

Janusz Józef Węc

W POSZUKIWANIU NOWEJ STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA ZEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 r.

Strategicznym dokumentem Unii Europejskiej, obowiązującym obecnie we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) jest europejska strategia bezpieczeństwa, przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. na wniosek ówczesnego wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB Javiera Solany¹. Strategia ta stawia przed Unią Europejską m.in. następujące cele: po pierwsze, zapobieganie długofalowym zagrożeniom wynikającym z proliferacji broni jądrowej, działań terrorystycznych, procesu rozkładu i upadku niektórych państw, a także konfliktów regionalnych – poprzez prowadzenie działań prewencyjnych poza granicami Europy przy użyciu środków politycznych, gospodarczych, sądowniczych, policyjnych, wywiadowczych i wojskowych; po drugie, zacieśnianie współpracy z krajami sąsiedztwa wschodniego i południowego; po trzecie, umacnianie istniejących systemów bezpieczeństwa międzynarodowego, w szczególności tych funkcjonujących w ramach ONZ, NATO i OBWE, ale także ASEAN, Mercosur i Unii Afrykańskiej; po czwarte, wykorzystywanie potencjału Unii Europejskiej, zwłaszcza instrumentów zarządzania kryzysowego i zapobiegania konfliktom, do lepszego oddziaływania na politykę międzynarodową (m.in. działań politycznych, dyplomatycznych, wojsko-

¹ *Spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 11–12 grudnia 2003 r. Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 11–12 grudnia 2003 r., 16616/07, s. 89–90.

wych, cywilnych, handlowych i rozwojowych); po piąte, wzmacnianie istniejących zdolności i programów działania na rzecz bezpieczeństwa, w szczególności poprzez rozszerzenie zakresu zadań misji petersberskich, ustanowienie Europejskiej Agencji Obrony, a także zacieśnienie współpracy z NATO (formuła Berlin plus); po szóste, wzmacnianie spójności pomiędzy instrumentami Unii Europejskiej, zwłaszcza między działaniami zewnętrznymi a politykami należącymi do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis) w celu zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, pomiędzy WPZiB i WPBiO a europejskimi programami pomocowymi i Europejskim Funduszem Rozwoju, a także spójności między instrumentami Unii a zdolnościami wojskowymi i cywilnymi państw członkowskich; po siódme, współpraca z państwami trzecimi, w szczególności w zakresie tzw. partnerstw strategicznych z USA, Japonią, Chinami, Kanadą, Indiami i Rosją².

W grudniu 2008 r. Rada Europejska zaakceptowała raport Solany w sprawie implementacji europejskiej strategii bezpieczeństwa. Został on opracowany na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z 14 grudnia 2007 r.³ Dokument ten nie stanowił przełomu w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ponieważ nie zastępował obowiązującej strategii. Zawierał jedynie ocenę procesu jej dotychczasowej implementacji oraz wskazywał na nowe wyzwania, przed jakimi stanęła Unia Europejska po 2003 r. Były to m.in.: bezpieczeństwo energetyczne i potrzeba dywersyfikacji źródeł energii, bezpieczeństwo cybernetyczne, piractwo, oddziaływanie zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe, a także wywoływanie i eskalacja przez Rosję tzw. zamrożonych konfliktów, w tym m.in. konfliktu gruzińskiego z 2008 r. Ponadto w raporcie podkreślono, że kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju WPBiO winna mieć poprawa struktur dowodzenia, zasad finansowania i zdolności prowadzenia łączonych operacji cywilno-wojskowych, a także rozwój mechanizmów wczesnego ostrzegania oraz umiejętność prowadzenia kompleksowych działań w zakresie bezpieczeństwa, obejmujących z jednej strony reagowanie kryzysowe, z drugiej zaś – pomoc rozwojową⁴.

² Rada Europejska. *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Bruksela, 12 grudnia 2003 r., <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf>, s. 1–14.

