



## WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) wyznacza ramy unijnych struktur politycznych i wojskowych, a także operacji wojskowych i misji cywilnych za granicą. W globalnej strategii UE z 2016 r. określono strategię w zakresie WPBiO, a w traktacie lizbońskim doprecyzowano aspekty instytucjonalne i zadbano o wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego. W ostatnim czasie we WPBiO doszło do poważnych zmian o charakterze strategicznym i operacyjnym z uwagi na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa i ogólne żądanie większego zaangażowania UE.

### PODSTAWA PRAWNA

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część unijnej WPZiB<sup>[1]</sup>. WPBiO zdefiniowano w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). W art. 41 określono sposób finansowania WPZiB i WPBiO, a sama polityka została szczegółowo opisana w art. 42-46, w rozdziale 2 sekcja 2 tytuł V („Postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”), a także w protokołach 1, 10 i 11 oraz deklaracjach 13 i 14. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego w zakresie WPZiB i WPBiO opisano w art. 36 TUE.

### POSTANOWIENIA TRAKTATOWE DOTYCZĄCE WPBIO

Decyzje dotyczące WPBiO podejmuje Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej (art. 42 TUE). Decyzje te podejmuje się jednomyślnie, z pewnymi istotnymi wyjątkami odnoszącymi się do Europejskiej Agencji Obrony (EAO, art. 45 TUE) i stałej współpracy strukturalnej (PESCO, art. 46 TUE), do których zastosowanie ma głosowanie większością głosów. Projekty decyzji są zwykle przedkładane przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który pełni również funkcję Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej (obecnie Federica Mogherini).

W traktacie z Lizbony wprowadzono pojęcie europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia (art. 42 ust. 3 TUE) i wprowadzono powiązanie między WPBiO a innymi strategiami politycznymi Unii, postanawiając, że EAO i Komisja pracują w porozumieniu, gdy jest to konieczne (art. 45 ust. 2 TUE). Dotyczy to w szczególności polityki Unii w zakresie badań naukowych, przemysłu i przestrzeni kosmicznej,

[1]Zob. tytuł V [„Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)”] Traktatu o Unii Europejskiej; zob. również [5.1.1](#) na temat polityki zagranicznej UE.



w związku z którą Parlament został uprawniony do podejmowania prób kształtowania WPBiO w stopniu znacznie większym, niż miało to miejsce w przeszłości.

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament ma prawo do kontroli WPBiO oraz podjęcia inicjatywy zwrócenia się do wiceprzewodniczącego / wysokiego przedstawiciela i Rady w tym zakresie (art. 36 TUE). Ponadto sprawuje on kontrolę nad budżetem przeznaczonym na tę politykę (art. 41 TUE). Dwa razy do roku Parlament przeprowadza debatę na temat postępów w realizacji WPZiB i WPBiO, a następnie przyjmuje sprawozdania: jedno dotyczy WPZiB, jest przygotowywane przez Komisję Spraw Zagranicznych (AFET) i w razie potrzeby obejmuje elementy związane z WPBiO; drugie zaś dotyczy WPBiO i jest opracowywane przez Podkomisję Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE).

Od 2012 r. Parlament Europejski i parlamenty narodowe państw członkowskich dwa razy w roku organizują międzyparlamentarne konferencje w celu omówienia zagadnień z zakresu WPZiB. Międzyparlamentarną współpracę w tych obszarach przewidziano w protokole 1 do traktatu lizbońskiego, w którym opisano rolę parlamentów narodowych w UE.

Zmiany w traktacie lizbońskim stały się okazją do poprawy politycznej spójności WPBiO. Wiceprzewodniczący / wysoki przedstawiciel odgrywa centralną rolę instytucjonalną, przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych obradującej „w składzie ministrów obrony” (organ UE podejmujący decyzje w sprawach WPBiO) i kieruje EAO. Ramy polityczne konsultacji i dialogu z Parlamentem ewoluują, co umożliwi pełny udział Parlamentu w kształtowaniu WPBiO. Na mocy traktatu z Lizbony Parlament stał się partnerem w kształtowaniu stosunków zewnętrznych Unii i podejmowaniu wyzwań opisanych w sprawozdaniu z 2008 r. dotyczącym wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa: „W nowoczesnych demokracjach, w których media i opinia publiczna odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki, poparcie społeczne jest niezbędne dla utrzymania naszego zaangażowania za granicą. Rozmieszczamy policję, ekspertów prawnych i żołnierzy w strefach niestabilnych na całym świecie. Na rządach, parlamentach i instytucjach UE ciąży obowiązek przekazywania informacji o tym, jak działania te przyczyniają się do bezpieczeństwa w kraju”.

## **KWESTIE BĘDĄCE PRZEDMIOTEM ZAINTERESOWANIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament regularnie organizuje debaty, wysłuchania i warsztaty poświęcone takim zagadnieniom jak cywilne i wojskowe misje w ramach WPBiO, międzynarodowe kryzysy mające konsekwencje dla bezpieczeństwa i obrony, wielostronne ramy w zakresie bezpieczeństwa, kontrola zbrojeń i kwestia nierozprzestrzeniania broni, walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, najlepsze praktyki w celu poprawy skuteczności bezpieczeństwa i obrony oraz zmiany prawne i instytucjonalne w UE w tych dziedzinach.

