie i zarządzanie konkretnymi programami współpracy;
- wspierać badania nad technologiami obronnymi oraz koordynować i planować wspólne działania badawcze i studia nad rozwiązaniami technicznymi odpowiadającymi przyszłym wymaganiom operacyjnym;
- przyczyniać się do określania wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony oraz zwiększających efektywność wydatków wojskowych i, w stosownych przypadkach, wprowadzać w życie te środki.

Podkreślono, że Europejska Agencja Obrony jest otwarta dla wszystkich państw członkowskich pragnących uczestniczyć w jej pracach oraz że w jej ramach istnieje możliwość tworzenia się specjalnych grup skupiających państwa członkowskie uczestniczące we wspólnych projektach zbrojeniowych³⁰.

W czerwcu 2008 r., przed rozpoczęciem prezydencji Francji w Unii Europejskiej, Irlandczycy w referendum odrzucili projekt Traktatu lizbońskiego. Prezydent Francji N. Sarkozy starał się jak najszybciej znaleźć rozwiązanie tej niekorzystnej sytuacji, aby Unia nie pogrążyła się w kryzysie.

Przed przejściem przewodnictwa w Unii Europejskiej Francja podkreślała, iż jednym z najważniejszych priorytetów będzie nadanie większego impulsu do rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, że przyspieszenie rozwoju EPBiO będzie jednym z jej najważniejszych zadań.

Francja zapowiadała podjęcie działań mających na celu pokonanie istotnych trudności, z jakimi zмага się EPBiO, chodziło m.in. o problemy z pozyskiwaniem do udziału w misjach odpowiednich sił, brak wystarczającej interoperacyjności pomiędzy wystawianymi do współpracy kontyngentami narodowymi, problemy z transportem, potrzebę podjęcia dyskusji w odniesieniu do mechanizmów finansowania, planowania oraz dowodzenia operacjami.

Francja proponowała także rozbudowę zdolności wojskowych UE w celu jednoczesnego przeprowadzenia kilkunastu operacji ekspedycyj-

³⁰ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 17.12.2007, C 306/35-36.

nych o różnym charakterze, skali (strategiczny i operacyjny transport lotniczy i morski, tankowanie w locie, rozpoznawcze systemy satelitarne). Chciała usprawnić proces pozyskiwania sił do operacji poprzez projekty grupowania i specjalizacji jednostek narodowych, a także wzmacniać cywilny komponent EPBiO.

Francja w czasie swojej prezydencji chciała zająć się także doprecyzowaniem i dostosowaniem do aktualnych wyzwań poziom określony w Europejskim Celu Operacyjnym z 1999 r. (utrzymywanie w ramach misji UE ok. 60 tys. żołnierzy przez okres roku). Jednak tak ambitna wizja miała raczej stymulować proces stopniowego rozwoju potencjału EPBiO niż stać się formalnym celem, do realizacji którego miałyby dążyć państwa członkowskie³¹.

Francja chciała usprawnić planowanie i dowodzenie misjami EPBiO. Przed przejściem przewodnictwa postulowała utworzenie w tym celu dowództwa operacyjnego Unii Europejskiej, co jednak wywołało sprzeciw Wielkiej Brytanii, postrzegającej to jako osłabianie relacji transatlantycznych i NATO. W tej sytuacji prezydencja przedstawiła wariant ograniczony polegający na wzmocnieniu mechanizmów planowania i dowodzenia operacjami EPBiO. Ta propozycja powodowała możliwość wypracowania kompromisowego rozwiązania, np. utworzeniu stałej europejskiej komórki dowódczej w ramach istniejących organów EPBiO niebędącej formalnie dowództwem operacyjnym UE.

W czasie prezydencji Francja postulowała wprowadzenie formuły umożliwiającej ministrom obrony państw członkowskich zasiadanie w Radzie do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, aby usprawnić zarządzanie misjami EPBiO.

