

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w pracach VIII Grupy Roboczej Konwentu Europejskiego

W artykule omówiono problematykę Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w trakcie obrad VIII Grupy Roboczej Konwentu Europejskiego. Autor rozważa potencjalne konsekwencje bardzo szerokiego ujęcia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w artykule 17. Traktatu o Unii Europejskiej, która obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony. We wnioskach podkreślono, że w pracach konwentu pojawiły się rekomendacje dotyczące dalszego rozszerzenia współpracy na poziomie ponadnarodowym, otwierające w przyszłości drogę do szerszego zastosowania metody wspólnotowej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Tym samym kwestia ta jawi się jako jedna z najistotniejszych płaszczyzn wewnątrzunijnych konsultacji politycznych oraz potencjalnie perspektywiczny kierunek, wokół którego rozwijać miałby się nowy etap integracji w ramach UE.

Okres refleksji nad przyszłością Unii Europejskiej, określaný także mianem „procesu postnicejskiego”, rozpoczęła Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, będąca załącznikiem do Traktatu Nicejskiego z 26.02.2001 r¹. Pomimo że zagadnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (dalej: WPBiO) nie zostało wymienione wśród pierwszoplanowych tematów dyskusji o przyszłości UE, nie mogła ona być kompletna bez poruszenia spraw związanych z bezpieczeństwem i obronnością Unii. Tezę tę potwierdzała także treść przyjętej przez Radę Europejską Deklaracji z Laeken o przyszłości Unii Europejskiej z 15.12.2001 r². Zatytułowana „Europa na rozdrożu” („Europe at the crossroad”), Deklaracja z Laeken rozszerzyła zakres przedmiotowy debaty nad przyszłością UE. Sprawy bezpieczeństwa i obronności okcydentalnie przewijały się w dwóch podrozdziałach Deklaracji, noszących tytuły: „Nowa rola Europy w zglobalizowanym świecie”, w którym poddaje się pod dyskusję kwestię miejsca, jakie UE ma zajmować we współczesnym świecie, oraz w podrozdziale „Oczekiwania obywateli Europy”, gdzie konkluduje się fakt, że obywatele UE pragną widzieć Unię

¹ Tekst deklaracji zob.: A. Przyborowska – Klimczak, E. Skrzydło – Tefelska (red.): *Dokumenty Europejskie. Tom IV*, Verba, Lublin 2003, s. 401–403.

² *Laeken Declaration on the Future of the European Union*. Zob.: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>. Pierwsze zdania Deklaracji brzmiały: „Od wieków ludzie i państwa chwyтали za broń i prowadzili wojny, aby uzyskać kontrolę nad kontynentem europejskim. Wyniszczające rezultaty dwóch krwawych wojen i słabnąca pozycja Europy w świecie przyniosły narastające przekonanie, że jedynie pokój i zgodne działanie może spowodować, że marzenie o silnej, zjednoczonej Europie stanie się rzeczywistością”.

„bardziej zaangażowaną w sprawy zagraniczne, bezpieczeństwa i obronności (...)” oraz oczekują „większej i lepszej koordynacji działań w celu rozwiązywania problemów występujących w Europie, jej sąsiedztwie i w reszcie świata”.

Deklaracja z Laeken utworzyła specjalny organ w postaci Konwentu Europejskiego, który, funkcjonując w okresie pomiędzy 28.02.2002 r. a 10.07.2003 r., przygotował projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy³. Na forum Konwentu toczyła się ożywiona debata konstytucyjna. W skład tego organu wchodziło 15 przedstawicieli szefów państw i rządów (z każdego kraju członkowskiego UE po jednym przedstawicielu), 30 przedstawicieli parlamentów narodowych (po dwóch z każdego państwa), 16 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i 2 przedstawicieli Komisji Europejskiej. Członkom Konwentu towarzyszyła równa im liczba ich zastępców. Co istotne, państwom kandydującym wówczas do UE, w tym Polsce, zapewniono analogiczną reprezentację co krajom członkowskim, z tym jednak zastrzeżeniem, że przedstawiciele państw kandydackich uczestniczyli w pracach Konwentu bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji, mogąc jedynie składać własne propozycje i wypowiadać opinie. Oprócz Przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących Konwentu *Deklaracja z Laeken* wyodrębniła Prezydium Konwentu, które samodzielnie ustanowiło jedenaście Grup Roboczych, zajmujących się poszczególnymi dziedzinami integracji europejskiej. Zagadnienia związane z obronnością podejmowane były w ramach VIII Grupy Roboczej⁴ (*VIII Working Group on Defence*). Na jej czele stanął, jako przewodniczący, M. Barnier, pełniący także funkcję komisarza UE ds. polityki regionalnej i reform instytucjonalnych. Grupa odbyła 9 spotkań (w tym jedno łącznie z Grupą Roboczą ds. Działań Zewnętrznych)⁵, na których podejmowano dyskusję nad wybranymi problemami oraz przesłuchiowano ekspertów⁶. Aby ułatwić członkom Grupy kontakt z ekspertami, zorganizowano, wspólnie z Instytutem Studiów Strategicznych UE, seminarium poświęcone WPBiO (7 XI 2002 r.⁷). W toku kilkumiesięcznego funkcjonowania Grupie zostały przedło-

³ Pierwsza wersja projektu została przyjęta w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 VI i 10 VII 2003 r. oraz przedłożona przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie 18 VII 2003 r. Tekst projektu zob.: *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Konwent Europejski, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003.

⁴ Jak zauważa T. Łęcarski, „(...) trochę niespodziewanie dla samych uczestników, Grupa VIII ds. Obrony, stała się (...) jednym z najistotniejszych forów dyskusji o potencjalnie daleko idących skutkach dla postępu procesów integracji”. Zob.: T. Łęcarski: *ESDP na rozstajach – postępy prac, nowe idee w Konwencie, pozycja Polski* [w:] „Europejska koncepcja bezpieczeństwa”, z. 51, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003, s. 49.

