

Cezary Mik*, Marcin Mróz**

Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności¹

Reflection Paper on the Future of European Defence (ZSP/WAPM-1365/17): The submitted document opens the debate on the future of European defence. In the present geostrategic context, it is advisable that the European Union should increase its military potential by, inter alia, reducing the number of weapon systems, strengthening cooperation regarding defence industry, increasing operational interoperability and achieving strategic autonomy. The authors point out that the implementation of these goals may be difficult due to the fact that they assume, to a lesser or greater extent, limiting the defence autonomy of member states, as well as due to the controversy that would arise around a "fair" distribution of costs and profits among individual states related to the process of integration of the European defence industry.

Keywords: security | European Union | armed forces | weapon

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo | Unia Europejska | siły zbrojne | broń

* Profesor doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; cezary.mik@sejm.gov.pl.

** Doktor nauk humanistycznych, ekspert ds. międzynarodowych BAS; marcin.mroz@sejm.gov.pl.

Opinia merytoryczna

Przedmiot dokumentu

■ Treść dokumentu

Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności (dalej: dokument) składa się ze wstępu i trzech części: 1. „Wprowadzenie” (s. 3–4), 2. „Główne tendencje” (s. 5–6), 3. „Europa w 2025 r. – ku Unii Bezpieczeństwa

¹ *Opinia na temat dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości europejskiej obronności [COM(2017) 315 final]* sporządzona 10 października 2017 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji ds. Unii Europejskiej; BAS-ZSP/WAPM 1365/17.

i Obrony” (s. 10–19). Zaopatrzone jest ponadto w kilkustronicowy aneks zawierający postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (TUE, artykuły 42–46; s. 20–23).

We wstępie dokumentu określono trzy warianty *dążenia do realizacji Unii Bezpieczeństwa i Obrony* (s. 2). Wskazano, że: *Dzięki Unii Europejskiej na naszym kontynencie trwa bezprecedensowy okres pokoju*². *Jednakże coraz wyraźniejszy brak stabilności w sąsiedztwie Europy, jak również globalne i nowo powstające zagrożenia dla bezpieczeństwa spowodowane czynnikami ekonomicznymi, środowiskowymi i technologicznymi stanowią poważne wyzwanie dla naszego bezpieczeństwa. Wśród obywateli narastają obawy związane z bezpieczeństwem i oczekują oni ochrony ze strony Unii. Jeśli chcemy spełnić ich oczekiwania, bezpieczeństwo i obrona muszą w przyszłości odgrywać ważniejszą rolę w europejskim projekcie* (s. 2).

We „Wprowadzeniu” podkreślono natomiast, że inspiracją dla powstania Unii była wizja trwałego pokoju na kontynencie europejskim, i sprecyzowano, że dla większości Europejczyków okres pokoju trwa już od trzech pokoleń i siedmiu dziesięcioleci. Jednak: *Pokój i bezpieczeństwo we własnym kraju* (ang. *at home*) *nie są już oczywistością* (ang. *can no longer be taken for granted*) *w świecie, w którym globalne i regionalne mocarstwa ponownie się zbroją, terroryści atakują w samym środku europejskich miast i na całym świecie, a cyberataki przybierają na sile* (s. 3). W tych okolicznościach (to znaczy – jak należy rozumieć – ze względu na wskazane trzy czynniki znamionujące zagrożenie) Unia Europejska i jej państwa członkowskie *mają obowiązek chronić obywateli oraz propagować europejskie interesy i wartości* (s. 3). Jak się podkreśla, *bezpieczeństwo* (*security*) *stało się jedną z kwestii, które najbardziej niepokoją Europejczyków. Oczekują oni ochrony ze strony Unii. Chcą czuć się w Europie bezpieczni i chronieni* (ang. *safe and secure*), *zastępują na to i muszą być w stanie to uzyskać*³.

Z przedstawionych powyżej powodów bezpieczeństwo i obrona muszą odgrywać ważniejszą niż dotąd rolę w europejskim projekcie. Dla wielu dzisiejszych zagrożeń granice państwowe nie stanowią przeszkody. Dlatego, chociaż to państwa członkowskie wciąż znajdują się na linii frontu i są odpowiedzialne za rozmieszczenie sił bezpieczeństwa i sił zbrojnych w razie potrzeby, dla zapobiegania nowego rodzaju zagrożeniom i ich opanowywaniu najlepszą metodą jest współpraca. Unia Europejska może *uruchamiać, ułatwiać i zacieśniać* tę współpracę oraz stwarzać dla państw członkowskich *ramy i zachęty* dla rozwoju i utrzymania większej i lepszej zdolności obronnej. *Można to osiągnąć poprzez bardziej systematyczną współpracę oraz wspólne opracowywanie technologii i budowę zdolności* (s. 4).

² W wersji angielskiej: *The European Union has brought an unprecedented period of peace to our continent.*

³ W wersji angielskiej: *They look to their Union for protection. They demand, deserve and must be able to feel safe and secure in Europe.*

Poza tym we „Wprowadzeniu” wskazuje się, że jednym z głównych atutów *podjęcia unijnego* jest to, iż łączy się w nim *miękką i twardą siłę*, czyli *instrumenty bezpieczeństwa i obrony* oraz zmierzające do zapobieżenia konfliktowi środki dyplomatyczne, sankcje, współpracę na rzecz rozwoju i środki handlowe (s. 4). Podkreśla się też, że Unia stanowi swego rodzaju *platformę* umożliwiającą koordynowanie polityki bezpieczeństwa i obrony z głównymi partnerami: NATO i ONZ (s. 4).

W części drugiej – „Główne tendencje” – stwierdza się, że wiele trendów – strategicznych, politycznych, ekonomicznych i technologicznych – wskazuje, iż sytuacja dojrzała do tego, aby Europa dokonała zdecydowanej zmiany w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Czynniki strategiczne zawarto w trzech akapitach. W pierwszym zauważa się, że: *po dziesięcioleciach pokoju w Europie rysuje się nowa rzeczywistość, zarówno wewnątrz naszych granic, jak i poza nimi* (s. 5). Wskazuje się przede wszystkim, że państwa położone na wschód od Unii Europejskiej stoją w obliczu *zagrożeń wojskowych, gospodarczych, politycznych i związanych z bezpieczeństwem energetycznym* (s. 5), natomiast w basenie Morza Śródziemnego i w niektórych regionach Afryki Subsaharyjskiej powstały obszary wyłączone spod kontroli rządowej, w których dobrze prosperują terroryści i przestępcy. Regionalne konflikty skutkują wzrostem liczby ofiar cywilnych i falami uchodźców. Ponadto podkreśla się, że coraz lepsza sieć połączeń zaciera granice między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, a: *zmiana klimatu i niedobór zasobów w połączeniu ze wzrostem demograficznym i osłabieniem struktur państwowych [ang. state fragility] mogą również napędzać konflikty i wywoływać niestabilność na całym świecie* (s. 5).