Celem Francji była także reforma mechanizmu finansowania misji ATHENA. Na potrzeby operacji wojskowych UE w marcu 2004 r. stworzono ten mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji UE. Wynikało to z konieczności ujednoczenia stosowanych do tej pory na zasadzie *ad hoc* reguł i tym samym usprawnienia zdolności UE do szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Z budżetu ATHENY pokrywane są wydatki związane z fazą przygotowawczą operacji, koszty

³¹ Program francuskiej prezydencji dostępny jest na jej oficjalnej stronie internetowej: <http://www.ue2008.fr>.

infrastruktury, utworzenia i funkcjonowania Dowództwa Sił i Operacji, ewakuacji medycznej i częściowo wspólnych usług medycznych oraz pozyskiwania informacji (obrazów satelitarnych). Koszty operacji wojskowej UE dzielone są na dwie zasadnicze kategorie: *Nation Born Costs*, tj. koszty własne ponoszone przez państwa wystawiające kontyngent oraz tzw. koszty wspólne ponoszone przez wszystkie państwa solidarnie niezależnie od tego, czy uczestniczą w operacji, według klucza opartego na PKB. Powoduje to, iż państwa, które uczestniczą w operacjach UE, ponoszą bardzo wysokie koszty własne. Francja jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji deklarowała możliwość wprowadzenia mechanizmu solidarności finansowej w czasie prowadzenia operacji. Jednak w trakcie trwania prezydencji żadna oficjalna propozycja nie została przedstawiona w tej kwestii, prawdopodobnie decydenci francuscy uznali, iż jest to zagadnienie zbyt skomplikowane, aby osiągnąć w tak krótkim czasie kompromisowe rozwiązanie.

Francja zapowiadała także podjęcie działań w odniesieniu do propozycji Komisji Europejskiej w kwestii proponowanych dyrektyw liberalizujących handel uzbrojeniem w Unii.

W latach 90. ubiegłego wieku wiele przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego państw członkowskich UE, wytwarzających te same lub podobne produkty uzbrojenia, podjęło inicjatywy i nawiązało współpracę dotyczące wdrożenia międzynarodowych europejskich programów zbrojeniowych. Zaczęły powstawać europejskie konsorcja przemysłu zbrojeniowego. W połowie lat 90. XX w. w Europie Zachodniej funkcjonowało około 40 liczących się koncernów zbrojeniowych. Tak duża liczba korporacji zbrojeniowych rozpraszała środki wydawane na produkcję obronną, utrudniała badania dotyczące nowych technologii oraz wpływała na obniżenie konkurencyjności wytwarzanych w państwach europejskich uzbrojenia w porównaniu do produkcji amerykańskich konsorcjów zbrojeniowych. Z tych też powodów w latach 90. XX w. nastąpiło łączenie się w Europie narodowych przedsiębiorstw zbrojeniowych w europejskie ponadnarodowe koncerny lub holdingi, które kontrolowały dany sektor produkcji zbrojeniowej w jednym lub kilku państwach. Proces integracji przemysłu obronnego w Europie Zachodniej nie był łatwy. Przeszkodą była struktura własności francuskiego przemysłu zbrojeniowego, charakteryzująca się dużym udziałem sektora państwowego. Francja, obok Wielkiej Brytanii, jest jed-

nym z największych wytwórców sprzętu wojskowego w Europie. Roczny poziom produkcji zbrojeniowej w każdym z tych państw osiąga wartość około 18 mld euro. Francja, mając na uwadze integrację obroną Europy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, podjęła działania na rzecz sprywatyzowania sektora obronnego, by przekonać zagranicznych inwestorów prywatnych do tworzenia wspólnych korporacji z koncernami francuskimi. W 1997 r. rząd francuski dokonał prywatyzacji Thomson SA produkującego elektronikę cywilną i wojskową. Z części wojskowej powstała firma Thales, największy europejski producent elektroniki wojskowej. Kolejnym krokiem była prywatyzacja lotniczej firmy Aerospiatale poprzez połączenie jej z Matra SA i Lagardere i utworzenie Aerospiatale Matra. Działania te otworzyły drogę do europejskiej współpracy w przemyśle obronnym. W drugiej połowie lat 90. XX w. zaczęto powoli odchodzić od współpracy w ramach konsorcjów na rzecz aliansów strategicznych, a przede wszystkim porozumień typu *joint venture*.

Kolejna zmiana, jaka dokonała się w europejskim przemyśle obronnym, jest związana z umiędzynarodowieniem badań i produkcji zbrojeniowej na drodze utworzenia wielonarodowych programów badawczych i produkcyjnych. Coraz bardziej powszechne stają się procesy bardzo wąskich specjalizacji w ramach wielkich międzynarodowych koncernów zbrojeniowych w wytwarzaniu wysoce zaawansowanych technologicznie podzespołów. Do największych konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego doszło na przełomie wieków.