W następstwie przyjęcia w 2010 r. deklaracji Wiceprzewodniczącej / Wysokiej Przedstawiciel w sprawie odpowiedzialności politycznej Parlament uczestniczy we



wspólnych spotkaniach konsultacyjnych organizowanych regularnie z Radą, ESDZ i Komisją w celu wymiany informacji. Ze względu na kluczową rolę Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w gwarantowaniu bezpieczeństwa w Europie Parlament Europejski uczestniczy w Zgromadzeniu Parlamentarnym NATO, mając na względzie rozwój stosunków UE-NATO przy poszanowaniu niezależności obu organizacji.

## **WPBIO – POLITYKA, KTÓRA SZYBKO EWOLUUJE**

Mimo iż WPBiO nie zmieniła się znacząco w pierwszych latach po wejściu w życie traktatu z Lizbony w 2009 r., ma ona ogromny potencjał rozwoju zarówno politycznego, jak i instytucjonalnego.

W czerwcu 2016 r. Wiceprzewodnicząca / Wysoka Przedstawiciel przedstawiła Radzie Europejskiej globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii na 2016 r. W strategii tej określono pięć priorytetów polityki zagranicznej UE: bezpieczeństwo Unii; odporność państw i społeczeństw na wschodzie i południu UE; opracowanie zintegrowanego podejścia do konfliktów; łady regionalne oparte na współpracy oraz globalny ład w XXI w. Wdrażanie strategii podlega rocznemu przeglądowi w ramach konsultacji z udziałem Rady, Komisji i Parlamentu.

W dniu 16 września 2016 r. w Bratysławie państwa członkowskie UE potwierdziły zamiar wzmocnienia współpracy unijnej w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony. Następnie powstał tzw. zimowy pakiet w dziedzinie obronności, na który składają się trzy inicjatywy.

Początkowo, w listopadzie 2016 r., Wiceprzewodnicząca / Wysoka Przedstawiciel przedstawiła Radzie [Plan realizacji globalnej strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony](#), którego celem było przełożenie na działania wizji przedstawionej w strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. W planie tym przedstawiono 13 propozycji działań takich jak: przeprowadzenie skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (CARD) z położeniem nacisku na wydatki (próbny przegląd zakończono w 2018 r., zaś pierwszy pełny przegląd rozpocznie się jesienią 2019 r.); usprawnienie szybkiego reagowania UE za pomocą m.in. grup bojowych UE oraz nowa jednolita stała współpraca strukturalna (PESCO) dla tych państw członkowskich, które chcą podejmować większe zobowiązania w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

W dniu 30 listopada 2016 r. Wiceprzewodnicząca / Wysoka Przedstawiciel przedstawiła państwom członkowskim UE [europejski plan działań w sektorze obrony](#), a najważniejsze zawarte w nim propozycje dotyczą Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) koncentrującego się na badaniach nad obronnością i na rozwoju zdolności. W grudniu 2016 r. Rada przyjęła konkluzje, w których zatwierdziła plan wdrożenia decyzji w sprawie współpracy między UE a NATO podjętych w Warszawie (42 wnioski). Te trzy plany, określane niekiedy mianem zimowego pakietu w dziedzinie obronności, stanowią ważny krok w kierunku wdrożenia postanowień traktatu lizbońskiego w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Dowiodły one zdolności UE do szybkiej i spójnej reakcji na wnioski państw członkowskich, które wykazały się silną wolą polityczną, by pójść dalej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.



Parlament konsekwentnie wykazuje się wolą działania i realizowania inicjatyw politycznych w tej dziedzinie. Zaproponował, aby EAO przeprowadziła projekt pilotażowy na temat badań WPBiO dotyczących wymogów wojskowych. Po zakończeniu projektu pilotażowego zainicjowano działanie przygotowawcze w zakresie badań nad obronnością, w które w okresie 2017-2019 zainwestowano 90 mln EUR. Ostatnie wnioski Komisji w sprawie finansowania inicjatywy na rzecz badań naukowych i technologii w dziedzinie obronności po roku 2020 dowodzą, że inicjatywa Parlamentu odegrała znaczącą rolę w tym ważnym procesie.

## **LATA 2017-2019 – NAJWAŻNIEJSZE WYDARZENIA W DZIEDZINIE WPBIO**

W marcu 2017 r. Rada Europejska dokonała przeglądu postępów i podkreśliła utworzenie [Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych](#) (MPCC) – nowej struktury mającej na celu podwyższenie zdolności UE w zakresie szybszego, skuteczniejszego i sprawniejszego reagowania w związku z planowaniem i prowadzeniem misji wojskowych bez mandatu wykonawczego. Aktualnie MPCC sprawuje nadzór nad trzema misjami (w Mali, Somalii i Republice Środkowoafrykańskiej) i powinna być gotowa na przeprowadzenie misji wojskowej z mandatem wykonawczym do 2020 r. Rada odnotowała również postępy w innych dziedzinach, takich jak stworzenie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, którego celem jest poprawa efektywności misji UE, wspieranie jej partnerów oraz wnoszenie wkładu w operacje pokojowe.