Jednocześnie w akapicie drugim stwierdza się, że stosunki transatlantyczne podlegają ewolucji, a obowiązek poprawy bezpieczeństwa europejskiego spoczywa przede wszystkim w rękach samych Europejczyków, którzy mają po temu środki, gdyż państwa europejskie zajmują drugie miejsce na świecie pod względem wydatków na cele wojskowe. *Działanie wspólnie z naszymi partnerami pozostanie dla UE normą i preferowanym wyborem, jednak powinniśmy być w stanie działać samodzielnie w razie potrzeby* (s. 5).

W akapicie trzecim zaś odnotowuje się, że w 2016 r. rządy narodowe bardziej zdecydowanie reagowały *na naglące zagrożenia dla bezpieczeństwa i obawy swoich obywateli* (s. 5) i stosownie do tego zwiększono budżety na obronność, niemniej do przebycia jest jeszcze długa droga, jako że: *dążenie do europejskiej autonomii strategicznej wymaga zarówno większych wydatków na naszą obronę, jak i efektywniejszego i wspólnego dokonywania wydatków* (s. 5), a Stany Zjednoczone już obecnie inwestują w obronę dwa razy więcej niż wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej razem.

Natomiast w sekcji dotyczącej czynników politycznych w pierwszym rządzie zaznacza się, że przywódcy unijni zobowiązali się wzmocnić europejskie

bezpieczeństwo i obronę i że tego żądają i oczekują od nich obywatele: *Sondaże opinii publicznej jasno pokazują, że kwestia bezpieczeństwa stała się problemem numer jeden dla większości obywateli Europy (zob. rysunek 3), choć przyczyny poczucia braku bezpieczeństwa są różne w poszczególnych państwach członkowskich (s. 6)*⁴. *Europejczycy są również zgodni, że wspólne działania państw UE są nieodzowne dla ich bezpieczeństwa. Znaczna większość we wszystkich państwach członkowskich chciałaby zwiększenia aktywności Europy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (rys. 3)*⁵. Powyższe cytaty dotyczące wyrażanej w sondażach woli Europejczyków zaopatrzone są w komentarz, w którym – niewątpliwie słusznie – stwierdza się, że: *na obszarze, w którym towary, usługi, kapitał i osoby mogą swobodnie przepływać, odpowiedzialności za bezpieczeństwo nie da się podzielić ani też bezpieczeństwa nie można w pełni zagwarantować poprzez odrębne działania poszczególnych państw członkowskich (s. 6)*. Co należy rozumieć, że w wymiarze politycznym postulaty Komisji opierają się z jednej strony na woli obywateli Unii, z drugiej zaś na obiektywnych uwarunkowaniach systemowych.

W sekcji dotyczącej czynników ekonomicznych i technologicznych stwierdza się przede wszystkim, że rynki związane z obronnością są bardzo rozdrobnione, co powoduje brak interoperacyjności i generuje koszty utraconych korzyści, oceniane na co najmniej 30 mld euro, przez co sumaryczne zdolności obronne Unii Europejskiej w relacji do ponoszonych wydatków są *dramatycznie niskie (s. 7)*. W porównaniu z mocarstwami o rozmiarach kontynentalnych, państwa członkowskie Unii są zbyt małe, aby osiągnąć pożądane rezultaty. W związku z tym, je-

⁴ Komisja odnosi się tu, jak należy rozumieć, do pierwszej części rys. 3. Należy w związku z tym zauważyć, że z części tej (ani też z dwóch pozostałych części rys. 3) nie wynika, by kwestia bezpieczeństwa stała się problemem numer jeden dla większości obywateli Europy. Zgodnie ze wskazaną częścią rysunku, zatytułowaną *What are we most concerned about?*, czyli *o co jesteśmy najbardziej zatroskani?*, czy też *o co się najbardziej niepokoiimy?*, co w polskiej wersji zostało oddane niezbyt szczęśliwie przez *czego się najbardziej obawiamy?*, w 2016 r. na pierwszym miejscu zatroskani jesteśmy problemem imigracji, na drugim – terroryzmem, na trzecim – sytuacją ekonomiczną, a na przykład dopiero na ósmym miejscu przejmują nas *wpływ UE w świecie (s. 7; wersja angielska s. 6)*. Bezpośrednie pytanie o poczucie bezpieczeństwa nie pada tam w ogóle. Pośrednio owszem, w takim samym sensie, w jakim na przykład pytanie o „wzrost cen” jest pytaniem o poczucie bezpieczeństwa pytanego, czyli w sensie niewiążącym się z obronnością państwa, o której traktuje dokument. Wszelkie obawy i niepokoje ludzkie związane są wszak z poczuciem bezpieczeństwa – fizycznego, materialnego, społecznego, eschatologicznego itp. – ale niekoniecznie chodzi w nich o zagrożenia związane z obronnością państwa.

⁵ Komisja odnosi się tu, jak należy rozumieć, do części drugiej rys. 3. Należy w związku z tym stwierdzić, że w części tej nie ma mowy o *zwiększeniu aktywności Europy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*. Indagowani stwierdzali jedynie w większości, że: *zgadzają się na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich (s. 7, wersja angielska s. 6)*.

śli Unia chce być konkurencyjna wobec światowych potęg przemysłowych, musi połączyć i zintegrować swój *najlepszy potencjał przemysłowo-technologiczny*, w szczególności w sferze obronności (s. 8).

Kolejnym problemem są postępujące zmiany technologii, zwłaszcza technologii cyfrowych, które: *radikalnie przekształcają charakter i oblicze obrony i bezpieczeństwa* (s. 8). Względna dostępność tych technologii powoduje narastanie niekonwencjonalnych, ponadnarodowych i asymetrycznych zagrożeń (*ataki hybrydowe, terrorystyczne, cyberataki oraz ataki chemiczne, biologiczne i radiologiczne*, s. 8).