³ W konkluzjach tych Rada Europejska stwierdziła, że „europejska strategia bezpieczeństwa okazała się bardzo użyteczna” i stanowi ona „istotne ramy prowadzenia polityki zewnętrznej” Unii Europejskiej. Jednocześnie Rada Europejska wezwała wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB, aby wspólnie z Komisją Europejską oraz rządami państw członkowskich „przeprowadził analizę realizacji tej strategii z myślą o zaproponowaniu elementów, które udoskonala i w stosowanych przypadkach uzupełnią tę strategię”, por. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 14 grudnia 2007 r. Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 14 grudnia 2007 r., 16616/07, s. 24.

⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 11–12 grudnia 2008 r. Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 13 lutego 2009 r., 16616/07 (załącznik 2), s. 15–18. *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Rada Unii Europejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 7–43.

Zaniechania w procesie implementacji traktatu lizbońskiego

Proces implementacji przepisów traktatu lizbońskiego dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przebiegał dotąd niezwykle wolno. W ramach tego procesu podjęto i wdrożono jak na razie trzy istotne decyzje Rady Unii Europejskiej. Były to: po pierwsze, decyzja z 26 lipca 2010 r., przyjęta na mocy art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i precyzująca organizację oraz zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁵; po drugie, decyzja z 12 lipca 2011 r., podjęta na podstawie art. 45 ust. 2 TUE i określająca statut, siedzibę oraz zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony z uwzględnieniem poziomu faktycznego uczestnictwa poszczególnych państw członkowskich w jej pracach⁶; po trzecie, decyzja z 24 czerwca 2014 r., uchwalona na podstawie art. 222 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i ustanawiająca zasady oraz procedury stosowania przez Unię Europejską klauzuli solidarności⁷.

Do zaniechań w procesie implementacji przepisów traktatu lizbońskiego dotyczących wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony należy zaliczyć: brak decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (art. 46 ust. 1–2 TUE) oraz wniosku wysokiej przedstawiciel Unii i decyzji Rady Unii Europejskiej dotyczących utworzenia funduszu początkowego (art. 41 ust. 3 TUE). W pierwszym przypadku winę ponoszą państwa członkowskie, ponieważ zgodnie z art. 46 ust. 1–2 TUE to na nich ciąży obowiązek notyfikowania Radzie Unii Europejskiej i wysokiemu przedstawicielowi Unii zamiaru wzięcia udziału w takiej współpracy⁸. Natomiast jeśli chodzi o fundusz początkowy, to odpowiedzialność spada na wysoką przedstawiciel Unii, która nie złożyła dotąd – zgodnie z art. 41 ust. 3 TUE – wniosku w sprawie uchwalenia przez Radę Unii Europejskiej decyzji ustanawiającej taki fundusz. Należy podkreślić, że rozpoczęcie procesu implementacji analizowanych przepisów TUE mogłoby wzmocnić wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. W ramach stałej współpracy strukturalnej mogłyby bowiem m.in. być tworzone wspólne jednostki wojskowe czy organizowane wspól-

⁵ Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 201, s. 30–38.

⁶ Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2011 r. określająca statut, siedzibę i zasady operacyjne Europejskiej Agencji Obrony oraz uchylająca wspólne działanie 2004/551/WPZiB, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 183, s. 16–26.

⁷ Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 192, s. 53–58.

⁸ Dobrą okazją do implementacji przepisów art. 46 ust. 1–2 TUE była propozycja ministrów spraw zagranicznych Polski, RFN, Francji, Włoch i Hiszpanii z 2 września 2011 r. w sprawie wykorzystania mechanizmu stałej współpracy strukturalnej do utworzenia w Unii Europejskiej stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 233.

ne zakupy uzbrojenia (art. 46 ust. 1–2). Natomiast ustanowienie funduszu początkowego ułatwiłoby zapewne – przynajmniej w pewnym zakresie – rozwiązanie problemu finansowania niektórych inicjatyw podejmowanych w ramach WPBiO, zwłaszcza działań przygotowawczych do realizacji cywilnych i wojskowych misji petersberskich (art. 41 ust. 3 TUE).