W dniu 6 marca 2018 r. Rada przyjęła [plan](#) wdrażania PESCO, w którym przedstawiono strategiczny kierunek dalszych prac nad procesami i sprawowaniem rządów, a także wytyczne co do ich realizacji. Obecnie trwają prace nad [34 projektami](#), w których bierze udział 25 państw członkowskich. W swej [rezolucji](#) w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z 2018 r.<sup>[2]</sup> Parlament podkreślił przekonanie, że prace w ramach PESCO, CARD i EFO pomogą państwom członkowskim zintensyfikować współpracę w zakresie obronności oraz efektywniej wydatkować środki na ten cel. Parlament zaapelował ponadto o udostępnienie odpowiednich środków finansowych na ESDZ w obrębie [wieloletnich ram finansowych](#) na lata 2021-2027 oraz o skupienie zasobów UE na jej priorytetach strategicznych. W rezolucji podkreślono również potrzebę odpowiedniego angażowania Parlamentu w kontrolę instrumentów i strategiczne kierowanie nimi.

W sierpniu 2018 r. Komisja stworzyła [Europejski program rozwoju przemysłu obronnego](#), którego celem jest wspieranie konkurencyjności i zdolności innowacyjnych unijnego przemysłu obronnego. W grudniu 2018 r. [przywódcy UE](#) uznali postępy osiągnięte w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, np. rozszerzenie [umowy w zakresie cywilnego wymiaru WPBiO](#). W maju 2019 r. Komisja i ESDZ przedstawiły [wspólny plan działania](#) mający ułatwić wdrażanie tej umowy. W czerwcu 2019 r. Rada przyjęła [konkluzje](#) w następstwie dyskusji na temat stanu globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W ramach tych konkluzji Rada zaleciła pełne wdrożenie EFO, który wzmocni unijny przemysł obronny

---

[2] Teksty przyjęte, [P8\\_TA\(2018\)0513](#).



i unijne technologie w tej dziedzinie. W trzecim [sprawozdaniu z globalnej strategii](#) opublikowanym w październiku 2019 r. wezwano do dalszych prac nad europejską bazą technologiczno-przemysłową sektora obronnego. Zwrócono również uwagę na postępy, jakie UE poczyniła w znoszeniu przeszkód na drodze do mobilności wojskowej.

Stosunki między UE a NATO w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony są nadal bardzo bliskie. W następstwie [wspólnej deklaracji](#) UE-NATO z 2016 r. na temat partnerstwa strategicznego obie organizacje podpisały w lipcu 2018 r. dodatkowe [oświadczenie](#), w którym postanowiły poszerzyć zakres współpracy. W czerwcu 2019 r. Wiceprzewodnicząca/Wysoka Przedstawiciel oraz sekretarz generalny NATO opublikowali [sprawozdanie](#) z realizacji 74 wspólnych wniosków oraz osiągnięć w tym względzie. W [przemówieniu](#) wygłoszonym w październiku 2019 r. Wiceprzewodnicząca / Wysoka Przedstawiciel Federica Mogherini stwierdziła, że „autonomia strategiczna i współpraca z naszymi partnerami – począwszy od NATO – to dwie strony tego samego medalu”, wyjaśniając tym samym, że partnerstwo z NATO ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania podejścia polegającego na autonomii opartej na współpracy<sup>[3]</sup>.

UE i NATO ciężko pracują nad zwalczaniem zagrożeń hybrydowych i cybernetycznych. Wspólnie utworzyły one Europejskie Centrum Doskonalenia ds. Zwalczania Zagrożeń Hybrydowych z siedzibą w Helsinkach. Ponadto UE wprowadziła systemy sankcji za stosowanie broni chemicznej i przestępczość w cyberprzestrzeni oraz stworzyła Komórkę ds. Syntezy Informacji o Zagrożeniach Hybrydowych w celu prowadzenia analiz strategicznych. Dzięki partnerstwom publiczno-prywatnym Komisji w 2020 r. oczekuje się inwestycji w cyberbezpieczeństwo rzędu 1,8 mld EUR.

Parlament kontynuuje prace w ramach swoich uprawnień, aby skutecznie i w widoczny sposób osiągać cele UE jako podmiot zapewniający bezpieczeństwo, co jest zgodne z oczekiwaniami obywateli UE. W okresie luty–marzec 2019 r. Parlament potwierdził wsparcie dla PESCO, CARD, EFR i Europejskiego Instrumentu na Rzecz Pokoju. W kwietniu 2019 r. przyjął [częściowe porozumienie](#) w sprawie rozporządzenia EFR na okres 2021-2027, w którym to porozumieniu kontrowersyjną kwestię udziału państw trzecich pozostawiono do decyzji państw członkowskich.

Jérôme Legrand  
11/2019

---

[3]Za pomocą tego wyrażenia F. Mogherini określa zdolność UE do współpracy z NATO, a także z innymi partnerami bez naruszania autonomii strategicznej Unii w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