Francja stoi na stanowisku, że Unia Europejska powinna stworzyć wewnętrzny rynek uzbrojenia. Jednak konsolidacja europejskiego przemysłu zbrojeniowego oraz powstanie europejskiego obszaru handlu sprzętem wojskowym jest kwestią niezmiernie trudną. W czasie prezydentur Francja zaproponowała dalszy rozwój Europejskiej Agencji Obrony oraz porozumienia dotyczące m.in. powołania międzynarodowej jednostki złożonej z samolotów A400M i ustanowienia europejskiego dowództwa transportu lotniczego; interoperacyjności lotnictwa marynarki wojennej oraz programu MUSIS przewidującego przygotowanie nowej generacji satelitów obserwacyjnych³².

³² <http://eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/coredrivers/Space/Earthobservation/MUSIS>.

Bardzo ważnym celem Francji było wzmocnienie strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i NATO. Biała Księga z 2008 r. podkreślała komplementarność pomiędzy Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim. Unia Europejska stała się głównym aktorem wspólnoty międzynarodowej. Sojusz Północnoatlantycki jako sojusz obrony zbiorowej był także instrumentem utrzymania pokoju (Afganistan, Kosowo). Pomędzy UE a NATO nie istniała więc konkurencja, a komplementarność.

Prezydent Francji, prezentując 17 czerwca 2008 r. konkluzje do Białej Księgi o Obronie, obok wielu kwestii ściśle dotyczących założeń polityki obronnej Francji na lata 2008–2025 zapowiedział powrót jego kraju do struktur wojskowych Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jednocześnie zaznaczył, że powrót do NATO nie będzie pełny, ponieważ nie zostaną mu podporządkowane jądrowe siły odstraszania, które pozostaną pod dowództwem Francji. Wypowiedział się przeciwko dość powszechnym poglądom o przeciwstawianiu się Unii Europejskiej (Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) Sojuszowi Północnoatlantyckiemu. Francja potrzebuje obu organizacji, które nie powinny rywalizować, ale wzajemnie się uzupełniać. Deklaracja prezydenta Francji, iż jego kraj chce zająć „całe swoje miejsce” w Sojuszu Północnoatlantyckim, została odebrana w samej Francji oraz w środowisku międzynarodowym jako kolejna zapowiedź zbliżenia się do struktur wojskowych NATO. Powrót do Sojuszu został obwarowany dwoma warunkami wstępnymi: „postęp w realizacji Europy obrony” oraz zagwarantowanie wojskowym miejsc „w kierowniczych instancjach na najwyższym szczeblu” NATO. Ponadto prezydent N. Sarkozy wielokrotnie podkreślał, że Francja zachowa pełną swobodę decyzji w odniesieniu do powrotu do NATO, nie odda żadnego komponentu swych sił zbrojnych pod dowództwo wojskowe Sojuszu oraz zachowa pełną kontrolę niezależnie od sytuacji nad odstraszaniem nuklearnym. Ta powściągliwość Francji w odniesieniu do powrotu do NATO związana jest w dużej mierze z faktem, że większość postawionych wobec NATO postulatów w Białej Księdze o Obronie z 1994 r. nie spotkała się z poparciem. Francja domagała się, aby Sojusz Północnoatlantycki:

- stał się miejscem realizacji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony;

- adaptował swoje struktury do nowej sytuacji strategicznej, poszerzając koordynację między komponentami politycznymi i wojskowymi, przy zwiększonym wpływie europejskich członków NATO;
- wykazał większą niezbędną elastyczność do nowych sytuacji, zwłaszcza organizując misje wychodzące poza art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, również z udziałem takich państw członkowskich jak Francja i Hiszpania, niewchodzących do zintegrowanej struktury wojskowej Sojuszu;
- był głównym miejscem konsultacji między europejskimi państwami Sojuszu oraz Stanami Zjednoczonymi i Kanadą w odniesieniu do ważnych kwestii bezpieczeństwa państw członkowskich, zwłaszcza wobec nowych zagrożeń dla państw wchodzących w skład NATO;
- otworzył się na inne kraje europejskie, zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej w warunkach współpracy międzyrządowej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Pełny udział Francji w strukturach NATO. Ten krok idzie w parze ze wzmocnieniem UE w dziedzinie zarządzania kryzysowego i poszukiwania nowej równowagi między Amerykanami a Europejczykami wewnątrz Sojuszu. Dotyczy to miejsca Francji, Biała Księga z 2008 r. przypomina trzy zasady ustalone przez gen. Ch. de Gaulle'a, które powinno się szanować:

- niezależność sił nuklearnych;
- niezależność podejmowania decyzji przez władze francuskie;
- niezależność sił francuskich.