Problemem pozostają natomiast przepisy dotyczące klauzuli sojuszniczej (art. 42 ust. 7 TUE) oraz zdolności cywilnych i wojskowych państw członkowskich, oddawanych przez te państwa do dyspozycji Unii Europejskiej (art. 42 ust. 3 TUE). Traktat nie precyzuje bowiem procedur i zasad ich zastosowania. I tak, art. 42 ust. 7 TUE przewiduje, że państwa członkowskie „mają [...] obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych”⁹. Wszelako art. 42 ust. 7 TUE nie zawiera przepisu upoważniającego Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej do zastosowania klauzuli sojuszniczej. Nadto art. 13 ust. 2 TUE jasno precyzuje, że każda instytucja Unii Europejskiej działa „w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Oznacza to zatem, że wyłącznie państwa członkowskie mogą decydować o udzieleniu sobie wzajemnej pomocy i to jednomyślnie. Podobna sytuacja występuje w przypadku art. 42 ust. 3 TUE. Przewiduje on, że państwa członkowskie „oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę”¹⁰. Dotyczy to także państw wspólnie powołujących siły wielonarodowe, które mają być przekazane Unii Europejskiej. Decyzję w tej sprawie podejmują jednomyślnie zainteresowane państwa członkowskie.

W dążeniu do nowej strategii bezpieczeństwa

Mimo aktualizacji dokonanej w grudniu 2008 r. europejska strategia bezpieczeństwa nie uwzględnia istotnych zmian w Unii Europejskiej oraz jej otoczeniu międzynarodowym, takich jak chociażby wejście w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., wpływ kryzysu finansowego z lat 2008–2011 na państwa członkowskie Unii (zwłaszcza państwa strefy euro), następstwa tzw. arabskiej wiosny, ale przede wszystkim konsekwencje wynikające z kryzysu ukraińskiego czy też zagrożenia płynące z powodu powstania tzw. Państwa Islamskiego. Te dwa ostatnie wydarzenia doprowadziły bowiem w ciągu 2014 r. do całkowitej zmiany sytuacji międzynarodowej na świecie. O ile agresja Rosji na Ukrainę wywołała największy kryzys geopolityczny po 1989 r. w Europie, o tyle utworzenie tzw. Państwa Islamskiego doprowadziło do kryzysu geopolitycznego w południowym sąsiedztwie Unii Europejskiej. Obydwa kryzysy dowiodły nie tylko słabości pro-

⁹ Art. 42 ust. 7 TUE.

¹⁰ Art. 42 ust. 3 TUE.

jektów partnerstwa wschodniego i partnerstwa śródziemnomorskiego, ale także nieskuteczności narzędzi dyplomatycznego, militarnego i cywilnego zarządzania kryzysami przez Unię¹¹.

Przeszkodą w opracowaniu nowej strategicznej koncepcji Unii Europejskiej był dotąd głównie zbiurokratyzowany proces podejmowania decyzji oraz błędne przekonanie rządów niektórych państw członkowskich Unii, że zasady ustalone w 2003 r. są w dalszym ciągu aktualne. Ponadto w tym samym okresie niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na zacieśnienie bilateralnej współpracy wojskowej, która może przynosić szybkie i konkretne rezultaty, ale grozi też stagnacją wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Świadczą o tym m.in. brytyjsko-francuskie porozumienia z 2011 r. w sprawie budowy wspólnych jednostek wojskowych oraz kooperacji w rozwoju nowego uzbrojenia, a także tzw. mechanizm nordycki, czyli współpraca Norwegii, Szwecji, Finlandii, Danii i Islandii w polityce bezpieczeństwa, który wprawdzie odwołuje się do WPBiO, ale w praktyce nie ma z Unią Europejską wiele wspólnego¹².

Jednak mimo to wspomniany bieg zdarzeń międzynarodowych wymusił podjęcie prac nad nową europejską strategią bezpieczeństwa. Rozpoczęły się one 23 lipca 2012 r. wraz z przyjęciem przez Radę do Spraw Zagranicznych konkluzji politycznych poświęconych dalszemu rozwojowi wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Mimo głównie technicznego charakteru, miały one duże znaczenie polityczne. Zobowiązywały bowiem wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Catherine Ashton, do rozpoczęcia, wraz z rządami państw członkowskich, debaty na temat wprowadzenia niezbędnych zmian w tej dziedzinie. Wskazywały również na inicjatywę przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana Van Rompuy'a, w sprawie przeprowadzenia w 2013 r. na forum

