

# MORSKIE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

TERESA USEWICZ

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

MORSKIE ASPEKTY  
BEZPIECZEŃSTWA  
I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

TERESA USEWICZ



MORSKIE  
ASPEKTY  
BEZPIECZEŃSTWA  
I OBRONY  
UNII EUROPEJSKIEJ



TERESA USEWICZ

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

AUTORKA  
TERESA USEWICZ

RECENZJA  
PROF. DR HAB. JACEK PAWŁOWSKI

KOREKTA  
KLAUDIA PUJER

SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI  
KAROL ŁUKOMIAK

CYTATY W PRZEKŁADZIE AUTORKI

© COPYRIGHT BY AUTHOR & ARCHAEGRAPH

ISBN: 978-83-67527-68-2

WERSJA ELEKTRONICZNA DOSTĘPNA NA STRONIE INTERNETOWEJ WYDAWCY:  
[www.archaeograph.pl](http://www.archaeograph.pl)

ARCHAEGRAPH  
*Wydawnictwo Naukowe*

ŁÓDŹ, SIERPIEŃ 2023



# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	<b>6</b>
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Integracja europejska w zakresie bezpieczeństwa i obrony w latach 1945–2009</b> .....	<b>19</b>
1.1 Unia Zachodnioeuropejska – początek europejskiej autonomii strategicznej czy iluzoryczne wzmocnienie bezpieczeństwa w regionie?.....	19
1.2 Początek lat 90. XX w. i nowa architektura systemu bezpieczeństwa europejskiego.....	34
1.3 Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w latach 1999–2009.....	48
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE – wymiar normatywny i instytucjonalny</b> .....	<b>59</b>
2.1 Kluczowe dokumenty w toku rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE.....	59
2.2 Traktat lizboński a wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE.....	79
2.3 Analiza systemu instytucjonalnego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE z zastosowaniem elementów teorii mocodawca-agent (Principal-Agent Theory – PAT).....	96
<b>Rozdział 3</b>	
<b>Normatywny i instytucjonalny dorobek UE w obszarze bezpieczeństwa na morzu</b> .....	<b>123</b>
3.1 Bezpieczeństwo w morskiej domenie – analiza krytyczna terminologii.....	123
3.2 Morski wymiar <i>acquis</i> Unii Europejskiej.....	130
3.3 Potencjał instytucjonalny UE a bezpieczeństwo na morzu.....	153
3.4 Operacje morskie jako element tożsamości Unii Europejskiej.....	172
<b>Rozdział 4</b>	
<b>Unia Europejska – morska czy lądowa?</b> .....	<b>183</b>
4.1 Akweny o żywotnym znaczeniu dla Unii Europejskiej.....	183
4.2 Unia Europejska jako kreator multilateralizmu morskiego.....	196
4.3 Kultura strategiczna Unii Europejskiej – rzeczywistość czy <i>wishful thinking</i> ?.....	222
4.4 Wybrane atrybuty (nie)potęgi morskiej UE.....	232
<b>Zakończenie</b> .....	<b>253</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>261</b>

## WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW I AKRONIMÓW

AFET	European Parliament's Committee on Foreign Affairs
AMSCC	Athens Multinational Shipping Coordination Centre
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. Association of Southeast Asian Nations)
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CDM	Defining the EU Capabilities Development Mechanism
CDP	Capability Development Plan
CESDP	Common European Security and Defence Policy
CFE	Treaty on Conventional Armed Forces in Europe
CHENS	Chiefs of European Navies
CJTF	Combined Joint Task Forces
CMC	Crisis Management Concept
CMF	Combined Maritime Forces
CMR	Critical Maritime Routes
COE CSW	The Centre of Excellence for Operations in Confined and Shallow Waters
CoEs	Centres of Excellence
COSI	Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CRIMSON	Critical Maritime Routes Monitoring, Support and Evaluation Mechanism
DCI	Defence Capabilities Initiative
DG FISH	Directorate-General for Fisheries
DG MARE	Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries
EAA	European Armaments Agency
EAC	European Airlift Center
EATC	European Air Transport Coordination Cell
EATC	European Air Transport Command
ECAP	European Capabilities Action Plan
EDA	European Defence Agency
EDF	European Defence Fund
EEA	The European Environment Agency