Konkluduje się, że w przyszłości: *efektywne europejskie bezpieczeństwo i obrona zależą od skutecznej koordynacji głównych inwestycji UE i jej państw członkowskich w badania i rozwój*⁶, co pomoże: *dotrzymać kroku nowym tendencjom i wytworzyć potencjał technologiczno-przemysłowy, którego Europa potrzebuje do zapewnienia sobie autonomii strategicznej* (s. 8). Podkreśla się przy tym, że państwa członkowskie Unii posiadają 178 systemów uzbrojenia, natomiast Stany Zjednoczone, wydające na obronność ponaddwukrotnie więcej, mają ich tylko 30 (s. 9).

W części trzeciej dokumentu przedstawiono trzy scenariusze możliwego, przyszłego rozwoju europejskiej obronności. Są one poprzedzone wprowadzeniem, w którym formułuje się warunki zbudowania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony jako instrumentu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli Unii (s. 10–11). Komisja zalicza do nich: 1) umocnienie systematycznej współpracy państw członkowskich i stopniową integrację w sprawach obronności (co miałyby odbywać się *z pełnym poszanowaniem konstytucyjnych praw i obowiązków każdego kraju*; działanie to według Komisji ma przyczynić się *w istocie do zachowania suwerenności państw*), 2) zapewnienie *ściślejszego dostosowania podejść do strategii*, wspólnoty rozumienia zagrożeń, wspólnego podejmowania decyzji i działań oraz większej solidarności finansowej na poziomie europejskim, 3) wzięcie większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo przez Unię Europejską (jako sposobu zwiększenia wkładu w międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo), przy utrzymaniu koordynacji NATO i Unii Europejskiej w zakresie *twardego i miękkiego bezpieczeństwa*, 4) zwiększenie zakresu i efektywności oraz koordynacji w zakresie wydatków państw członkowskich na obronę (utrzymanie zasady, że obronność jest finansowana przede wszystkim ze źródeł krajowych),

⁶ Warto tu przypomnieć, że poza omawianym dokumentem tego samego dnia, 7 czerwca 2017 r., wydano także wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski program rozwoju przemysłu obronnego, mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE [COM(2017) 294 final] oraz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego” [COM(2017) 295 final]; oba te dokumenty stanowiły przedmiot opinii BAS.

przy częściowym ich zintegrowaniu w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego (mając na uwadze przyszłą wspólną obronę), 5) zapewnienie systematycznej współpracy i integracji w zakresie obronności przez ustanowienie *prawdziwego jednolitego rynku na użytek obronności* (instrumentami służącymi osiągnięciu tego celu miałyby być: *stymulowanie konkurencji przemysłowej, dostęp transgraniczny do łańcucha dostaw dla mniejszych gałęzi przemysłu, specjalizacja, korzyści skali dla dostawców, optymalizacja zdolności produkcyjnych, niższe koszty produkcji i bezpieczeństwo dostaw*) oraz ułatwienie prowadzenia badań o znaczeniu krytycznym i powstawanie nowych przedsiębiorstw o znaczeniu innowacyjnym (opracowywanie nowych technologii w sferze bezpieczeństwa; Komisja wskazuje zarazem, że: *Zmiany pociągną jednak za sobą również koszty i uzasadnione obawy, którymi trzeba będzie się zająć, stosując odpowiednie środki i zapewniając ochronę interesów bezpieczeństwa narodowego*).

Po tym wprowadzeniu Komisja przedstawiła trzy scenariusze, które, jak twierdzi: *są stopniowymi krokami w tym samym kierunku*. Podobnie, jak w białej księdze na temat przyszłości Unii Europejskiej, Komisja podkreśliła też, że: *Elementy poszczególnych scenariuszy nie są wyczerpujące ani nie wykluczają się wzajemnie. Kładzie się w nich raczej nacisk na inne elementy, jeżeli chodzi o solidarność, operacje, zdolności, przemysł i wykorzystanie środków finansowych, w zależności od stopnia zaangażowania w Unię Bezpieczeństwa i Obrony*. Chodzi zatem o opisanie, jak w poszczególnych scenariuszach wygląda tzw. europejska wartość dodana. Przy tym Komisja podniosła, że niektóre z elementów prezentowanych scenariuszy są już *obecnie badane lub wdrażane*. Komisja zastrzegła ponadto, że scenariusze te: *mają charakter opisowy i nie przesądzają ostatecznego stanowiska prawnego i politycznego Komisji*.

Komisja Europejska przedstawiła trzy możliwe scenariusze przyszłej obronności europejskiej (s. 12–19). Są to: 1) koncepcja *status quo* (określona jako „Współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony”), 2) koncepcja częściowej federalizacji wspólnej obrony (określona jako „Podział zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony”), 3) koncepcja federalizacji obrony i bezpieczeństwa (nazwana „Wspólną obroną i bezpieczeństwem”).

Scenariusz pierwszy (s. 12–13) opiera się na podstawowym założeniu, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony zachowa swój dobrowolny, doraźny (reaktywny) i międzyrządowy charakter (solidarność rozumiana jako suma interesów państw członkowskich zidentyfikowanych jako tożsame czy wspólne, podejmowanie decyzji na zasadzie jednomyślności, definicje, prewencja, w tym wywiadowcza, i reakcje wypracowywane przede wszystkim na poziomie krajowym, chociaż państwa członkowskie mają skuteczniej i bardziej systematycznie wymieniać informacje). A zatem, wbrew twierdzeniu Komisji, że wszystkie scenariusze zmierzają w tym samym kierunku, jest to scenariusz zmierzający do zachowania co do istoty *status quo*. W sferze zdolności i operacji Unia utrzymałaby przede wszystkim swój charakter jako miękkiej siły w stosunkach międzytaro-

dowych, tzn. utrzymano by przewagę znaczenia zdolności cywilnych nad wojskowymi w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej, zachowano by dominację NATO w sferze zdolności wojskowych (wspomina się tylko o zacieśnieniu współpracy w obliczu nowych zagrożeń). Swoją rolę nadal wypełniałaby Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna. Obronność pozostałaby przedmiotem współpracy o charakterze politycznym. Mocniejsze współdziałanie, inicjowane wszakże oddolnie, objęłoby natomiast technologie o znaczeniu krytycznym oraz logistykę operacji wojskowych. Podjęto by także kroki w kierunku zwiększenia przejrzystości planowania obronnego państw członkowskich i wspólnych badań w sferze obronności oraz związane z ustanowieniem Europejskiego Funduszu Obronnego, mającego pomóc w opracowaniu nowych zdolności Unii. W pierwszym scenariuszu nie doszłoby też do utworzenia jednolitego rynku w dziedzinie przemysłu obronnego. Państwa członkowskie nie będą też dysponowały wszechstronnie rozwiniętymi rodzajami sił zbrojnych. Operacje Unii będą zależne od tzw. wkładów krajowych. W efekcie Unia nie będzie zdolna do działania w obszarach krytycznych, nie będzie w stanie angażować się w najtrudniejsze misje.