¹¹ Szerzej na temat międzynarodowych następstw kryzysu ukraińskiego por. R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe” 2014, nr 2, s. 13–40; W. Rodkiewicz, J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga, *Rosyjska polityka wobec Ukrainy: lokalne działania, globalne cele*, „Analizy OSW”, 20 sierpnia 2014, s. 1–3. Szerzej na temat zagrożeń wynikających z powstania w 2014 r. tzw. Państwa Islamskiego por. K. Rękawek, *Państwo Islamskie a Al-Kaida: dwa różne zagrożenia*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 107, s. 1–2. Szerzej na temat koncepcji i perspektyw reformy strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej por. *W stronę nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa. Food for thought*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, www.bbn.gov.pl, s. 1–2; P. Olszewski, *Reforma strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako nowe otwarcie w relacjach transatlantycznych. Koncepcja i perspektywy*, [w:] *System euroatlantyczny w wielobiegunowym świecie międzynarodowym*, red. J.M. Fiszer, P. Olszewski, Warszawa 2013, s. 208–229.

¹² Obszarami współpracy w ramach mechanizmu nordyckiego są: współdziałanie w operacjach w Afganistanie i Libii, wspólne ćwiczenia (nordycki plan na lata 2012–2017), wspólne szkolenia (obrona przeciwminowa), wspólny zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego (szwedzko-norweski zakup haubic samobieżnych Archer, nabycie przez Finlandię systemu obrony powietrznej średniego zasięgu NASAMS II, który ma również Norwegia), a także współpraca w wykorzystaniu samolotów transportowych C-130J, por. szerzej na ten temat J. Gotkowska, *W stronę Północy*, „Polska Zbrojna” 2013, nr 2, s. 74.

tej instytucji dyskusji na temat obronności¹³. Na podstawie tego dokumentu Rada Europejska w swoich konkluzjach z 14 grudnia 2012 r. zobowiązała wysoką przedstawiciel Unii i Komisję Europejską do opracowania do września 2013 r. sprawozdania zawierającego nowe propozycje wzmocnienia i dalszego rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁴.

W ślad za tym 25 listopada 2013 r. Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła kolejne konkluzje polityczne na temat WPBiO, stanowiące punkt wyjścia do podjęcia stosownych decyzji przez Radę Europejską. W dniach 19–20 grudnia 2013 r. odbyło się w Brukseli pierwsze od pięciu lat posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone w bardzo szerokim zakresie wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony. Mimo iż także ten dokument miał głównie techniczny charakter, określał on trzy priorytetowe działania wyznaczające kierunek zmian w analizowanej dziedzinie. Były to: po pierwsze, zwiększanie skuteczności, widoczności i zakresu oddziaływania WPBiO; po drugie, wzmocnienie zasobów i zdolności cywilnych oraz wojskowych Unii Europejskiej; po trzecie, rozwój przemysłu obronnego Unii. W konkluzjach zapowiedziano też realizację kilku ważnych inicjatyw, w tym m.in.: opracowanie ram współpracy pomiędzy Unią Europejską a NATO, które to ramy winny być spójne „z obecnymi procesami planowania NATO” (do końca 2014 r.); wzmocnienie koordynacji działań pomiędzy instytucjami i organami WPBiO oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej w celu skuteczniejszego zwalczania nielegalnej imigracji, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu; udoskonalenie systemu finansowania misji cywilnych i wojskowych Unii na podstawie kolejnego sprawozdania wysokiej przedstawiciel Unii, w tym dokonanie przeglądu, a następnie przeprowadzenie zmian w funkcjonowaniu mechanizmu ATHENA; zacieśnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego; przyjęcie przepisów ramowych dla rozwoju cyberobrony w oparciu o wnioski wysokiej przedstawiciel Unii, przygotowane we współpracy z Komisją Europejską oraz Europejską Agencją Obrony (w 2014 r.); sprawozdanie Europejskiej Agencji Obrony na temat współpracy państw członkowskich w realizacji projektów dotyczących łączonych zamówień; efektywniejsze wykorzystanie funduszy Komisji Europejskiej z programu Horyzont 2020 do finansowania badań nad technologiami obronnymi (cywilnymi i wojskowymi); zwiększenie dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do rynków uzbrojenia, a także uchwalenie strategii w zakresie bezpieczeństwa morskiego Unii na podstawie wspólnego komunikatu Komisji Europejskiej i wysokiej przedstawiciel Unii (do czerwca 2014 r.). Rada Europejska zobowiązała także wysoką przedstawiciel Unii, aby ta we współpracy z Komisją Europejską i po konsultacjach z rządami państw członkowskich przedłoży-