EEAS	European External Action Service
EFCA	The European Fisheries Control Agency
EHG	European Headline Goal
EMSA	European Maritime Safety Agency
EPBiO	Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony
EPF	European Peace Facility
ESDC	European Security and Defence College
ESDI	European Security and Defence Identity
ESDP	European Security and Defence Policy
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
EU INTCEN	European Union Intelligence Analysis Centre
EUBG	European Union Battlegroups
EUISS	European Union Institute for Security Studies
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EUMSS	European Union Maritime Security Strategy
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWO	Europejska Wspólnota Obronna
EWP	Europejska Współpraca Polityczna
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FAC	Foreign Affairs Council
FAWEU	Forces Answerable to WEU
Frontex	The European Border and Coast Guard Agency
GAC	General Affairs Council
GB UE	Grupy Bojowe Unii Europejskiej
GoGIN	The Gulf of Guinea Inter-Regional Network
IMCO	Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
IMO	International Maritime Organization
IMP	Integrated Maritime Policy
INTCEN	The EU Intelligence Analysis Centre
IORIS	Indo-Pacific Regional Information Sharing
JAE	Jednolity akt europejski
JSCC	Joint Support Coordination Cell
KBWE	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
LRIT	Long Range Identification and Tracking
MARCOM	Maritime Command



MARSEC	Regulatory Committee Maritime Security Committee
MARSUR	Maritime Surveillance
MASE	The Regional Maritime Security Programme
MCCE	Movement Coordination Centre Europe
MILREPS	Military Representatives
MLC	Maritime Labour Convention
MLF	Multinational Land Force
MMCM	Maritime Mine Counter Measures
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
MSCHOA	The Maritime Security Centre – Horn of Africa
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NMIOTC	NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre
NMISC	National Maritime Information Sharing Center
NMW	Naval Mine Warfare
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPSCEN	European Union Operations Centre
PCC	Prague Capabilities Commitment
PE	Parlament Europejski
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PPEWU	Policy Planning and Early Warning Unit
PSC	Political and Security Committee
PTM&T	Project Team Movement & Transport
ReCAAP	The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
RUE	Rada Unii Europejskiej
SEDE	European Parliament's Subcommittee on Security and Defence
SIAF	The Spanish-Italian Amphibious Force
SILF	Spanish-Italian Landing Force
SMTS	Support to the Maritime Transport Sector
SP	Sojusz Północnoatlantycki
STCW	International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping
SWAIMS	Support to West Africa Integrated Maritime Security
ToFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UA	Unia Afrykańska
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UZE	Unia Zachodnioeuropejska
WE	Wspólnoty Europejskie, od 1993 r. Wspólnota Europejska
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organisation
WFP	statek Światowego Programu Żywnościowego
WPBiO	wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
WPZiB	wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa
ZO UZE	Zgromadzenie Ogólne UZE

## WSTĘP

Historia integracji europejskiej po II wojnie światowej to dzieje pisane przede wszystkim przez europejskie państwa morskie. W przeszłości to dostęp do morza i korzyści wynikające z nadmorskiego położenia pozwalały państwom nawiązywać relacje handlowe, zdobywać kolejne terytoria i rozwijać gospodarkę, a tym samym być aktywnym kreatorem otaczającej rzeczywistości. Wśród państw założycielskich pierwszej wspólnoty<sup>1</sup> aż 5 stanowiły państwa nadmorskie. Tym bardziej zaskakuje fakt, że problematyka morska dość późno pojawiła się w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej (UE). Warto zwrócić uwagę, że pierwsze próby budowania wspólnoty obronnej po wojnie podjęto w Europie jeszcze w latach 50. XX w., natomiast pierwsze akty prawne dotyczące bezpieczeństwa morskiego uchwalono na początku lat 90. XX w. – i były one związane przede wszystkim z bezpieczeństwem żeglugi. Intensyfikacja wysiłków w tym zakresie nastąpiła jednak dopiero po katastrofie promu Erika (1999 r.), a następnie Prestige (2002 r.). Konsekwencje tych wydarzeń były na tyle poważne, że spowodowały przyjęcie trzech pakietów ustawodawczych, które regulują szereg kwestii dotyczących bezpieczeństwa morskiego, będącego głównym elementem polityki w dziedzinie transportu morskiego.