⁵ Grafik spotkań VIII Grupy Roboczej przewidywał następujące terminy posiedzeń: 13 IX 2002 r., 23 IX 2002 r., 4 X 2002 r., 14 X 2002 r., 29 X 2002 r., 4 XI 2002 r., 14 XI 2002 r., 25 XI 2002 r. Zob.: *The European Convention. The Secretariat. Working Group on Defence – revised calendar of meetings, Brussels, 17 September 2002, CONV 248/1/02, REV 1, WG VIII 3*.

⁶ Ekspertami służącymi Grupie radą, byli: J. Solana (Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB UE), gen. R. Schuwirth (Szef Sztabu Wojskowego UE), C. Antonini (Przewodniczący Grupy Europejskiego Przemysłu Obronnego – *European Defence Industries Group*), J.-L. Gergorin (Wiceprzewodniczący Europejskiej Kompanii Obrony Powietrznej i Kosmicznej – *European Aeronautic Defence and Space Company*), L. Giovacchini (francuskie Ministerstwo Obrony), P. Lundberg (asystent Dyrektora Generalnego szwedzkiej Agencji Wyposażenia Obronnego – *Defence Equipment Agency*), A. Parry (BAE Systems), gen. C. Cabigiosu (b. dowódca sił KFOR), A. LeRoy (Specjalny Przedstawiciel UE w Macedonii), gen. G. Hagglund (Przewodniczący Komitetu Wojskowego UE), G. Robertson (Sekretarz Generalny NATO, b. minister obrony Zjednoczonego Królestwa), A. Richard (b. francuski minister obrony), Ch. Patten (komisarz UE ds. Stosunków Zewnętrznych).

⁷ Od strony eksperckiej uczestniczyli w nim: N. Gnesotto (Instytut Studiów Strategicznych UE), R. Hatfield (Ministerstwo Obrony Zjednoczonego Królestwa), F. Heisbourg (Fondation pour la Recherche strategi-

żone łącznie 44 pisemne dokumenty, w których jej członkowie, a także inni przedstawiciele zasiadający w Konwencie zawarli swoje opinie i zalecenia odnośnie do tematów będących przedmiotem obrad VIII Grupy. Swoją działalność Grupa zakończyła, przedkładając na sesji plenarnej Konwentu, która odbyła się 20 XII 2002 r., raport końcowy prezentujący efekty prac Grupy i jej rekomendacje w zakresie reformy WPBiO⁸. Podkreślić również trzeba, że na kształt projektu Traktatu Konstytucyjnego w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej UE (dalej: WPZiB) złożyła się także, oprócz VIII Grupy Roboczej, działalność VII Grupy Roboczej ds. działań zewnętrznych. Ponieważ WPBiO jest częścią WPZiB w wielu dziedzinach konieczne były wzajemne konsultacje między Grupami (np. 14 XI 2002 r. odbyło się wspólne posiedzenie obu Grup, poświęcone spójnemu, łączącemu aspekty cywilne i militarne systemowi zarządzania kryzysowego).

Mandat VIII Grupy Roboczej, początkowo niesprecyzowany, dokładnie określił w swojej nocie z 10 IX 2002 r. jej przewodniczący⁹. M. Barnier wyróżnił sześć podstawowych zagadnień, które powinny stać się przedmiotem debaty. Skonstruowane zostały w formie następujących pytań:

- I) pytania o zakres WPZiB. Problem ten pojawił się w kontekście bardzo szerokiego ujęcia WPZiB w art. 17. Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Zgodnie z tym przepisem WPZiB „obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony (...)”. Wprowadzie art. 17 ust. 2 TUE precyzuje, że „sprawy określone w niniejszym artykule” obejmują misje petersberskie, ale zdaniem M. Barniera operacje tego typu nie wyczerpują zakresu WPZiB. Zwłaszcza po ataku terrorystycznym na Światowe Centrum Handlu (11 IX 2001 r.), zaistniała potrzeba odpowiedzi na pytanie, czy TUE, w pewnych okolicznościach (np. terrorystycznego ataku biologicznego lub chemicznego na państwo członkowskie UE), stanowi podstawę prawną do podjęcia przez pozostałe państwa członkowskie wspólnych działań w obronie państwa napadniętego. Kwestię tę komplikował fakt, że 11 państw członkowskich UE związanych było zobowiązaniem do zbiorowej obrony, wynikającym z art. 5. Traktatu Północnoatlantyckiego, a w stosunku do 10 z tych państw obowiązywał także art. V Traktatu Brukselskiego. Grupa powinna rozważyć możliwość włączenia do przyszłego Traktatu o UE klauzuli zbiorowej obrony, zgodnie z zasadą „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”;
- II) pytania o zdolności wojskowe UE. Zachodziła pilna potrzeba poprawienia zdolności wojskowych UE. Zdaniem M. Barniera „wystarczające zdolności wojskowe są rzeczywistym testem wiarygodności UE w prowadzeniu operacji rozwiązywania kryzysów i, szerzej, zdolności państw członkowskich do wypełniania ich zobowiązań dotyczących

que, Paryż), M. Jopp (Institut für Europäische Politik, Berlin), S. Silvestrini (Istituto Affari Internazionali, Rzym), R. Smith (b. zastępca Naczelnego Dowódcy Sojuszniczego NATO w Europie), R. de Wijk (Królewska Niderlandzka Akademia Wojskowa, Breda).

⁸ *The European Convention. The Secretariat, Final report of Working Group VIII – Defence, Brussels, 16 December 2002, CONV 461/02, WG VIII 22.* Tekst raportu w polskim tłumaczeniu zob.: J. Barcz: *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 220–245.