Podstawą scenariusza zmierzającego do częściowej federalizacji polityki bezpieczeństwa i obronnej (s. 13–15) jest solidarność pojmowana jako zwiększenie wspólnoty finansowej i operacyjnej, ujednoczenie podejścia do strategii oraz przyspieszenie procesu podejmowania decyzji. W sferze zdolności i operacji miałyby to przełożyć się na zwiększenie zdolności do przerzucania sił zbrojnych, pełne zaangażowanie w zarządzanie kryzysami zewnętrznymi, budowanie potencjału partnerów w zakresie bezpieczeństwa i obrony, poprawa zdolności Unii do reagowania na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne (terroryzm, zagrożenia hybrydowe, cybernetyczne, kontrola granic, bezpieczeństwo morskie i energetyczne). Unia Europejska miałaby też ściślej współpracować z NATO, jakkolwiek jej działanie wciąż sytuowałoby się poniżej progu wspólnej obrony ustalonego w art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). W odniesieniu do zarządzania kryzysowego byłoby więcej misji unijnych cywilnych i wojskowych. Najsilniejsze wojskowo państwa członkowskie podejmowałyby współpracę strukturalną, zgodnie z art. 44 TUE. Unia miałaby być bardziej bezpośrednio zaangażowana w ochronę państw członkowskich i ich obywateli w przypadku poważnych ataków i zakłóceń wymierzonych w dany kraj i jego infrastruktury krytyczne. Miałyby być również zwiększona częstotliwość ćwiczeń w zakresie cyberataków, zapewniona ściślejsza współpraca w zakresie ścigania i karania przestępców, zapewniona systematyczna wymiana danych wywiadowczych i ich łączenie, priorytetowo traktowana współpraca w sferze zwalczania finansowania terroryzmu, zorganizowanej przestępczości i prania pieniędzy. Umocniona zostałaby Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna. Działałaby ona w koordynacji z siłami obrony. Podjęto by również działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, koordynacji w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i zarządzania ryzykiem celnym. Rozwijano by także nadal programy kosmiczne Unii, które

poszerzono by o „usługi” w sferze bezpieczeństwa i obrony, łącznie z nadzorem granic, poszukiwaniami i ratownictwem oraz bezpieczeństwem kanałów komunikacji rządowej. Poszerzono by także *zakres ram wsparcia obserwacji i śledzenia*. W dziedzinie obrony współpraca miałaby być normą, a nie wyjątkiem. Poprawione zostałyby współdziałanie państw członkowskich, a powielanie działań radykalnie ograniczone. Tworzenie i zamawianie złożonych platform w dziedzinie bezpieczeństwa zostałyby objęte współpracą. Państwa członkowskie rozwijałyby w wyższym stopniu zdolności wielonarodowe w wielu obszarach (w dziedzinie transportu strategicznego, systemów zdalnie sterowanych statków powietrznych, nadzoru morskiego i komunikacji satelitarnej, jak również w zakresie zdolności ofensywnych). Wsparcie dla tych zdolności stanowiłyby: *wspólne planowanie i struktury dowodzenia na poziomie UE oraz logistyka*. W szczególności *elementy awaryjnych sił wielonarodowych oraz dowództwo medyczne i ogólnounijnne dowództwo transportu powietrznego stanowić będą skuteczne wsparcie dla misji i operacji UE*, natomiast *wspólna europejska kultura wojskowa będzie się rozwijać dzięki wspólnemu kształceniu, szkoleniom i manewrom na wielką skalę*. W ramach programów europejskich opracowywane byłyby też: *technologie o krytycznym znaczeniu, zwłaszcza w dziedzinie sztucznej inteligencji, biotechnologii i systemów komputerowych o dużej wydajności*. Za możliwe uznano utworzenie europejskiego centrum monitorowania, którego zadaniem byłoby: *śledzenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w te krytyczne technologie i analizowanie ich ewentualnych skutków*. Zapewniono by sprawniejsze działanie Unii: *dzięki interoperacyjnym obronnym zdolnościom lądowym, powietrznym, kosmicznym i morskimi*. Jeśli chodzi o przemysł obronny, to dzięki korzyści skali wynikających z jego rozwoju w wielkości unijnego rynku wewnętrznego wyposażenia obronnego i korzystnemu finansowaniu, możliwe będzie bardziej racjonalne wykorzystanie jego zasobów.

Trzecim scenariuszem jest scenariusz federalizacji polityki bezpieczeństwa i obrony (s. 15–18). W tym wypadku zasadą działania Unii i jej państw członkowskich miałyby być solidarność pojmowana jako wspólnota interesów i działań, łącznie z możliwością uruchomienia wzajemnej pomocy w rozumieniu art. 42 TUE. W sferze zdolności i operacji pozycja Unii Europejskiej i NATO w pewnym sensie wyrównałyby się (mowa o wzajemnie wzmacniającym się obowiązku ochronnym). Wprawdzie Komisja mówi o tym, że europejskie bezpieczeństwo i obrona miałyby stanowić uzupełnienie NATO, to jednak rola autonomiczna Unii miałyby istotnie wzrosnąć. Unia byłaby zdolna do podejmowania *zaawansowanych operacji*, w tym przeciwko grupom terrorystycznym, operacji morskich we wrogim otoczeniu czy akcji cyberobrony. W rozpatrywanym scenariuszu miałyby miejsce systematyczne monitorowanie i wspólne ocenianie zagrożeń dla bezpieczeństwa (jakkolwiek w ścisłej współpracy z krajowymi służbami bezpieczeństwa i wywiadu). Na poziomie europejskim podejmowano by planowanie awaryjne. Sformułowano by *autentyczne europejskie interesy w sferze bezpieczeń-*

