



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

*„BIULETYN OPINIE”*

*Nr 4/2010*

# **Traktat Lizboński a struktury wojskowe UE**

**Dominik JANKOWSKI**

*Warszawa, 4 lutego 2010 roku*

*Wejście w życie z dniem 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony niesie za sobą liczne implikacje zarówno dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (dotychczas Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony), jak i organizacji unijnych struktur wojskowych. Obecnie bowiem rozpoczyna się proces formowania nowej architektury instytucyjnej całej Unii Europejskiej, co może, choć nie musi, implikować jednocześnie niekorzystne zmiany organizacyjne w strukturach wojskowych UE.*

### **Sprzeczne interpretacje**

Na wstępie należy zauważyć istnienie dwóch rywalizujących ze sobą trendów na forum unijnym, związanych z przyszłością cywilno-wojskowego zarządzania kryzysowego. Na mocy decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2008 roku zdecydowano bowiem o integracji, na szczeblu planowania strategicznego, wymiaru cywilnego i wojskowego zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Z jednej strony liczne organizacje pozarządowe (w tym prestiżowe *International Crisis Group* oraz *International Security Information Service – ISIS EUROPE*) wyraziły swoje obawy, że nowa unijna struktura organizacyjna – po wprowadzeniu Traktatu z Lizbony – spowoduje przyspieszenie procesu militaryzacji niektórych działań zewnętrznych UE, co może negatywnie wpłynąć na relacje Unii Europejskiej z państwami trzecimi<sup>1</sup>. Z drugiej strony środowisko wojskowe wskazuje, iż nowe zapisy traktatowe wcale nie gwarantują, że nowa architektura instytucji unijnych nie doprowadzi do podziału i osłabienia komponentu wojskowego, co tym samym przeloży się na osłabienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako całości.

### **Kluczowe aspekty**

Ukierunkowanie procesu formowania nowej wewnętrznej architektury unijnej oraz potencjalne zmiany we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony<sup>2</sup> uzależnione będą przede wszystkim od dwóch aspektów:

---

<sup>1</sup> *EPLO Statement on Civilian-Military Integration in European Security and Defence Policy*, European Peacebuilding Liaison Office. <[http://www.eplo.org/documents/EPLO\\_Statement.pdf](http://www.eplo.org/documents/EPLO_Statement.pdf)>

<sup>2</sup> Więcej na temat nowych zapisów traktatowych dotyczących WPBiO: Rozdział 2, Sekcja 2, Art. 42-46 Traktatu o Unii Europejskiej. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:PL:PDF>>

1. dalszego rozwoju kluczowego stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który będzie sprawował jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych (Rada Unii Europejskiej) oraz wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej;
2. procesu formowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (*European External Action Service*) – nowej instytucji unijnej typu *sui generis* podporządkowanej wysokiemu przedstawicielowi.

Ad.1. Implementacja zapisów traktatowych w przypadku stanowiska wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa doprowadzi nie tylko do wzmocnienia jego roli w systemie instytucjonalnym, ale może spowodować także potencjalny konflikt jego lojalności między Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską, przed którymi wysoki przedstawiciel będzie jednocześnie odpowiedzialny. Wraz z dotychczasowym rozwojem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony konflikt między Sekretariatem Rady UE i Komisją Europejską stale bowiem narastał, co przede wszystkim wiązało się z rozwojem misji zarządzania kryzysowego. Konflikt ten pogłębiany był również przez odrębny rozwój struktur cywilnych i wojskowych w dotychczasowych ramach EPBiO, prezentujących i działających w oparciu o własne kultury instytucjonalne.

Tym samym zbyt bliskie związanie nowego wysokiego przedstawiciela z Komisją Europejską, która ma ograniczone kompetencje w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony (np. zasadniczy brak odpowiedniej infrastruktury i procedur w dostępie do informacji niejawnych w delegacjach KE oraz brak „kultury poufności” w całej Komisji Europejskiej) może spowodować osłabienie wymiaru wojskowego UE. Tym samym najbardziej korzystnym rozwiązaniem byłoby utrzymanie dotychczasowego status quo, czyli bliższych związków wysokiego przedstawiciela z międzyrządową Radą UE niż z Komisją. Wybór Brytyjki, Catherine Ashton, na stanowisko wysokiego przedstawiciela najprawdopodobniej zagwarantuje utrzymanie tego trendu.

Ad.2. Pierwszy oficjalny dokument związany z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) został przyjęty przez Radę Europejską 30 października 2009 roku. Wynika z niego, iż ESDZ będzie instytucją oddzielną od Komisji Europejskiej i

Sekretariatu Rady UE oraz iż będzie postawiała etapami<sup>3</sup>. Jako że ESDZ będzie służbą podległą wysokiemu przedstawicielowi, to on będzie odpowiedzialny za przedstawienie szczegółowego planu budowy ESDZ, tak aby mógł on zostać zaakceptowany przez Radę Europejską do końca kwietnia 2010 roku. Z najnowszych informacji napływających z Brukseli już wiadomo, iż państwa członkowskie nie zgodzą się na umiejscowienie nowej służby zbyt blisko KE, co jednocześnie oznacza, iż to Sekretariat Rady UE, przychylniej odnoszący się do wymiaru militarnego UE, będzie miał większy wpływ na ESDZ. Niemniej jednak nowa służba będzie się składała po równo z personelu pochodzącego z KE, Sekretariatu Rady UE oraz państwa członkowskich, co ma zapewnić odpowiednią redystrybucję władzy w nowej strukturze.