⁹ *The European Convention. The Secretariat, Mandate of the Working Group on Defence, Brussels, 10 September 2002, CONV 246/02, WG VIII 1.*

obrony”. Wiarygodność ta była kwestionowana¹⁰, a jedną z głównych przyczyn tego stanu były malejące budżety obronne państw członkowskich UE¹¹. Istniała potrzeba wypracowania mechanizmu kontroli wypełniania przez kraje członkowskie swoich zobowiązań dotyczących zdolności wojskowych. Przewodniczący VIII Grupy Roboczej sugerował w związku z tym skopiowanie procedur zastosowanych przy tworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej. Polegałyby one na przyjęciu ścisłych kryteriów, po spełnieniu których państwa członkowskie mogłyby uczestniczyć w polityce obronnej UE. Towarzyszyłby temu rodzaj porozumienia na wzór Paktu Stabilności i Rozwoju z 1997 r.¹² Państwa członkowskie, które początkowo nie spełniałyby kryteriów lub nie życzyłyby sobie uczestniczyć we współpracy, mogłyby dołączyć w późniejszym czasie;

- III) pytanie o instytucję wzmocnionej współpracy. Niejako przewidując różnicowanie woli politycznej i zdolności wojskowych koniecznych do uczestnictwa w polityce obronnej UE, przewodniczący VIII Grupy postulował wypracowanie takich mechanizmów wzmocnionej współpracy, które w przypadku zaistnienia konieczności podjęcia operacji rozwiązywania konfliktu umożliwiałyby jej przeprowadzenie tylko niektórym, zainteresowanym państwom członkowskim. Operacje takie uznawano by za prowadzone przez UE jako całość, a kraje nieuczestniczące okazywały w stosunku do nich „domyślne wsparcie lub konstruktywne wstrzymanie się” (*implicit support or the constructive abstention*). Należało także umożliwić wzmocnioną współpracę państwom zainteresowanym w udzielaniu sobie wzajemnej pomocy (*mutual assistance*) i we wspólnym rozwijaniu zdolności wojskowych;
- IV) pytanie o mechanizm decyzyjny WPBiO. Konkludując ograniczenia przewidzianego w TUE procesu decyzyjnego w zakresie prowadzenia operacji rozwiązywania kryzysów, a zwłaszcza jego czasochłonność, VIII Grupa Robocza miała rozważyć sposoby usprawnienia tego procesu, tak aby decyzje były podejmowane szybko i efektywnie podczas trwania operacji oraz uwzględniały zdanie dowódców wojskowych misji;
- V) pytanie o spójność procesu planowania operacji rozwiązywania konfliktów. Ponieważ operacja taka może mieć charakter zarówno wojskowy, jak i cywilny (cywilne aspekty zarządzania kryzysowego – np. wysłanie misji policyjnej), czyli łączyć różne komponenty, należało zapewnić koordynację procesu planowania operacji;
- VI) pytanie o współpracę w dziedzinie przemysłu zbrojeniowego. W związku z tym pytaniem Grupa musiała rozstrzygnąć wiele wyłaniających się problemów, takich jak: czy w przyszłym traktacie należy zawrzeć przepisy dotyczące współpracy zbrojeniowej? Jeżeli tak, to jaką postać miałyby przyjąć taka współpraca: czy należało objąć nią wszyst-

¹⁰ Zdaniem ekspertów amerykańskiej RAND Corporation państwa członkowskie UE będą musiały wydać od 24 do 56 mld USD, aby zlikwidować występujące braki w zdolnościach wojskowych. Przewidują oni, że pełną zdolność do podejmowania zadań operacyjnych WPBiO osiągnie dopiero po 2007 r. Zob.: R.H. Ginsberg: *European Security and Defense Policy: the state of play* [w:] „EUSA Review”, Vol. 16, No. 1, Winter 2003.

¹¹ Jedynie pięć z piętnastu państw Unii w 2002 r. przeznaczało na obronę więcej niż 2% PKB. Tylko w dwóch krajach (Francja i Wielka Brytania) nastąpił wzrost wydatków obronnych. Zob.: *The European Convention. The Secretariat, Final report of Working Group VIII – Defence*, Brussels, 16 December 2002, CONV 461/02, WG VIII 22.

¹² Porozumienie to, przyjęte przez Radę Europejską w Amsterdamie, w czerwcu 1997 r., służyło zapewnieniu dyscypliny budżetowej i zabezpieczeniu stabilności waluty w ramach trzeciego etapu realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej.

kie państwa członkowskie, czy też, ustalając kryteria uczestnictwa, dopuścić jedynie niektóre z nich? Czy byłoby celowe ustanowienie agencji ds. uzbrojenia? Jakie zadania miałyby spełniać taka agencja i w jakie kompetencje należałoby ją wyposażać?

VII) Grupa Robocza skoncentrowała swoje prace wokół mandatu wytyczonego przez jej przewodniczącego. Od samego początku prac (pierwsze posiedzenie odbyło się 13 IX 2002 r.) w łonie Grupy wystąpił silny podział o charakterze politycznym. Część państw, na czele których stała Francja, zmierzała do znaczącego wzmocnienie WPBiO i reformy tej polityki na podstawie modelu ponadnarodowego. Inne kraje, którym przewodziła Wielka Brytania dążyły do utrzymania międzyrządowej formuły kreacji WPBiO. Sprzeczności te spowodowały, że VIII Grupa stanęła przed koniecznością wypracowania nie tylko odpowiednich propozycji legislacyjnych, ale – przede wszystkim – znalezienia możliwego dla zaakceptowania dla wszystkich państw członkowskich kompromisu politycznego. Stąd też dyskusja w ramach VIII Grupy należała do najbardziej zaciętych i wywołujących największe kontrowersje pośród zagadnień, którymi zajmował się Konwent Europejski.