Unijne normy w wyżej wskazanym zakresie są niejednokrotnie bardziej ambitne i restrykcyjne niż standardy wyznaczane przez Międzynarodową Organizację Morską (International Maritime Organisation, IMO) i dotyczą przede wszystkim bezpieczeństwa w transporcie morskim, a w szczególności szkoleń i kwalifikacji marynarzy, wyposażenia statków, bezpieczeństwa na statkach i w obiektach portowych, bezpieczeństwa jednostek pasażerskich i inspekcji na statkach, czy też cyfrowych systemów i usług morskich. Zapewnienie ochrony pasażerów, załóg oraz środowiska morskiego i regionów

---

<sup>1</sup> Państwa założycielskie EWWiS to: Niemcy, Francja, Włochy, Holandia, Belgia i Luksemburg.

przybrzeżnych jest niezwykle istotnym zadaniem, a za sprawą dyrektyw i rozporządzeń UE jego realizacja ulega poprawie oraz usprawnieniu.

Innym aspektem funkcjonowania UE, choć oczywiście ściśle skorelowanym z poprzednim, jest zintegrowana polityka morska zainicjowana w 2007 r. poprzez przyjęcie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej – KOM(2007) 575 wersja ostateczna. W dokumencie tym po raz pierwszy w kompleksowy sposób nakreślono cele polityki morskiej UE, wskazując jednocześnie, że tylko zintegrowane i międzysektorowe podejście może przynieść pożądane rezultaty. Komunikat zapoczątkował zmianę podejścia do spraw morskich w UE i stał się podstawą do podejmowania dalszych działań oraz przyjmowania kolejnych dokumentów. Warto nadmienić, że w prawie pierwotnym UE nie zawarto przepisów dotyczących kompetencji ustawodawczych w dziedzinie polityki morskiej. Rozporządzenie (UE) nr 508/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oparte na artykułach ToFUE, przewiduje jednak ramy prawne realizacji takiej polityki<sup>2</sup>.

Zarówno zintegrowana polityka morska, jak też poprawa bezpieczeństwa w transporcie morskim, innymi słowy poprawa bezpieczeństwa działalności ludzkiej na morzu (*maritime safety*), to niewątpliwie sukcesy UE. Ich wdrożenie potwierdza, że UE staje się coraz bardziej proaktywnym aktorem w środowisku morskim, a jej wysiłki są dostrzegane w wymiarze globalnym. Niemniej jednak kwestie związane z bezpieczeństwem morskim to tylko część „stosunków UE z morzem”. Nieco innym aspektem unijnego podejścia do spraw morskich są działania inicjowane w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO), która jest integralną częścią wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Działania te można określić jako wymierzone przeciwko intencjonalnym zagrożeniom powodowanym przez człowieka (np. terroryzm morski, nielegalna imigracja, przestępczość zorganizowana). Polityki te mają charakter międzyrządowy, co z kolei powoduje szereg ograniczeń oraz nieustanne ścieranie się czynnika ponadnarodowego z czynnikiem narodowym, narzucając jednocześnie permanentną potrzebę poszukiwania kompromisu. Paradygmat morski w polityce bezpieczeństwa

---

<sup>2</sup> Art. 42, art. 43 ust. 2, art. 91 ust. 1, art. 100 ust. 2, art. 173 ust. 3, art. 175, art. 188, art. 192 ust. 1, art. 194 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (ToFUE), Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/121/zintegrowana-polityka-morska-unii-europejskiej>, z dn. 20.10.2022.