stwa. Doszłoby do zwiększenia integracji sił zbrojnych państw członkowskich. Byłyby one tak rozlokowane i stale dostępne, aby były zdolne do błyskawicznego rozmieszczenia w imieniu Unii. Podejmowałyby regularne wspólne manewry wojskowe oraz regularne szkolenia w europejskich kolegiach obrony. Dzięki polityce sektorowej w takich obszarach, jak bezpieczeństwo energetyczne, ochrona infrastruktury krytycznej i przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi, nastąpiłyby również wzrost odporności Unii i państw członkowskich na zagrożenia. Koordynacji miałyby podlegać scenariusze reakcji i działania w razie cyberataków lub zewnętrznej ingerencji w procedury demokratyczne państw członkowskich (instrumentem byłyby systematyczna wymiana informacji, współpraca technologiczna, wspólne doktryny). Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna działałaby, opierając się na stałych europejskich siłach morskich i europejskich źródłach danych wywiadowczych (np. systemy zdalnie sterowanych statków powietrznych lub satelity). Zostałyby ustanowione europejskie siły ochrony ludności, zdolne do szybkich reakcji w razie klęsk żywiołowych czy katastrof spowodowanych przez człowieka. *Stale porozumienia* między państwami członkowskimi umożliwiają szybkie przemieszczanie wyposażenia wojskowego w całej Europie. Planowanie obronne miałyby być w pełni zsynchronizowane, a priorytety krajowe miałyby być implementacją uzgodnionych priorytetów europejskich. Następnie miałyby być one rozwijane, opierając się na *ściślej współpracy, a nawet integracji lub specjalizacji*. Przedmiotem wspólnych zamówień publicznych składanych przez państwa członkowskie przy wsparciu Europejskiego Funduszu Obronnego byłyby nadzór nad przestrzenią kosmiczną i powietrzną, nadzór morski, komunikacja, strategiczny transport powietrzny, cybernetyka. Aktywowane zostałyby cybernetyczne zdolności wykrywające i ofensywne. Znaczej rozbudowie uległyby wielonarodowe programy w zakresie rozwoju i zamówień w takich dziedzinach, jak samoloty transportowe, śmigłowce, środki rozpoznania czy zdolności obronne w zakresie broni masowego rażenia. Rynek przemysłu obronnego miałby stać się rynkiem ogólnounijnym. Innowacje miałyby wspierać specjalna europejska agencja badań nad obronnością. Kluczowe technologie byłyby tworzone i rozwijane przez podmioty prowadzące prace badawcze o znaczeniu krytycznym i przedsiębiorstwa typu *start-up* dzięki wspólnemu gromadzeniu najnowszej wiedzy. Efektywność wydatków na obronę oraz większa liczba i jakość wyników w dziedzinie obronności zostałyby znacznie poprawione dzięki połączeniu kompetencji, konsolidacji, specjalizacji, korzyściom skali, wspólnemu korzystaniu z drogiego sprzętu wojskowego, innowacjom technologicznym.

Komisja Europejska nie kończy dokumentu konkluzjami, lecz krótkim stwierdzeniem, że zwiększenie bezpieczeństwa Europy jest koniecznością. Podkreśliła ona również, że państwa członkowskie będą tym kierować oraz określać i implementować stopień swojego zaangażowania na poziomie europejskim, przy wsparciu instytucji Unii. Komisja wyraziła przy tym przekonanie, że problemem nie jest to, czy podążać w tę stronę (jej zdaniem, stosowne wysiłki zostały

już podjęte), ale w jakim tempie zbudować *realną Unię Bezpieczeństwa i Obrony*, na ile państwa członkowskie są skłonne współdziałać w sferze prewencji, a nie tylko reagować na zjawiska i zagrożenia, na ile głęboko odpowiedzialność za bezpieczeństwo obrony powinna ponosić sama Unia.

■ Wskazanie genezy dokumentu UE

Na genezę dokumentu można spojrzeć z perspektywy czasowej krótkiej i długiej, przy czym się one nie wykluczają. Pierwsza z nich podpowiada, że opiniowany dokument jest konsekwencją *Białej księgi w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.* ogłoszonej przez Komisję Europejską 1 marca 2017 r. [COM[2017] 2025 final]. Komisja, rozwijając scenariusze dotyczące przyszłości Unii, każdorazowo odnosiła się także do zagadnienia bezpieczeństwa i obrony. W konsekwencji zapowiedziała podjęcie prac na temat przyszłości obronności europejskiej.

Na dokument Komisji Europejskiej można jednak spojrzeć również z szerszej i dalszej perspektywy. Jest on zatem następstwem wcześniejszych ustaleń politycznych i prawnych w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz próbą odpowiedzi na pytanie, co zrobić z koncepcją wspólnej obrony, wpisaną od czasów traktatu z Maastricht do Traktatu o Unii Europejskiej. Wprowadzie traktat z Lizbony znacznie rozwinął postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ale nie przekształcił wspólnej obrony w czyn. Koncepcja wspólnej obrony pozostaje zatem wciąż bez prawnej i praktycznej odpowiedzi. Tymczasem zarówno dynamiczne przeobrażenia otoczenia zewnętrznego i zmiany uwarunkowań geopolitycznych (w szczególności wynikające z nowego podejścia Stanów Zjednoczonych do Europy, NATO i definiowania problemów polityki międzynarodowej, wycofanie się Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej), jak i wyzwania i zagrożenia, jakie mają miejsce wewnątrz poszczególnych państw członkowskich (m.in. terroryzm), wywołują potrzebę nadania realnej treści postanowieniom o wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, łącznie ze wspólną obroną.

■ Informacje o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

Kwestie będące przedmiotem omawianego dokumentu nie są bezpośrednio regulowane przepisami polskiego prawa.

Ocena dokumentu

■ Ocena społecznych, gospodarczych i finansowych skutków dokumentu

W dokumencie wskazuje się, że zainicjowana w latach 50. ubiegłego wieku integracja europejska przyniosła bezprecedensowo długi okres pokoju na kontynencie (w każdym razie w odniesieniu do krajów członkowskich EWG, a potem UE).