Jedną z licznych spornych kwestii, jakie pojawiły się w toku prac VIII Grupy, było pytanie o zakres WPZiB. Problematykę tę omawiano m.in. na posiedzeniu Grupy 29 X 2002 r. oraz podczas zorganizowanego z udziałem ekspertów seminarium poświęconego obronie (7 XI 2002 r.). Punktem wyjścia debaty było stwierdzenie zmiany warunków bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza po zamachu terrorystycznym z 11 IX 2001 r. Zachodziła konieczność dostosowania do nich instrumentów (prawnych, politycznych, ekonomicznych, militarnych) będących w dyspozycji Unii. Jak takie dostosowanie miałyby zostać przeprowadzone i czy wymagałoby reformy art. 17 TUE? Niektórzy członkowie Grupy byli przekonani, że przewidziane w art. 17 ust. 2 TUE, misje petersberskie są wystarczającą odpowiedzią na współczesne zagrożenia i nie należy ich zmieniać¹³. Zwolennicy rozszerzenia formuły *misji petersberskich* w przyszłym traktacie, podkreślali z kolei potrzebę „elastycznej interpretacji” stosownych przepisów i postulowali, by „język traktatu pozostawał otwarty”¹⁴. Wątpliwości wzbudzało też umieszczenie w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, odrębnych regulacji dotyczących WPBiO. Przeciwnicy tego pomysłu argumentowali, że skoro WPBiO jest częścią WPZiB, to nie ma podstaw do oddzielnego normowania polityki bezpieczeństwa i obrony. Wydaje się, że był to argument chybiony, gdyż ze względu na fakt, że kwestie bezpieczeństwa i obrony dotyczą samego rdzenia suwerenności państwowej, należałoby postulować ich uregulowanie w oddzielnych przepisach. W swoim raporcie końcowym¹⁵ VIII Grupa Robocza zaproponowała Konwentowi rozszerzenie i uzupełnienie katalogu misji petersburskich o dodatkowe zadania, obejmujące:

- zapobieganie konfliktom (wczesne ostrzeżenie, budowanie środków zaufania i bezpieczeństwa);

¹³ *The European Convention. The Secretariat, Summary of the meeting held on 29th October 2002*, Brussels, 12 November 2002, CONV 399/02, WG VIII 15.

¹⁴ j.w.

¹⁵ *The European Convention. The Secretariat, Final report of Working Group VIII – Defence*, Brussels, 16 December 2002, CONV 461/02, WG VIII 22.

- wspólne operacje rozbrojeniowe (*joint disarmament operations*, w tym niszczenie broni oraz programy kontroli zbrojeń);
- wojskową pomoc i doradztwo (*military advice and assistance*, w tym współpracę z siłami zbrojnymi państw trzecich lub organizacji regionalnych w rozwijaniu demokratycznych sił zbrojnych, wymianę dobrych doświadczeń);
- stabilizację po zakończeniu konfliktu;
- wsparcie państw trzecich, na ich prośbę, w zwalczaniu terroryzmu.

Propozycję rozszerzenia zakresu misji petersberskich należy ocenić pozytywnie, gdyż bogatsze instrumentarium z pewnością pozwoliłoby UE na lepsze sprostanie zagrożeniom dla jej bezpieczeństwa. Uwagę zwraca fakt, że nowe zadania miały obejmować zarówno wojskowe, jak i cywilne aspekty zarządzania kryzysowego. Łączne ujęcie obu tych aspektów miało duże „znaczenie psychologiczne, ponieważ oznaczało zarzucenie wcześniej obowiązującego w Unii podziału na misje petersberskie i pozostałe, cywilne aspekty zarządzania kryzysowego, z których wiele nie było dokładnie wymienionych wśród misji petersberskich, ale których możliwość prowadzenia w ramach WPZiB wynikała z generalnego mandatu, zgodnie z którym WPZiB obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii”¹⁶. Przychylną ocenę propozycji VIII Grupy w tym zakresie wypada jednak stonować, czyniąc dwie uwagi. Po pierwsze, samo dodanie nowych zadań nie czyniło jeszcze z WP-BiO efektywnej polityki na miarę ambicji i oczekiwań niektórych państw członkowskich UE. Aby tak się stało, konieczne było rozwijanie zdolności wojskowych, za pomocą których UE mogłaby realizować wymienione powyżej zadania. Po drugie, dla sprawniejszego podejmowania i prowadzenia nowych operacji potrzebna była reforma mechanizmu decyzyjnego w ramach WPZiB.

Raport końcowy VIII Grupy pominął milczeniem kwestię zakresu terytorialnego misji petersberskich podejmowanych przez UE, czyli zagadnienie: gdzie i w jakim regionie świata Unia może prowadzić swoje operacje? Czy ze względu na fakt, że UE ma charakter regionalnej struktury współpracy, zakres ten jest ograniczony jedynie do kontynentu europejskiego? Brak zaleceń w tej sprawie można tłumaczyć jako przeoczenie, zwłaszcza, że w toku prac VIII Grupy eksperci wypowiedzieli się za zawarciem w tekście przyszłego traktatu stwierdzenia, że UE może podejmować operacje poza swoimi granicami¹⁷. Błąd ten został naprawiony w regulacjach projektu Traktatu Konstytucyjnego, praktyka udzieliła zaś twierdzącej odpowiedzi na pytanie, czy UE może podejmować misje „out of area”. Operacja Unii, pod kryptonimem „Artemis”, rozpoczęta na podstawie wspólnego działania z 5 VI 2003 r.¹⁸ dotyczyła przywracania pokoju na kontynencie afrykańskim w Demokratycznej Republice Konga.

Do najbardziej spornych w trakcie prac VIII Grupy Roboczej należała kwestia umieszczenia w projekcie Traktatu Konstytucyjnego klauzuli zbiorowej obrony. Wypada zauwa-

¹⁶ S. Duke: *The Convention, the draft Constitution and external relations: effects and implications for the EU and its international role* [w:] „EIPA Working Papers”, No. 2003/W/2, s. 21.

¹⁷ Zdanie R. Hatfielda. Zob.: *The European Convention. The Secretariat, Report on the Defence Seminar*, Brussels, 21 November 2002, CONV 417/02, WG VIII 19.

¹⁸ *Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo*, OJ L 143.