i obrony UE został wyraźnie dostrzeżony stosunkowo późno, bo dopiero w 2008 r., kiedy UE zainicjowała pierwszą wojсковą operację morską *EU NAVFOR Atalanta* u wybrzeży Somalii. Kolejny kamień milowy stanowiła Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego przyjęta w 2014 r., która do chwili obecnej pozostaje jednym z kluczowych osiągnięć UE w obszarze bezpieczeństwa morskiego i ochrony na morzu. W dokumencie zidentyfikowano interesy morskie UE, katalog wyzwań i zagrożeń, a także pięć głównych obszarów jej wdrażania w celu wzmocnienia działań UE. Obecnie prowadzone są prace nad przyjęciem nowej strategii. Świadczy to z jednej strony o zmieniających się uwarunkowaniach w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa morskiego, z drugiej natomiast o rosnącym znaczeniu spraw morskich dla bezpieczeństwa i stabilności UE. Ta ostatnia określa bezpieczeństwo na morzu jako wyraźny priorytet i stawia sobie za cel zapewnienie swobodnego i pokojowego wykorzystania mórz oraz oceanów, jak też zagwarantowanie ich czystości i ochrony. Potwierdzeniem ważkości tych kwestii w percepcji unijnej jest również przyjęcie w 2021 r. konkluzji Rady w sprawie bezpieczeństwa morskiego, które dotyczą zwiększenia roli UE jako globalnego gwaranta bezpieczeństwa morskiego i ochrony na morzu. Jednak wiarygodność UE w tym aspekcie, a zatem *de facto* przekonanie reszty świata o tym, że UE może być globalnym gwarantem bezpieczeństwa na morzu, nie może opierać się jedynie na deklaracjach. Wiarygodność, rozumiana jako „stopień, w którym wierzy się w możliwość spełnienia groźby mocarstwa oraz wypełnienia jego obietnic i zobowiązań”<sup>3</sup>, jest istotnym walorem politycznym i stanowi warunek *sine qua non* jego skutecznej perswazji w środowisku międzynarodowym. Jak już zauważono, UE staje się coraz bardziej aktywna w środowisku morskim, a zatem podejmuje również wiele zobowiązań dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa morskiej domeny. Zasadne wobec tego jest zbadanie jej działań jako morskiego aktora. Tym bardziej, że aktualny stan badań tej problematyki należy ocenić jako dalece niewystarczający.

W literaturze polskiej nie ma pozycji książkowej wprost dotyczącej problematyki bezpieczeństwa i ochrony na morzu w kontekście bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Prezentowana monografia stanowi zatem uzupełnienie zidentyfikowanej luki w naukach o bezpieczeństwie, a przeprowadzone badania są oryginalnym wkładem autorki w rozwój nauk o bezpieczeństwie. Na szczególną uwagę zasługują rozważania teoretyczne dotyczące:

---

<sup>3</sup> J. Bartosiak, *Rzeczpospolita między lądem a morzem. O wojnie i pokoju*, Wydawnictwo Jacek Bartosiak, Warszawa 2018, s. 14.

- Unii Europejskiej jako morskiego aktora w aspekcie bezpieczeństwa i obrony,
- analizy krytycznej terminologii w zakresie bezpieczeństwa na morzu,
- multilateralizmu morskiego jako kluczowego sposobu wpływu UE w domenie morskiej.