Decyzja o reintegracji Francji ze strukturami wojskowymi NATO (sformalizowana podczas szczytu NATO w Strasburgu/Kehl w dniach 3–4 kwietnia 2009 r.) służyć miała, jak przekonywał 17 marca 2009 r. przed Zgromadzeniem Narodowym premier François Fillon, „nadaniu Europie obrony prawdziwej wagi” i uspokojeniu europejskich partnerów, którzy dotychczas „każdy krok w kierunku Europy obrony postrzegali jako krok wstecz we współpracy w ramach NATO”.

Opublikowana w czerwcu 2008 r. Biała Księga obrony i bezpieczeństwa narodowego, zawiera konkretne i ambitne propozycje dotyczące usprawnienia i rozwoju europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Obowiązująca nowa Biała Księga o Obronie i Bezpieczeństwie Narodowym określa strategiczną analizę na następne 15 lat czyli do 2025 r. jako następstwo potrzeby opracowania nowej polityki w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa.

Nowa Biała Księga o Obronie z 2008 r. w porównaniu z Białą Księgą z 1994 r. rozszerza w sposób zasadniczy interesy związane z bezpieczeństwem Francji, nie ograniczając ich do spraw związanych wyłącznie z kwestiami dotyczącymi obrony. Definiuje narodową strategię bezpieczeństwa, która odnosi się do „wspólnych zagrożeń i gróźb mogących zagrażać życiu obywateli”³³. Do obszaru bezpieczeństwa narodowego została dołączona polityka obronna. Aby lepiej zapewnić obronę interesów Francji, ochronę swoich obywateli, narodowej strategii bezpieczeństwa służy polityka bezpieczeństwa wewnętrznego – w odniesieniu do indywidualnego bezpieczeństwa osób, ich mienia czy zapewnienia porządku publicznego – zależy od polityki obywatelskiego bezpieczeństwa. Inne dziedziny takie jak polityka zagraniczna, polityka gospodarcza przyczyniają się także bezpośrednio do bezpieczeństwa narodowego.

Strategia bezpieczeństwa narodowego wyszczególnia pięć funkcji, które siły obrony i bezpieczeństwa powinny opanować:

- 1) znajomość i antycypacja,
- 2) zapobieganie,
- 3) odstraszenie,
- 4) ochrona,
- 5) interwencja.

Znajomość i antycypacja stanowią nową czynność strategiczną, postawioną jako priorytet. W świecie scharakteryzowanym jako niepewność i niestałość, posiadanie wiedzy w odniesieniu do różnego rodzaju sytuacji stanowi pierwszą linię obrony. To gwarantuje autonomię decyzji i pozwala Francji zachować inicjatywę strategiczną. Powinna ona oferować zarówno decydom politycznym, jak i wojskowym czy osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wewnętrzne i obywatelskie, środki o największych możliwościach od tych niezbędnych dla przewidywania do kontroli prowadzonych zadań.

³³ *Livre blanc sur la défense et sécurité en 2008*, La documentation Française, s. 10.

Połączenie tych pięciu czynności musi być elastyczne i powinno ewoluować, dostosowując się do zmian środowiska międzynarodowego. W związku z tym Biała Księga będzie regularnie aktualizowana przed wejściem każdej nowej uchwalanej co 6 lat ustawy o planowaniu (*loi de programmation*), wyznaczającej kierunki rozwoju systemu obronnego państwa i określające związane z tym koszty.

Europejska ambicja stanowi priorytet. Unia Europejska jako główny aktor w zarządzaniu kryzysowym i w bezpieczeństwie międzynarodowym jest podstawowym komponentem francuskiej polityki bezpieczeństwa. Francja życzyłaby sobie, aby Europejczycy wyposażyli się w odpowiednie zdolności wojskowe i cywilne. Biała Księga proponuje wiele konkretnych celów dla Europy Obrony na najbliższe lata. Te cele to:

- zdolność interwencji 60 tys. żołnierzy mogących rozpocząć działanie w ciągu jednego roku, w tym lotnictwa i marynarki;
- zdolność rozpoczęcia dwóch, trzech operacji utrzymania czy przywrócenia pokoju i wielu operacji mniej istotnych;
- wzrost siły zdolności europejskich w kwestii planowania i prowadzenia operacji militarnych i cywilnych, jednocześnie rozwijając działania zewnętrzne UE;
- ożywienie europejskiego przemysłu obronnego.

Od 2012 r. Francja przeznaczna na obronę około 1% rocznie z budżetu, stąd w 2012 r. na obronę przeznaczyła 377 mld euro, równocześnie zmniejszając w ciągu sześciu, siedmiu lat koszty funkcjonowania ministerstwa obrony i armii. Budżet na wyposażenie armii, który w 2008 r. wynosił 15,2 mld euro, w okresie 2009–2020 wynosił średnio na rok ok. 18 mld euro³⁴.