W dokumencie z 30 października 2009 roku postanowiono również zbliżyć model ESDZ do wersji maksymalistycznej, włączając struktury wojskowe w nową służbę. W ESDZ znajdzie się zatem Dyrektoriat Planowania Cywilno-Wojskowego oraz tzw. Civilian Planning and Conduct Capability, czyli cywilne centrum operacyjne, Sztab Wojskowy UE oraz Centrum Sytuacyjne, gromadzące informacje wywiadowcze z państw członkowskich. Wejście Sztabu Wojskowego UE do struktury ESDZ może oznaczać, iż eksperci wojskowi dotychczas tam pracujący pozostaną na swoich stanowiskach i nie zostaną przesunięci np. do Dyrektoriatu Planowania Cywilno-Wojskowego. Utrzymanie dotychczasowej architektury eksperckiej może być o tyle łatwiejsze, iż wojskowe struktury w ramach ESDZ będą bezpośrednio podporządkowane wysokiemu przedstawicielowi, który zgodnie z przewidywaniami będzie opowiadał się raczej za zbliżeniem ESDZ do międzyrządowej Rady UE niż do Komisji Europejskiej. Należy ponadto spodziewać się, iż nadrzędna rola Sekretariatu Rady i wysokiego przedstawiciela w tworzeniu ESDZ może z czasem doprowadzić także do znaczącej reformy delegatur Komisji Europejskiej działających w państwach trzecich. Silna pozycja Sekretariatu oraz wysokiego przedstawiciela otwiera bowiem możliwość wsparcia lub obsługiwania przez delegatury także misji petersberskich. Co więcej, nie istnieją formalne przeszkody, żeby w zreorganizowanych delegaturach KE znalazło się miejsce dla pionu wojskowego na wzór attachatów, z attaché obrony na czele, który to współpracowałby z Komitetem Wojskowym UE. Takie rozwiązanie mogłoby wzmocnić struktury militarne wewnątrz UE

---

<sup>3</sup> Więcej na temat ESDZ: O. Osica, J. Popielawska, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych UE*, numer specjalny „Nowej Europy” 2(3)/2009, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2009.

oraz przyczyniłoby się także do lepszego wykorzystania potencjału wojskowego w misjach zarządzania kryzysowego.

### **Wnioski i rekomendacje**

- Na forum unijnym istnieją dwa trendy interpretujące w odmienny sposób znaczenie Traktatu z Lizbony dla przyszłości cywilno-wojskowego zarządzania kryzysowego. Jeden z nich wskazuje na niebezpieczeństwo militaryzacji działań UE na arenie międzynarodowej, przez co unijna polityka zagraniczna może zostać pozbawiona „miękkiego ostrza”, zrażając do siebie część partnerów. Z drugiej zaś strony, istnieje przeświadczenie, że zmiany instytucjonalne wprowadzone w Traktacie z Lizbony mogą prowadzić do osłabienia komponentu wojskowego, co jednocześnie zagrozi rozwojowi Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Niemniej jednak faktem jest, iż współczesny paradygmat bezpieczeństwa wymaga bardzo skutecznego połączenia cywilnego i wojskowego wymiaru polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
- Kluczowe dla organizacji struktur wojskowych UE wydają się być dwa aspekty: rozwój stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz proces formowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.
- Najbardziej korzystnym rozwiązaniem dla równowagi między strukturami wojskowymi i cywilnymi byłoby utrzymanie dotychczasowego *status quo*, czyli bliższych związków wysokiego przedstawiciela z międzyrządową Radą UE, niż z Komisją Europejską. Zbyt bliskie związanie nowego wysokiego przedstawiciela z KE, która ma ograniczone kompetencje w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony, może spowodować osłabienie wymiaru wojskowego UE.
- Państwa członkowskie zapewne nie zgodzą się na umiejscowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych zbyt blisko KE, co jednocześnie oznacza, iż to Sekretariat Rady UE, przychylniej odnoszący się do wymiaru militarnego UE, będzie miał na nią większy wpływ. Postanowiono również zbliżyć model ESDZ do wersji maksymalistycznej, włączając struktury wojskowe w nową służbę. W ESDZ znajdzie się zatem Dyrektoriat Planowania Cywilno-Wojskowego oraz tzw.

*Civilian Planning and Conduct Capability*, czyli cywilne centrum operacyjne, Sztab Wojskowy UE oraz Centrum Sytuacyjne, gromadzące informacje wywiadowcze z państw członkowskich.

- Silna pozycja Sekretariatu oraz wysokiego przedstawiciela otwiera możliwość wsparcia lub obsługiwania przez delegatury KE w państwach trzecich także misji petersberskich. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się do lepszego wykorzystania potencjału cywilno-wojskowego w misjach zarządzania kryzysowego.
- Przewiduje się, że zakończenie procesu formowania ESDZ nastąpi w 2012 roku, kiedy ma pojawić się pierwszy raport sprawozdawczy z jej działalności. Ponadto w 2014 roku planuje się pierwszy przegląd nowopowstałej struktury pod kątem jej funkcjonalności i to wtedy może dojść do ewentualnego procesu jej reorganizacji.

\* \* \*

**Dominik Jankowski** – ekspert Zespołu Analiz Fundacji Amicus Europae, redaktor naczelny „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego, publicysta. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Akademii Dyplomatycznej w Wiedniu. Specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa międzynarodowego, polityce zagranicznej UE oraz geopolityce światowej.

---

Tezy przedstawiane w „Biuletynie OPINIE” Fundacji *Amicus Europae* nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspiera nie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

## FUNDACJA AMICUS EUROPÆE

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,  
Tel. +48 22 848 73 85, fax +48 22 629 48 16

[www.kwasniewskialeksander.pl](http://www.kwasniewskialeksander.pl)

e-mail: [fundacja@fae.pl](mailto:fundacja@fae.pl)