Kwerenda literatury poprzedzająca badania wskazała, że synteza problematyki morskiej oraz bezpieczeństwa i obrony UE stanowi nowatorski kierunek badań, nieopisany w literaturze polskiej. Analizując literaturę krajową, nie sposób jednak pominąć publikacji naukowych prof. dra hab. Tomasza Szubrychta, którego dzieła, takie jak „Bezpieczeństwo morskie państwa: zarys problemu”<sup>4</sup> czy też „Strategie doktryny morskiej: zarys problematyki”<sup>5</sup>, stanowią podstawę koncepcyjną badań dotyczących problematyki bezpieczeństwa morskiego i sił morskich na polskim gruncie piśmienniczym. Innym źródłem inspiracji były publikacje naukowe prof. dra hab. Andrzeja Makowskiego, którego cały dorobek publikacyjny, a przede wszystkim dzieła, takie jak „Siły morskie współczesnego państwa”<sup>6</sup> czy też „Bezpieczeństwo granic morskich Unii Europejskiej”<sup>7</sup>, w znacznym stopniu przyczynił się do zainicjowania procesu badawczego, którego efektem jest niniejsza monografia. Ważny wkład w badania przedmiotowej problematyki wniósł również prof. dr hab. Piotr Mickiewicz, którego publikacje, takie jak: „Morska szachownica: geopolityczne znaczenie akwenów morskich”<sup>8</sup>, jak i „Bałtyk u progu XXI w.”<sup>9</sup>, w znaczącym stopniu uzupełniają istniejący stan wiedzy. Istotnym i niezwykle przydatnym dokumentem była również Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>, podpisana przez Prezydenta RP w 2017 r., która stanowi egzemplifikację podejścia Polski do spraw bezpieczeństwa morskiego. Zarówno prof. dr hab. Tomasz Szubrycht, jak i prof. dr hab. Andrzej Makowski byli jej współautorami i inicjatorami.

---

<sup>4</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa: zarys problemu*, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2011.

<sup>5</sup> T. Szubrycht, *Strategie doktryny morskiej: zarys problematyki*, Wydawnictwo Jerzy Pырchła, Gdynia 2013.

<sup>6</sup> A. Makowski, *Siły morskie współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000.

<sup>7</sup> A. Makowski, *Bezpieczeństwo granic morskich Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Bellona”, t. 99, nr 2, 2017, s. 11–21.

<sup>8</sup> P. Mickiewicz, *Morska szachownica: geopolityczne znaczenie akwenów morskich*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2022.

<sup>9</sup> P. Mickiewicz, *Bałtyk u progu XXI w.*, „Pomocnik Historyczny” 2020, nr 4.

<sup>10</sup> J. Borysiewicz, D. Gwizdała, A. Makowski, *Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2017.



W przypadku literatury zagranicznej warto przywołać przede wszystkim dzieło B. Germonda „The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union” wydane w 2015 r. przez Palgrave Macmillan czy też książkę autorstwa M. Riddervold pod tytułem „The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies: Aims, Actors and Mechanisms of Integration”. Obie pozycje stanowią cenne uzupełnienie debaty dotyczącej roli i pozycji UE w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, natomiast obie również pomijają niektóre elementy związane z rozwojem oraz ewolucją wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, które w ocenie autorki ułatwiają właściwe zrozumienie współczesnych ograniczeń dotyczących bezpieczeństwa morskiego i ochrony na morzu UE. Ponadto zauważalny jest w nich brak wyraźnego rozróżnienia międzyorskimi aspektami WPBiO (*maritime security*) a aspektami związanymi z bezpieczeństwem działalności ludzkiej na morzu (*maritime safety*).

Prezentowana monografia stanowi całościowe ujęcie kwestii WPBiO w kontekście morskim i jest próbą uświadomienia czytelnikom, iż UE pomimo tego, że nie jest państwem, realizuje szereg zadań w domenie morskiej i staje się coraz bardziej proaktywnym aktorem w tej dziedzinie. W opinii autorki zainteresowanie sprawamiorskimi w społeczeństwach wielu państw UE, a zwłaszcza w Polsce, jest raczej niewielkie. Wynika to przede wszystkim z przeświadczenia, że sprawy morskie dzieją się na morzu, a zatem „daleko” od miejsc, w których mieszkają ludzie, co z kolei skłania do konstatacji, że sprawy te nie dotyczą w sposób bezpośredni większości ludzi. Takie rozumowanie prowadzi do błędnego przeświadczenia, że można prowadzić skuteczną i efektywną politykę bezpieczeństwa, zaniedbując lub też nie dostrzegając aspektów morskich. Wydaje się to szczególnie istotne w obliczu narastających napięć międzynarodowych (w tym również na morzu) oraz słabnącej kondycji instytucji multilateralnych, takich jak Unia Europejska.