żyć, że zagadnienie to nie było nowe, gdyż już podczas Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. zastanawiano się nad zawarciem stosownej klauzuli w przyszłym Traktacie Amsterdamskim. W 2002 r. linie podziałów politycznych przebiegały podobnie jak w 1996 r. Francusko-niemieckie propozycje zakładały umieszczenie w Traktacie Konstytucyjnym klauzuli solidarności i zbiorowego bezpieczeństwa, która zawierałaby odesłanie do – dołączonej jako aneks do Traktatu – politycznej deklaracji w sprawie solidarności i zbiorowego bezpieczeństwa¹⁹. Deklaracja identyfikowałaby wyzwania i zagrożenia przed którymi stoi UE. Na podstawie postanowień deklaracji państwa członkowskie UE nawiązałyby współpracę prowadzącą do przekształcenia WPBiO w Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Union*). Zaletą takiego rozwiązania było to, że wykluczało ono wszelki automatyzm w nawiązywaniu współpracy w zakresie obronności²⁰, gdyż deklaracja nie implikowała rozwoju współpracy w gronie wszystkich państw UE, umożliwiając jej pogłębianie w węższym kręgu zainteresowanych krajów. Ponadto projektowana Unia Bezpieczeństwa i Obrony miała, w myśl francusko-niemieckiej sugestii, wносить wkład we wzmocnienie europejskiego filara NATO. Odniesienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego oznaczało, iż „Francja zrozumiała, że jej wizja europejskiej obrony marginalizująca NATO nie przekona wielu z jej partnerów”²¹.

Raport końcowy z prac VIII Grupy zalecał Konwentowi umożliwienie zainteresowanym państwom członkowskim realizację art. 5. Traktatu Brukselskiego (zawierającego klauzulę zbiorowej obrony). Rozwiązanie to oznaczałoby przejście przez UE od Unii Zachodnioeuropejskiej (dalej: UZE) zobowiązania do zbiorowej obrony, a tym samym prowadziłyby do zakończenia działalności przez UZE jako odrębnej organizacji międzynarodowej. Było ono nie do przyjęcia dla wszystkich państw członkowskich UE. Niektóre z nich, jak Wielka Brytania, upatrywały gwarancji zbiorowej obrony w art. V Traktatu Północnoatlantyckiego, proponując zamiast zamieszczenia klauzuli zbiorowej obrony w Traktacie Konstytucyjnym rozszerzenie zakresu misji petersberskich. Inne, neutralne (Austria) lub prowadzące politykę neutralności (Finlandia, Irlandia, Szwecja) kraje obawiały się utraty swojego statusu. Biorąc pod uwagę wyrażone zastrzeżenia, raport końcowy sugeruje ustanowienie „ściślej-szego typu współpracy w sprawach obrony”. Taka wzmocniona współpraca byłaby otwarta dla wszystkich państw członkowskich, chcących przyjąć zobowiązanie do wspólnej obrony. Sposób jej funkcjonowania oraz mechanizmy podejmowania decyzji zostałyby sprecyzowane w określonych przepisach Traktatu Konstytucyjnego. Gdyby rozwiązanie to zostało przyjęte w Traktacie Konstytucyjnym, oznaczałoby odejście od przewidzianej w art. 27b Traktatu Nicejskiego zasady, zgodnie z którą wzmocniona współpraca nie może odnosić się do spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne.

Członkowie Grupy proponowali również umożliwienie nawiązywania wzmocnionej współpracy w kwestiach związanych nie tyle z obroną, co z bezpieczeństwem. Planowano łagodne warunki konieczne do ustanowienia takiej współpracy i obejmujące m.in.:

- przyjęcie zasady większości kwalifikowanej jako koniecznej dla nawiązania współpracy,

¹⁹ Zdaniem T. Łęcarskiego deklaracja taka mogłaby być traktowana jako „swego rodzaju koncepcja strategiczna UE w sferze bezpieczeństwa i obrony”. Zob.: T. Łęcarski: *ESDP...*, *op. cit.*, s. 50.

²⁰ C. Piana: *The European...*, *op. cit.*, s. 1.

²¹ j.w., s. 2.

- zmniejszenie liczby państw koniecznych do jej ustanowienia (Traktat Nicejski wymagał udziału co najmniej ośmiu zainteresowanych państw członkowskich).

Ostatecznie Grupa nie zdecydowała się na przyjęcie zaleceń w tej sprawie, pozostawiając ją do dyskusji na posiedzeniu plenarnym Konwentu. Sugerowane przez VIII Grupę ustanowienie „ściślejszego typu współpracy w sprawach obrony” wywołuje mieszane odczucia. Z jednej strony jest sposobem na zachowanie rozwoju integracji w dziedzinie obronności w ramach UE i wzmocnienie efektywności WPBiO, z drugiej jednak prowokuje pytanie o spójność Unii, wzmaga również obawy o powstanie „twardego jądra” organizacji.

W trakcie prac VIII Grupy zgłoszono również propozycję zawarcia w przyszłym traktacie klauzuli solidarności. Różnica między klauzulą solidarności a klauzulą zbiorowej obrony wyraża się w odmiennym zakresie przedmiotowym. Podczas gdy pierwsza z wymienionych klauzul obejmuje takie zdarzenia, jak ataki terrorystyczne, katastrofy zarówno naturalne, jak i wywołane przez działalność ludzką, to druga z nich odnosi się do tradycyjnego pojmowania zagrożeń, pokrywając swym zakresem zbrojną napaść na terytorium danego państwa, dokonaną przez inne państwo. Ponadto w przeciwieństwie do klauzuli zbiorowej obrony, zakładającej automatyzm w udzielaniu pomocy w razie napaści, pomoc dostarczana na podstawie klauzuli solidarności miała być udostępniana na prośbę władz cywilnych zagrożonego państwa.