Jest to spostrzeżenie słuszne, ale gwoli ścisłości należy zauważyć, że pierwotnym czynnikiem, który umożliwił trwałość pokojowej koegzystencji na kontynencie europejskim był bipolarny układ strategiczny (z jednej strony ZSRR i sprzymierzone państwa Europy Wschodniej czy też Środkowo-Wschodniej, z drugiej zaś Stany Zjednoczone i sprzymierzone z nimi w ramach NATO państwa Europy Zachodniej) w sytuacji, w której dwa podstawowe mocarstwa dysponowały bronią strategiczną zapewniającą w razie wybuchu i eskalacji konfliktu w strefie granicznej wzajemne zniszczenie. Dlatego nigdy nie doszło do bezpośredniego starcia obu mocarstw, a ewentualne inspirowane czy wspomagane przez nie konflikty zbrojne pojawiały się w odległych rejonach świata, tam, gdzie nie groziły niekontrolowaną eskalacją.

Na początku lat 90. ubiegłego wieku ten bipolarny układ się załamał, formować się natomiast zaczął z biegiem czasu jakiś rodzaj układu wielobiegunowego, który dotychczas się jeszcze ostatecznie nie wykrystalizował. W tej sytuacji NATO utraciło w znacznej mierze swoją rolę gwaranta pokoju w Europie, zaczęło natomiast podejmować rozmaite misje wojskowe poza obszarem, do chronienia którego zostało powołane. Europa i tak wydawała się względnie bezpieczna, przynajmniej w ostatniej dekadzie XX wieku, zanim rozpoczął się proces rozszerzania NATO i UE. W świecie zachodnim panowało przekonanie o trwałości porządku liberalno-demokratycznego, a niektórzy skłonni byli nawet wieścić nadejście „końca historii”.

Poczucie pewności kontynuacji istniejącego porządku osłabło w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Przede wszystkim koniec bipolarnego układu spowodował, że trudno jest zapobiegać eskalacji konfliktów na obrzeżach świata euro-amerkańskiego, czego widowym efektem jest nękająca obecnie ten świat, a zwłaszcza Europę, fala terroryzmu. Jednostronne wysiłki USA i państw NATO w tym zakresie często okazują się kontraproduktywne (Irak, Libia). Stany Zjednoczone coraz mniej skłonne sąłożyć na obronę Europy, oczekując od niej większego wysiłku w tym zakresie.

Rozwój technologii cyfrowych i telekomunikacyjnych w ciągu ostatnich kilkunastu lat zaowocował pojawieniem się wielu zagrożeń ze strony wrogich państw, organizacji *quasi*-państwowych, terrorystycznych czy po prostu przestępczych. Niekiedy są to zagrożenia trudne do zidentyfikowania jako intencjonalny atak (np. w przypadku rozprzestrzeniania się w sieci fałszywej informacji, która zresztą, aby być w ogóle uznana za zagrożenie, wpraw musi być zidentyfikowana jako fałszywa), a ich źródła niemożliwe do ustalenia.

W naszkicowanej tu sytuacji w pełni uzasadnione wydaje się dążenie Komisji do skoordynowania głównych inwestycji, zintegrowanie rynku obronnego i ujednoczenie uzbrojenia, tak aby Unia Europejska stała się „strategicznie autonomiczna”. Nie jest jednak pewne, czy warunki owej koordynacji, integracji i ujednoczenia będą w praktycznej realizacji jednakowo atrakcyjne dla wszystkich państw członkowskich.

Komisja chętnie odwołuje się w dokumencie do wyników sondaży opinii publicznej, twierdząc, że kwestia bezpieczeństwa stała się dla obywateli problemem numer jeden i oczekują oni od UE zapewnienia im tego bezpieczeństwa. Pomijając to, że nadinterpretuje ona – jak to zostało pokazane wyżej – prezentowane badania, przyjęty kierunek argumentacji nie jest przekonujący. Po pierwsze, opinia publiczna bywa zmienna. Po drugie, gdyby zapytać obywateli poszczególnych państw Unii, czy oczekują oni od swojego państwa zapewnienia im bezpieczeństwa, to też zapewne odpowiedzieliby twierdząco. A stanowiska poszczególnych państw w kwestii scedowania autonomii obronnej (w szczególnym wypadku „autonomii strategicznej”) na UE mogą być zróżnicowane. Nie od rzeczy jest w związku z tym zauważyć, że Traktat północnoatlantycki nie narusza autonomii obronnej swoich państw członkowskich, a jego „autonomia strategiczna” w okresie zimnej wojny była faktycznie autonomią strategiczną Stanów Zjednoczonych. Wydaje się zatem, że argumentacja oparta na analizie globalnej sytuacji strategicznej jest bardziej przekonująca.

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę, że istnieją w niektórych państwach członkowskich sektory elektoratu i partie polityczne nastawione sceptycznie lub wręcz antagonistycznie wobec Unii Europejskiej. Znamionym tego efektem jest tocząca się obecnie procedura brexitu. Przypadek Wielkiej Brytanii jest tu szczególnie istotny z tego względu, że obok Francji jest ona jednym z dwóch podstawowych filarów, wokół których zbudowana mogłaby być autonomia strategiczna Unii (broń jądrowa, najwyższe w UE wydatki na obronność⁷).

Obiekcje państw członkowskich wobec perspektywy autonomii strategicznej Unii mogą być dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, suwerenne państwa członkowskie, niezależnie od wielkości swojego potencjału gospodarczego i militarnego, niechętnie wyzbywają się istotnego atrybutu swojej suwerenności, jaką jest możliwość autonomicznego działania w sferze swojej obronności i przedsięwzięcia takich środków, jakie ze względu na swoją specyficzną sytuację w stosunku do innych państw członkowskich uznają za najbardziej wskazane dla zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Po drugie, państwa o niskim potencjale w zakresie

⁷ Wydatki na obronność USA i państw UE o najwyższym potencjale militarnym w 2015 r. i 2016 r. w mld dolarów US, w cenach stałych z 2015 r., i % PKB w 2016 r.