¹³ *Posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych w dniu 23 lipca 2012 r. Komunikat prasowy*, Bruksela, 23 lipca 2012 r., 12800/1/12 REV 1, s. 17–19.

¹⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13–14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14 grudnia 2012 r., EUCO 205/12, s. 8–11.

ła w 2015 r. sprawozdanie na temat globalnych i regionalnych wyzwań stojących przed Unią Europejską oraz możliwości podjęcia tych wyzwań. Na czerwiec 2015 r. Rada Europejska zapowiedziała dokonanie przeglądu stanu zaawansowania prac nad wszystkimi wymienionymi zadaniami. Ponadto zaakceptowała realizowane już przez niektóre państwa członkowskie wspólne projekty wojskowe dotyczące m.in. rozwijania zdolności samolotów do tankowania w powietrzu, rozpoczęcia prac przygotowawczych do produkcji nowej generacji satelitów telekomunikacyjnych, współpracy w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, a także stworzenia bezzałogowych systemów powietrznych w latach 2020–2025¹⁵.

Przebieg posiedzenia Rady Europejskiej ujawnił jeszcze dwa faktyczne problemy, z jakimi po wejściu w życie traktatu lizbońskiego i wybuchu kryzysu zadłużeniowego strefy euro boryka się Unia Europejska. Pierwszy z nich to rozbieżność poglądów pomiędzy państwami członkowskimi na temat wypracowania wspólnej i spójnej wizji (strategii) określającej rolę Unii jako aktora angażującego się w międzynarodową politykę bezpieczeństwa. Natomiast drugi problem polega na tym, że państwu członkowskiemu niewiele udało się uczynić na rzecz implementacji niektórych przepisów traktatu lizbońskiego we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony. Zapowiedź udoskonalenia systemu finansowania misji cywilnych i wojskowych Unii Europejskiej może być wprawdzie traktowana jako krok w kierunku rozpoczęcia prac nad implementacją przepisów art. 41 ust. 3 TUE o ustanowieniu funduszu początkowego, ale nie podjęto żadnej decyzji politycznej w sprawie implementacji postanowień traktatu dotyczących stałej współpracy strukturalnej, przekazywania Unii cywilnych i wojskowych „zdolności” państw członkowskich czy też klauzuli sojuszniczej¹⁶. Mimo to zapowiedź opracowania i przedłożenia w 2015 r. sprawozdania na temat możliwości przeciwdziałania zagrożeniom globalnym i regionalnym, a także dokonania przeglądu prac nad zmianami w WPBiO zalecanymi w konkluzjach Rady Euro-

¹⁵ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 19–20 grudnia 2013 r. Konkluzje*, Bruksela, 20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13, s. 1–10.

¹⁶ Jeszcze przed kryzysem zadłużeniowym w strefie euro trudno było uzyskać od państw członkowskich Unii wymagany sprzęt i personel. Po wybuchu kryzysu problem ten się tylko pogłębił. Gdy polska prezydencja planowała wzmocnić wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony m.in. przez dalszy rozwój grup bojowych oraz ustanowienie stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych – napotkała sprzeciw Wielkiej Brytanii. Rząd brytyjski argumentował, że utworzenie takiego dowództwa byłoby zbyt kosztowne i konkurencyjne wobec NATO. Po zablokowaniu polskiej inicjatywy przez Wielką Brytanię, 2 września 2011 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski, RFN, Francji, Włoch i Hiszpanii wystosowali list do wysokiej przedstawiciel Unii, Catherine Ashton, w którym znalazł się m.in. postulat wykorzystania mechanizmu stałej współpracy strukturalnej do ustanowienia stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych w Unii Europejskiej. Wszelako inicjatywy tej nie udało się zrealizować żadnej z następných prezydencji unijnych. Jednak chyba najbardziej spektakularnym niepowodzeniem Unii Europejskiej w analizowanym okresie było niewysłanie do Libii utworzonej już grupy bojowej z powodu sporów o sfinansowanie kosztów jej transportu. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *op. cit.*, s. 118, 233.

pejskiej z grudnia 2013 r. – otwiera możliwość opracowania nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa Unii.