VIII Grupa wyraziła w swoim raporcie końcowym przekonanie o istnieniu konieczności zawarcia w Traktacie Konstytucyjnym klauzuli solidarności. *Ratio* takiej regulacji wynikało z dwóch źródeł. Po pierwsze, katalog zagrożeń, przed którymi stała UE, powiększył się o groźbę ataków terrorystycznych. Zachodziła potrzeba zagwarantowania, że w przypadku ataku terrorystycznego na jedno z państw UE pozostałe państwa członkowskie pośpieszą z pomocą. Po drugie, należało podkreślić w Traktacie, że stosowna pomoc może przybrać różne formy, obejmując cały wachlarz instrumentów będących w dyspozycji Unii i jej państw członkowskich (np. mogła ona polegać na współpracy policyjnej i sądowej, pomocy wywiadowczej lub wojskowej). Konkludując istniejące pomiędzy państwami członkowskimi szerokie poparcie dla umieszczenia klauzuli solidarności w Traktacie Konstytucyjnym, VIII Grupa zaproponowała ujęcie zasady solidarności w artykule 1. przyszłego traktatu. Klauzula taka miałaby zapewnić możliwość wykorzystania „wszystkich instrumentów, jakie Unia może zmobilizować” (w tym zasobów wojskowych i struktur pierwotnie przewidzianych do prowadzenia misji petersberskich) do działań podejmowanych na terytorium UE²² i mających na celu przede wszystkim „zapobiegnięcie terrorystycznemu zagrożeniu, ochronę ludności cywilnej i demokratycznych instytucji oraz wsparcie państwa członkowskiego na jego terytorium w radzeniu sobie ze skutkami możliwego ataku terrorystycznego”.

Wprawdzie Grupa odniosła klauzulę solidarności wyłącznie do zagrożenia terrorystycznego, ale pozostawiła otwartą możliwość przyszłego rozszerzenia jej zakresu. Wniosek taki wynika ze stwierdzenia raportu końcowego, zgodnie z którym Rada Europejska powinna regularnie dokonywać przeglądu zagrożeń, tworząc w ten sposób swego rodzaju system wczesnego ostrzegania. Przewidywano także, że w przyszłości wskazane przez państwa wyspecjalizowane jednostki cywilne lub wojskowe, zajmujące się ochroną ludności cywilnej, mogłyby podjąć wspólne treningi i wypracować programy koordynacji swoich

²² Cecha ta odróżniała omawiane działania od misji petersberskich.

działań w sytuacjach kryzysowych, tak aby zapewnić większą efektywność tych działań „w przypadku naturalnych lub humanitarnych katastrof na terytorium Unii”.

W zakresie rozwoju współpracy przemysłów zbrojeniowych państw członkowskich UE, którą uznawano za niezbędny warunek budowy skutecznej WPBiO, sugerowano możliwość ustanowienia agencji zajmującej się współpracą zbrojeniową. Proponowano dla niej różne nazwy: Wspólna Agencja Uzbrojenia (*Common Armaments Agency*), Agencja Europejskiego Bezpieczeństwa i Badań Obronnych (*European Security and Defence Research Agency*). Opierałaby się ona na zasadzie dobrowolnego udziału, ale przystąpienie do niej mogłoby nastąpić dopiero po spełnieniu kryteriów uczestnictwa. W raporcie końcowym VIII Grupa zaleciła utworzenie Agencji Europejskiego Uzbrojenia i Badań Strategicznych (*European Armaments and Strategic Research Agency*). Stwierdzono jednak *expressis verbis*, że nowa agencja ma powstać na międzyrządowej bazie współpracy. Jej zadaniem byłoby promowanie polityki harmonizacji reguł wytwarzania sprzętu wojskowego w państwach członkowskich UE, wspieranie badań w dziedzinie obronności, obejmujących także wojskowe systemy kosmiczne oraz wzmocnienie przemysłowych i technologicznych podstaw sektora obronnego.

Dużo trudności napotykało wypracowanie kompromisowego projektu reformy mechanizmu decyzyjnego WPBiO, bazującego dotąd na zasadzie konsensusu. Dla większości członków VIII Grupy reforma tego mechanizmu jawiła się jako oczywista konieczność, bez dokonania której nie można by myśleć o zwiększeniu roli UE w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Niejasne jednak pozostawało pytanie, jak należy przeprowadzić tę reformę. Grupa musiała bowiem rozstrzygnąć konflikt dwóch racji: na jednej szali wagi plasowała się suwerenność państwowa, którą zasada jednomyślności miała podkreślać i zabezpieczać, na drugiej spoczywała potrzeba zapewnienia skuteczności WPBiO.

Kwestia reformy struktury instytucjonalnej WPBiO, zwłaszcza w kontekście przeprowadzania operacji rozwiązywania konfliktów, zdominowała posiedzenie Grupy 14 X 2002 r.²³ Wysłuchiła ona wówczas opinii ekspertów, rekrutujących się z grona praktyków (np. gen. Hagglund pełnił funkcję przewodniczącego Komitetu Wojskowego UE). Eksperci zwrócili uwagę na konieczność zagwarantowania szybkiego toku decyzyjnego podczas prowadzenia operacji rozwiązywania konfliktów. Obecne procedury, w które zaangażowane są liczne komitety nie zapewniają realizacji tego warunku. Pozytywnie oceniono natomiast art. 25. TUE, zezwalający Radzie UE na upoważnienie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa „do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami, określonych przez Radę decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją (...)”. Debatowano również nad innymi propozycjami usprawnienia procesu decyzyjnego UE przy prowadzeniu operacji rozwiązywania konfliktów, obejmującymi m.in.:

- I) wzmocnienie pozycji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Miałby on uzyskać prawo inicjatywy w kwestiach dotyczących operacji rozwiązywania konfliktów, przewodniczyłby także Radzie ds. Spraw Zagranicznych, która zapewniałaby wsparcie podczas trwania takich operacji;
- II) powołanie Zastępcy Wysokiego Przedstawiciela odpowiedzialnego za Obronę (*Deputy High Representative responsible for Defence*);

²³ *The European Convention. The Secretariat, Summary of the meeting held on 14 October 2002*, Brussels, 18 October 2002, CONV 349/02, WG VIII 10.