Państwo	2015 r.	2016 r.	Udział w PKB (2016 r.)
USA	596,010	606,233	3,3
Francja	55,342	55,681	2,3
Wielka Brytania	53,862	54,217	1,9
Niemcy	39,813	40,985	1,2
Włochy	25,295	27,966	1,5

Źródło: na podstawie *Military expenditure by country, in constant (2015) US\$ m, 2007–2016*, SIPRI 2017, www.sipri.org, oraz *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003–2016*, *ibidem*.

przemysłu obronnego, wnosząc wkład finansowy do projektu ujednoczenia systemów uzbrojenia w skali Unii Europejskiej, chciałyby uzyskiwać z tego tytułu istotne korzyści gospodarcze w rozbudowie własnego przemysłu zbrojeniowego, a nie tylko wspomagać zakupami gospodarkę państw o najwyższym potencjale ekonomicznym i obronnym. Co do pierwszego czynnika trzeba realistycznie zauważyć, że autonomia obronna jest sprawą względną. Nawet pozostające w związku wzajemnej czy wspólnej obrony państwa o najwyższym potencjale obronnym zachowują ją w mniejszym lub większym stopniu (niekiedy w pełni, jak USA w NATO), w przeciwieństwie do państw o małym potencjale. Natomiast drugi czynnik nie wydaje się przeszkodą niemożliwą do pokonania: jeśli wszystkie państwa członkowskie uznają budowę efektywnej wspólnoty bezpieczeństwa i obrony za priorytetową w relacji do korzyści gospodarczych każdego z nich, to kwestia odpowiednich rekompensat gospodarczych powinna być możliwa do wynegocjowania.

Niemniej, te dwa czynniki, wraz ze wskazaną wyżej rozmaicie uwarunkowaną sceptyczną lub antagonistyczną postawą wobec UE przez część sił politycznych, mogą sprawić, że projekty Komisji będą trudne do zrealizowania. W tej sytuacji realna jest perspektywa, w której ostatecznie unia bezpieczeństwa i obrony⁸ objęłaby tylko część państw członkowskich Unii.

■ Ocena zgodności działań, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Omawiany dokument nie jest projektem aktu ustawodawczego UE i w związku z tym nie podlega ocenie w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

■ Ustosunkowanie się do stanowiska Rady Ministrów

W odniesieniu do stanowiska Rady Ministrów należy zauważyć, że dokument Komisji Europejskiej z całą pewnością nie powinien być bagatelizowany. W takich sytuacjach jak obecna nawet w sytuacji uznania jedynie skromnej kompetencji Komisji do wypowiedzania się bezpośrednio w sprawach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej jej działanie z pewnością nie może być postrzegane jako oderwane od rzeczywistości politycznej Unii Europejskiej, a także od stanowisk wyrażanych w ostatnim okresie przez głównych aktorów (Niemcy i Francję). Kraje te generalnie opowiadają się za zasadniczym wzmocnieniem wspólnej po-

⁸ Pojęcie Unii Bezpieczeństwa i Obrony (*Security and Defence Union*) jest w dokumencie dość niejasne. Ze wstępu wynika, że jest to cel, ku któremu UE ma zmierzać przez jeden z wybranych trzech scenariuszy czy też wariantów (s. 2). Zwraca w związku z tym uwagę, że w przedstawieniu tych scenariuszy termin ten pojawia się tylko w wariantcie trzecim (s. 15), co stwarza wrażenie, iż właściwym, ostatecznym celem w zamysle autorów dokumentu jest ten właśnie wariant.

lityki bezpieczeństwa i obronnej, a także przynajmniej zbudowaniem namiastek wspólnej obrony (np. koncepcja *European Security Compact*). Dokument powinien być też oceniany w kontekście warunków prawnych wynikających z rewizji lizbońskiej, a także toczących się prac w ramach Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, które co do kierunku są zbieżne ze stanowiskiem Niemiec i Francji⁹.

Prace w Unii Europejskiej idą w stronę zbudowania autonomicznej zdolności do działania Unii. Można to oceniać krytycznie, ale one nie zostaną przerwane. Problemem jest raczej skala uwspólnotwienia i udział Polski w tych działaniach. Trzeba jednak sobie uświadomić, że w razie braku zgody mechanizmy wspólnej obrony mogą być wyprowadzone poza Unię Europejską (jak to miało miejsce z przypadkiem mechanizmu finansowego w unii gospodarczej i pieniężnej, co do którego obecnie planuje się zintegrowanie w formie europejskiego funduszu walutowego). Pakt północnoatlantycki nie stanowi w tym zakresie przeszkody.

Trzeba również pamiętać, że współczesne zagrożenia nie są wymaginowane, lecz pozostają realne i że zarówno te pochodzące od państw trzecich, jak i wynikające ze zmian przyrodniczych ulegają nasileniu. Stawienie im czoła w pojedynkę nie jest możliwe. Co więcej, wymagają one często szybkiej reakcji, która w modelu międzyrządowym nie jest możliwa. W tych warunkach proste utrzymanie *status quo* nie jest możliwe, co wszakże nie musi oznaczać akceptacji scenariusza trzeciego czy też formuły podobnej. Istnieje bowiem istotne ryzyko związane z ustalaniem interesów bezpieczeństwa Unii w sposób rozbieżny z polską racją stanu, wykorzystywaniem ewentualnych jednolitych zdolności wojskowych UE do działań, w których udział i interes Polski jest wysoce wątpliwy. Istnieje również ryzyko marginalizacji przemysłu obronnego Polski. Z drugiej strony w pewnych warunkach pojawiają się możliwości dostępu do nowych technologii i środków finansowych, zwiększenia bezpieczeństwa środowiskowego.

Dla Polski warunkami progowymi powinny być: 1) zachowanie wpływu decyzyjnego na kluczowe decyzje dotyczące zidentyfikowanych interesów bezpieczeństwa i obrony (jednomyslność w najważniejszych sprawach) i planowania strategicznego, 2) wspólna polityka obronna powinna stanowić element NATO, a nie konkurencję dla paktu (struktury wojskowe Unii Europejskiej powinny stanowić funkcjonalną część struktur wojskowych NATO; wspólna obrona w ramach art. 42 TUE powinna być powiązana z art. 5 Traktatu północnoatlantyckiego w zakresie, w jakim dotyczy członków Unii będących jednocześnie członkami NATO, jeśli to w ogóle dawałoby się rozdzielić), 3) zachowanie autonomii sił zbrojnych w tym znaczeniu, że nie podważają jej systematyczne wspólne szkolenia czy ćwiczenia wojskowe, częściowa uniformizacja uzbrojenia (zmniejszenie rozproszenia wyposażenia rodzajów sił zbrojnych państw członkowskich), co oznacza, że wykluczone jest zastępowanie krajowych sił zbrojnych wojskami eu-

⁹ Prace podjęto w 2013 r., ale nasiliły się od 2016 r., zob. <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/defence-security-timeline/>.

ropejskimi, 4) ewentualne wspólne siły szybkiego reagowania nie mogą być używane wewnątrz Unii Europejskiej, 5) zachowanie autonomii przemysłu zbrojeniowego w zakresie, w jakim pozwoli ona na dostęp do technologii wojskowych spoza Unii Europejskiej, a jednocześnie nie spowoduje, że zamówienia publiczne w dziedzinie wojskowej będą konsumowane przez koncerny zbrojeniowe niektórych tylko państw członkowskich.