Kolejnym z celów prezydencji francuskiej w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa było uczynienie z Unii Europejskiej czołowego podmiotu w walce z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia i terroryzmu.

Wzmocnienie środków dyplomatycznych i politycznych mieszkańców Unii Europejskiej stanowi priorytet dla skutecznego stawienia czoła zagrożeniom, jakimi są rozprzestrzenianie broni masowego rażenia i terroryzm.

³⁴ http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc/les_reperes/le_format_des_armees/le_conseil_de_defense_et_de_securite_nationale_

Prezydencja francuska miała na celu podjęcie działań na rzecz:

- zwiększenia udziału Unii w wysiłkach na rzecz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia (plan działania Unii Europejskiej przeciwko rozprzestrzenianiu) w charakterze wsparcia dla wielostronnych układów o nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i rozbrojeniu;
- wzmocnienia instrumentów Unii na rzecz przeciwdziałania destabilizującym transferom broni, zwłaszcza w zakresie nielegalnego handlu bronią lekką i małokalibrową;
- mobilizowania wszelkich środków Unii i jej krajów członkowskich w walce z terroryzmem (wczesne wykrywanie, dzielenie się informacjami, współpraca w ramach Unii oraz z krajami trzecimi);
- wzmocnienie poziomu zabezpieczenia w odniesieniu do ochrony przed atakami cyberprzestępców)³⁵.

W kontekście utrzymujących się kryzysów związanych z rozprzestrzenianiem broni, prezydencja podkreślała znaczenie wyzwań nierozprzestrzeniania. Zwracała uwagę na potrzebę wzmocnienia narzędzi w tej dziedzinie w postaci planu działania Unii Europejskiej przeciwko rozprzestrzenianiu i zaproponowała swoim partnerom poczynienie postępów, zwłaszcza w zakresie objęcia zakazem stosowania broni kasetowej i zwalczania handlu bronią lekką i małokalibrową.

Wśród celów Prezydencji francuskiej można wymienić także potrzebę umocnienia współpracy pomiędzy ONZ i UE, zwłaszcza w dziedzinie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, zarządzania kryzysowego i rozwoju. Wspieranie współpracy pomiędzy Unią Europejską i Radą Europy, a także pomiędzy UE i Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE)³⁶.

Nie wszystkie propozycje Francji zostały zaakceptowane, ale z pewnością można stwierdzić, iż w trakcie trwania francuskiej prezydencji w 2008 r. jej stanowisko w różnych kwestiach dyskutowanych na forum unijnym zostało wyraźnie zaznaczone.

³⁵ Program francuskiej prezydencji dostępny jest na jej oficjalnej stronie internetowej: <http://www.ue2008.fr>.

³⁶ Ibidem.

Aleksander Smolar w wywiadzie przeprowadzonym dla „Gazety Wyborczej” stwierdził, iż tym, co powoduje, że można oceniać sceptycznie francuską prezydenturę z 2008 r., jest jej przejściowość i nadzwyczajność. „Ale czy jest to porażka Sarkozy’ego, czy przypomnienie o słabości Europy? Pokazał on, jak ważne jest przywództwo, a nie tylko umowy i traktaty”³⁷.

Summary

The exercise of the Presidency of the Council of the European Union is a complex type of political leadership. The French presidency exercised in the period from July 1 to December 31, 2008 was planned very carefully and in full swing. The French Presidency has set itself four key priorities: energy and climate, migration issues, agriculture, security and defense. It also outlined a very ambitious list of priorities. Not all French proposals were accepted, but it certainly can be said that during the French presidency in 2008, its position on the various issues discussed by the EU is clearly marked.

Абстракт

Осуществление председательства в Совете Европейского союза представляет собой сложный тип политического лидерства. Французское председательство осуществлено в период с 1 июля по 31 декабря 2008 года было запланировано очень тщательно и со всего размаха. Французское председательство поставило перед собой четыре основных приоритета: энергетика и климат, вопросы миграции, сельское хозяйство, безопасность и оборону. Франция составила очень амбициозный список приоритетов. Не все французские предложения были приняты. Но можно конечно сказать, что во время председательства Франции в 2008 году её позиция по различным вопросам была очень обсуждена и таким образом четко и заметно обозначена в ЕС.

³⁷ M. Wojciechowski, *Czy Sarkozy przebudził Europę?*, „Gazeta Wyborcza”, 3.01.2009.