III) rozszerzenie mandatu Sztabu Wojskowego UE, tak, aby organ ten zajął się planowaniem i prowadzeniem operacji rozwiązywania konfliktów.

Niektóre z przedłożonych sugestii znalazły się w raporcie końcowym VIII Grupy. Stwierdził on, że w kontekście zbliżającego się rozszerzenia UE bardziej niż kiedykolwiek zachodzi potrzeba uzgodnienia przez państwa członkowskie odejścia od zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji na rzecz innych mechanizmów. Polegać miano w większym stopniu na „zgodności i kulturze solidarności” między państwami. Jednomyślnością miała nadal pozostać objęta decyzja o rozpoczęciu operacji w ramach WPBiO, chociaż dopuszczono w tym zakresie konstruktywne wstrzymanie się od głosu. Państwo wstrzymujące się nie uczestniczyłyby aktywnie w operacji, nie byłoby także zobowiązane do dostarczenia wkładu wojskowego na jej potrzeby. Jednocześnie wyłączone zostałyby z możliwości podejmowania decyzji dotyczących przebiegu operacji, chyba że zaszłyby jedna z dwóch wymienionych w raporcie okoliczności. Po pierwsze, państwo mogło przystąpić do udziału w operacji w późniejszym stadium jej trwania. Po drugie, udział w podejmowaniu decyzji byłby zapewniony w przypadku decyzji, które niosłyby za sobą ważne konsekwencje polityczne (*important political consequences*) lub które mogłyby zasadniczo zmienić założenia operacji, wychodząc poza zakres ustalony pierwotną decyzją o jej rozpoczęciu (*fundamentally change the concept of the operation, going beyond the terms of reference of the mission originally decided on*).

Dużo miejsca poświęcono w raporcie końcowym kwestii struktury instytucjonalnej WPBiO. Podkreślono konieczność zachowania istniejącego mechanizmu instytucjonalnego, zgłaszając jednocześnie propozycje zmierzające do nadania mu większej spójności i efektywności. Obejmowały one:

- I) utworzenie Rady UE, zrzeszającej Ministrów Obrony państw członkowskich (*Defence Council*). Powstanie takiej Rady nie wymagało zmian w TUE. Rada miałaby m.in. wykonywać rolę w odniesieniu do zdolności oraz monitorować implementację zobowiązań państw członkowskich w tej dziedzinie. Pomysł utworzenia oddzielnej Rady Obrony wywołał spór w łonie VIII Grupy, ponieważ niektórzy jej członkowie uważali, że należy wykorzystać istniejące rozwiązania dopuszczające spotkania Ministrów Obrony w ramach Rady ds. Ogólnych;
- II) ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB – osoby odpowiedzialnej za działania Unii w sferze WPBiO. Zgodzono się z koniecznością wzmocnienia pozycji Wysokiego Przedstawiciela poprzez przyznanie mu prawa inicjatywy w kwestiach dotyczących operacji rozwiązywania konfliktów, z zastrzeżeniem jednak, że decyzja w sprawie rozpoczęcia operacji będzie nadal należała do Rady UE. Wysoki Przedstawiciel zyskałby prawo do przedkładania Radzie propozycji przeprowadzenia określonych typów operacji, przy czym w swoim wniosku powinien wyszczególnić również środki konieczne do jej dokonania. Działając pod zwierzchnictwem Rady, kierowałby on działaniami UE i koordynowałby wysiłki państw członkowskich w odniesieniu do obrony;
- III) zapewnienie odpowiedniej politycznej kontroli nad WPBiO, uwzględniającej specyfikę integracji w tym obszarze. Kontrola ta mogłaby się odbywać na dwóch szczeblach: w ramach Parlamentu Europejskiego (dalej: PE) i na szczeblu narodowym. PE już w obecnym stanie prawnym (art. 21 TUE) jest konsultowany przez Prezydencję w naj-

ważniejszych kwestiach i podstawowych kierunkach WPZiB, może również kierować do Rady pytania lub formułować zalecenia pod jej adresem, a także przeprowadza co roku debatę o postępach w realizacji WPZiB. Parlamenti narodowe sprawują węższy zakres kontroli, bo ograniczający się do poziomu krajowego. W większości państw członkowskich decydują one o wysłaniu sił zbrojnych do operacji poza granicami kraju. VIII Grupa zaproponowała, by ustanowić regularne spotkania stosownych komisji parlamentów państw członkowskich. Pomysł ten należy ocenić pozytywnie, gdyż jego realizacja pozwoliłaby na lepszą wymianę informacji i przyczyniłaby się do zwiększenia efektywności sprawowanej kontroli politycznej. Na poparcie zasługiwała również propozycja, zgodnie z którą w spotkaniach powyższych powinni uczestniczyć także członkowie PE na zasadzie stowarzyszenia. W ten sposób zapewniono by łącznik między kontrolą sprawowaną na poziomie krajowym i dokonywaną przez Parlament Europejski w Sztrasburgu.

Wiele uwagi w pracach VIII Grupy poświęcono zagadnieniu zagwarantowania spójności procesu planowania operacji rozwiązywania konfliktów. Ponieważ WPBiO obejmowała zarówno wojskowe, jak i cywilne aspekty zarządzania kryzysowego, zachodziła potrzeba ich wzajemnej koordynacji. Problematyka ta wykraczała częściowo poza mandat VIII Grupy, dlatego też była omawiana na połączonym spotkaniu dwóch Grup Roboczych Konwentu: VII Grupy ds. Działań Zewnętrznych i VIII Grupy ds. Obrony²⁴. Skala trudności wiążących się z zapewnieniem spójności planowania i przeprowadzania operacji rozwiązywania konfliktów jest ogromna. Dla jej zilustrowania można wymienić niektóre z przeszkód stojących na drodze do osiągnięcia zamierzonej spójności. Jaki organ powinien odpowiadać za koordynację działań? W jaki sposób zapewnić stabilne źródła finansowania operacji rozwiązywania konfliktów? Jaką przyjąć procedurę mianowania dowódcy wojskowego operacji? Jak przeprowadzać wspólne operacje w sytuacji, gdy w poszczególnych państwach członkowskich funkcjonują różne przepisy prawne dotyczące sił zbrojnych (np. odmienne przepisy regulujące dyscyplinę wojskową, szkolenie, a nawet zarobki i ubezpieczenie społeczne). Osobą odpowiedzialną za zapewnienie spójności między cywilnymi i wojskowymi aspektami operacji postanowiono uczynić Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, który miał działać „w bliskim i stałym kontakcie z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa”, pozostając pod zwierzchnictwem Rady UE i funkcjonując w zgodzie z jej wskazówkami. Dzięki temu państwa członkowskie, poprzez międzyrządowy organ WE, jakim jest Rada, zapewniłyby sobie kontrolę nad przebiegiem operacji. W nagłych przypadkach Wysoki Przedstawiciel byłby upoważniony do wydawania koniecznych decyzji, które podlegałyby kontroli Rady UE. Składałby także Radzie regularne sprawozdania ze swej działalności.