W każdym razie ocena poszczególnych rozwiązań zaproponowanych przez Komisję nie powinna być postrzegana jako jej „prywatna” inicjatywa czy wręcz rezultat autokreacji jej przewodniczącego. Na jej zapleczu znajdują się bowiem koncepcje kreowane w konkretnych stolicach Unii Europejskiej, które niewątpliwie znajdują wyraz w takich lub innych formach. Inicjatywy Komisji nie należy też postrzegać w oderwaniu od innych, także niezwiązanych z bezpieczeństwem i obroną, koncepcji dotyczących przyszłej reformy Unii. Rewizje traktatowe lub inne przeobrażenia o istotnym znaczeniu w Unii Europejskiej zawsze wiązały się z transakcjami związanymi, do których Polska powinna starannie się przygotowywać i które powinna uważnie śledzić i analizować (niejednokrotnie przygotowując różne warianty rozwoju wypadków). Wreszcie trzeba być przygotowanym także na sytuację, gdy interesy okażą się na tyle rozbieżne, że zainteresowane państwa wyprowadzą reformę poza formalne struktury Unii, na co w ogóle możemy nie mieć wpływu.

Mając na uwadze te spostrzeżenia, należałoby postulować pogłębienie stanowiska Rady Ministrów w zakresie określenia warunków, od których spełnienia Polska gotowa byłaby uczestniczyć w debacie nad zmianami w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej, a także stanowiska dotyczącego zasadniczych kierunków zmian zawartych w dokumencie Komisji na tle formułowanych dotąd koncepcji.

Opinia prawna

Podstawa prawna dokumentu UE

Komisja Europejska zatytułowała opiniowany materiał jako „Dokument”. Formalnie rzecz ujmując, jest to jednak komunikat. Niezależnie od tego dokument Komisji nie jest projektem aktu prawnego UE. Nie wymaga zatem wskazania podstawy prawnej. Można jednak przyjąć, że jest nim art. 17 ust. 1 TUE dotyczący ogólnie Komisji Europejskiej i jej kompetencji (*Komisja wspiera ogólny interes Unii*). Jako dokument niebędący również projektem aktu ustawodawczego Unii, nie podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości na podstawie protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Dokument dotyczy zagadnień ogólnych, związanych z przyszłością wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej, łącznie ze wspólną obroną. Zgodnie z art. 1 protokołu nr 1 podlega natomiast konsultacjom z parlamentami narodowymi.

Wobec tego brak jest przesłanek, które uniemożliwiałyby Komisji wydanie komunikatu w omawianej kwestii.

Skutki prawne

Opublikowanie komunikatu nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w sferze prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Zawarte w komunikacie propozycje nie będą wymagały podjęcia konkretnych działań politycznych i prawnych. Dopiero konkretyzacja określonego scenariusza lub jego elementów oraz wybór tego, który ewentualnie miałyby być realizowane (także jako scenariusz nowy, np. skompilowany z elementów przedstawionych scenariuszy Komisji) będzie rodził konieczność przyjmowania konkretnych działań wykonawczych, w tym prawnych. Dokument Komisji domaga się natomiast określenia stanowiska Polski w kwestii przedstawionych możliwych scenariuszy rozwoju wydarzeń, ewentualnie także zaproponowanie własnego poglądu na tę sprawę.

Kwestie proceduralne

■ Procedura przyjmowania komunikatu

Komisja przyjęła komunikat 7 czerwca 2017 r. Tego samego dnia komunikat został przesłany Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Sejmowi RP. Przyjęcie komunikatu nie jest związane z zachowaniem określonej, wynikającej z prawa traktatowego, procedury.

■ Działania Komisji ds. Unii Europejskiej

Komisja ds. Unii Europejskiej zwróciła się 28 czerwca 2017 r. do Rady Ministrów o przedstawienie informacji w sprawie komunikatu na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395). Rada Ministrów (Komitet ds. Europejskich) przyjęła stanowisko 31 sierpnia 2017 r. Komisja może rozpatrzyć dokument w trybie art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu. Komisja nie jest ograniczona terminami, poza tymi, które mogą wynikać z celowości podejmowanych przez nią działań.

Podsumowanie

W obecnym kontekście geostrategicznym jest wskazane, aby Unia Europejska zwiększyła swój potencjał militarny w drodze redukcji liczby systemów uzbrojenia będących na wyposażeniu poszczególnych państw członkowskich, wzmocnienia kooperacji w zakresie przemysłu obronnego, zwiększenia możliwości współdziałania operacyjnego i osiągnięcia strategicznej autonomii, bez ograni-

czania możliwości realizacji zobowiązań, współpracy i zdolności do działań operacyjnych w ramach sojuszu północnoatlantyckiego. Niemniej realizacja tych celów może być trudna ze względu na to, że zakładają one w mniejszym bądź większym stopniu ograniczenia autonomii obronnej państw członkowskich, a także z uwagi na kontrowersje, jakie wynikać będą wokół „sprawiedliwego” rozłożenia na poszczególne państwa kosztów i zysków ekonomicznych związanych z procesem integrowania się europejskiego przemysłu obronnego.

Przedstawiona ocena dokumentu Komisji nie powinna jednak prowadzić do powstrzymywania się od dokonywania przez Radę Ministrów głębszych i umiejscowionych w szerszym kontekście pomysłów reformatorskich analiz zgłaszanych propozycji, ograniczania się do ich pobieżnej krytyki czy wykazywania niedostatków kompetencyjnych, koncepcyjnych czy analitycznych ze strony Komisji. Wręcz odwrotnie, powinna być okazją do tworzenia wariantowych projekcji możliwego rozwoju wydarzeń. Jednak przede wszystkim zgłaszane projekty powinny skłaniać do ustalenia warunków brzegowych, których zachowanie pozwoliłoby włączyć się w dyskusję reformatorską, jak również określenia stanowiska w zakresie kluczowych kierunków zmian. W tym zakresie stanowisko Rady Ministrów nie jest w pełni satysfakcjonujące, ponieważ sprawia, że pogląd Polski ma tylko charakter reaktywny, a nie prospektywny.