Rekomendacje

Wydaje się, że taka strategia winna wytyczyć cele krótko-, średnio- i długoterminowe we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony oraz wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W pierwszej kolejności należałoby stworzyć uwarunkowania dla zwiększenia zainteresowania państw członkowskich Unii rozwojem i inwestowaniem w obu tych dziedzinach. Następnie winno dojść do zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi w oparciu o takie instrumenty jak wzmocniona współpraca czy stała współpraca strukturalna. Do celów krótko- i średnioterminowych warto by także zaliczyć reformę europejskiej polityki sąsiedztwa, w tym radykalne zmiany w projektach partnerstwa wschodniego i partnerstwa śródziemnomorskiego. Mogłyby one polegać m.in. na dostosowaniu ich celów i metod współpracy do aktualnej sytuacji międzynarodowej, zwiększeniu środków finansowych na obydwie projekty, a także jeszcze większym niż dotąd zindywidualizowaniu programów, procedur i kryteriów pomocy dla poszczególnych beneficjentów. Jeśli chodzi o partnerstwo wschodnie, to innego podejścia wymagałyby takie państwa jak Ukraina, Gruzja i Mołdawia, które podpisały już umowy stowarzyszeniowe z Unią Europejską, zaś innego – pozostali beneficjenci, którzy albo przystąpili do rosyjskiego projektu Unii Euroazjatyckiej (jak Armenia), albo z dystansem podchodzą do projektu partnerstwa wschodniego (jak Azerbejdżan i Białoruś). Co się tyczy zindywidualizowanej postawy wobec krajów południowego partnerstwa, to inaczej Unia winna reagować na proces rozpadu takich państw jak Libia czy Syria oraz masowy napływ imigrantów z Afryki do Europy, a inaczej układać sobie współpracę z pozostałymi beneficjentami partnerstwa śródziemnomorskiego. Zmianie winny również ulec relacje pomiędzy europejską polityką sąsiedztwa a wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez ściślejsze powiązanie ich ze sobą, przy czym pierwszym krokiem prowadzącym w tym kierunku mogłoby być oddanie europejskiej polityki sąsiedztwa pod bezpośredni nadzór wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Równie ważne byłyby opracowanie przez Unię Europejską długoterminowej wizji rozwoju europejskiej polityki sąsiedztwa, w tym partnerstwa wschodniego i partnerstwa śródziemnomorskiego. Należałoby także dokonać zmiany w strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej: akcesja do Unii winna być uzależniona nie tylko od woli politycznej państw kandydujących, ale także od możliwości absorpcyjnych Unii. Długofalowo winno również dojść do rewizji traktatu lizbońskiego w zakresie zasad finansowania WPZiB oraz WPBiO (włączenie wszystkich wydatków operacyjnych do budżetu ogólnego Unii) oraz implementacji przepisów art. 42 ust. 7 TUE (uruchomienie klauzuli sojuszniczej).

In search of a new external security strategy for the European Union

The subject of the article are preparation works on the new EU external security strategy. The first part of the analysis presented the assumptions and goals of the European security strategy of 12 December 2003 together with the modifications introduced five years later. The second part discussed the negligence and problems of the EU in the process of implementing the provisions of the Lisbon Treaty of 13 December 2007 regarding the common security and defence policy. However, the third part presented the course of hitherto works on the new EU security strategy, the beginning of which may be considered to be the political conclusions of the Foreign Affairs Council of 23 July 2012, whereas the fourth part of the article contains proposed changes to the common security and defence policy that the author considers to be necessary for the improvement of the EU's effectiveness in this sphere.

Key words: European Union, Lisbon Treaty, European security strategy of 12 December 2003, new EU external security strategy