W cieniu dyskusji nad zakresem i mechanizmami decyzyjnymi WPBiO toczyła się debata nad równie istotną dla funkcjonowania polityki bezpieczeństwa i obrony kwestią, jaką pozostaje finansowanie operacji rozwiązywania konfliktów. Bez zapewnienia funduszy na prowadzenie operacji wszelkie deklaracje o reformie WPBiO pozostawały jedynie pustymi frazesami. Źródła finansowania musiały być nie tylko stabilne, ale ponadto dające się szybko uruchomić w sytuacjach nagłej potrzeby. Członkowie VIII Grupy różnili się

²⁴ *The European Convention. The Secretariat, Summary of the joint meeting held on 14 November 2002, Brussels, 20 November 2002, CONV 412/02, WG VII 13, WG VIII 17.*

w poglądach na finansowanie WPBiO. Niektórzy proponowali, by koszty operacji rozwiązywania kryzysów były w tak dalekim stopniu, jaki okaże się możliwy, opłacane z budżetu Wspólnot Europejskich. Ponieważ jednak trudno z góry przewidzieć, kiedy, gdzie i na bazie takich środków finansowych okaże się konieczne podjęcie operacji, stąd też sugerowano, aby koszty te były wypłacane z funduszu rezerwowego. Zbliżony pomysł zakładał powołanie specjalnego funduszu do finansowania wstępnych etapów operacji. W opinii zwolenników powyższe rozwiązania zapewniłyby błyskawiczne uruchomienie środków w razie potrzeby. Przeciwnicy argumentowali, że w ten sposób tworzy się odrębną od zwykłych procedur budżetowych nową procedurę, która pozostawałaby poza ramami kontroli budżetowej. Ostatecznie Grupa przyjęła kompromisowe stanowisko i swoim raporcie końcowym podzieliła operacje w zależności od tego, czy miałyby one charakter wojskowy, czy też cywilny. W przypadku operacji wojskowej oraz w sytuacjach, w których nie da się początkowo określić, czy operacja przybierze postać wojskową, czy cywilną, miałyby być zapewnione automatycznie środki finansowe na przeprowadzenie wstępnej fazy operacji. Płynęłyby one ze specjalnego funduszu ustanowionego przez państwa członkowskie. Fundusz ten bazowałby na wkładach finansowych wnoszonych przez państwa.

Analiza prac VIII Grupy pozwala stwierdzić, że wywiązała się ona z powierzonego mandatu. Należy podkreślić, że w porównaniu z innymi Grupami Roboczymi przedmiot jej debaty plasował się wśród najtrudniejszych zagadnień w trakcie prac Konwentu. Polityka obronna bowiem „ze swej natury należy do najbardziej czułych obszarów suwerenności”²⁵. Dlatego efekt działalności Grupy zależał od zawarcia politycznego kompromisu, łączącego tych jej członków, którzy dążyli do przekształcenia WPBiO w niezależne ramię europejskiej obronności (Francja) ze zwolennikami zagwarantowania roli WPBiO jako europejskiego filara NATO (Wielka Brytania) oraz rzecznikami ograniczenia zakresu WPBiO jedynie do pokojowych misji petersberskich (Niemcy, Szwecja). Kompromis taki udało się osiągnąć. W jego wyniku sugerowane przez VIII Grupę zalecenia dla Konwentu nie zmieniały zasadniczo charakteru WPBiO, koncentrując się na poprawieniu efektywności istniejących mechanizmów tej polityki. Nie zmierzały one zwłaszcza „do przekształcenia Unii Europejskiej w sojusz wojskowy, lecz do wyposażenia jej w instrumenty konieczne do obrony jej celów i wartości oraz do wnoszenia wkładu w pokój i stabilizację na świecie, w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego”²⁶. Na wysoką ocenę zasługuje fakt odwołania się do zasad Karty NZ, szczególnie w kontekście toczącej się od paru lat i nasilonej po interwencji w Iraku USA, Wielkiej Brytanii, Australii i Polski, dyskusji na temat zakresu prawa do samoobrony i prawa do interwencji.

Należy zauważyć, że niektóre z propozycji VIII Grupy, zwłaszcza dotyczące wzmocnionej współpracy, zawierały elementy ponadnarodowe, otwierając w przyszłości drogę do szerszego zastosowania metody wspólnotowej w ramach WPBiO. Potwierdzono w ten sposób, że WPBiO jest „jedną z najistotniejszych płaszczyzn wewnątrzunijnych konsultacji politycznych oraz (stanowi – J.B.) potencjalnie perspektywiczny kierunek, wokół którego rozwijać miałyby się nowy etap integracji w ramach UE”²⁷.

²⁵ *The European Convention. The Secretariat, Final report of Working Group VIII – Defence*, Brussels, 16 December 2002, CONV 461/02, WG VIII 22.

²⁶ j.w.

²⁷ T. Łęcarski: *ESDP...*, *op. cit.*, s. 44.