Głównym celem badań jest diagnoza prognostyczna działań Unii Europejskiej jako aktora niepaństwowego w morskiej domenie globalnej, a także zbadanie znaczenia (roli) bezpieczeństwa na morzu (*maritime safety and security*) w toku ewolucji procesów zachodzących w bezpieczeństwie i obronności Unii Europejskiej. Jak już wspomniano powyżej, morskie aspekty WPBiO to tylko część podejścia UE do kwestii mórz i oceanów, ale według autorki to właśnie znaczenie tych elementów będzie rosło w kolejnych latach i może ono determinować pozycję geopolityczną UE. Przede wszystkim ze względu na rosnącą rolę transportu morskiego i gospodarki morskiej, a także coraz

większą liczbę użytkowników światowych mórz i oceanów. Główny problem badawczy w niniejszej monografii sprowadza się do pytania: w jakim stopniu Unia Europejska, nie będąc państwem – ani nawet nie aspirując do takiej formy, w toku ewolucji przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem i obronnością, wykształciła atrybuty potęgi morskiej oraz czy bezpieczeństwo na morzu (*maritime safety and security*) jest istotnym aspektem tej polityki?

Zwerbalizowany cel badań oraz główny problem badawczy zdeterminowały przedmiot badań i przebieg procesu badawczego. Aby zrealizować cel badań, główny problem badawczy został zdekomponowany na szereg problemów szczegółowych, które umożliwiły przeprowadzenie procesu badawczego w sposób metodyczny i uporządkowany. Określono następujące problemy szczegółowe:

- Jak przedstawia się proces integracji europejskiej w obszarze bezpieczeństwa i obrony w ujęciu historycznym (do 2009 r.)?
- Jak przedstawiają się aktualne uwarunkowania organizacyjne i funkcjonalne wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE?
- Jak przedstawia się dotychczasowy prawny i instytucjonalny dorobek UE w zakresie bezpieczeństwa na morzu (*maritime safety and security*)?
- Jakie trudności pojawiają się w definiowaniu pojęć związanych z bezpieczeństwem i ochroną w domenie morskiej?
- W jakim stopniu, uwzględniając posiadane siły i środki, UE może być skutecznym gwarantem zasad multilateralizmu w domenie morskiej oraz czy multilateralizm inkluzywny jest skutecznym i wystarczającym narzędziem do aktywnego kształtowania i zarządzania bezpieczeństwem na morzu?
- W jakim stopniu dotychczasowe osiągnięcia w ramach ewolucji przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem i obroną w ramach UE uprawniają do stwierdzenia, że UE wykształciła własną kulturę strategiczną?
- Jakie atrybuty potęgi morskiej posiada UE oraz w jaki sposób wpływają one na jej pozycję w światowej domenie morskiej?
- Czy istniejące mechanizmy współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obronności UE ułatwiają czy utrudniają wspólne działania w środowisku morskim?

Na podstawie teoretycznych i empirycznych metod badawczych, w tym konsultacji eksperckich odbytych podczas podróży studyjnych do Polskiego Przedstawicielstwa Wojskowego przy Komitetach Wojskowych NATO

i UE, sformułowano hipotezę, w ramach której założono, że Unia Europejska wykształciła atrybuty potęgi morskiej, jednak nie dysponuje ona kluczowym składnikiem potęgi morskiej, czyli zintegrowaną marynarką wojenną, której potencjał i zdolności skłaniałyby innych aktorów morskich (państwowych i niepaństwowych) do zachowań pożądaných z punktu widzenia interesów morskich UE. Państwa członkowskie są skłonne do pogłębiania współpracy w ramach bezpieczeństwa transportu, żeglugi i środowiska morskiego (*maritime safety*), jednak aspekty morskie w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (*maritime security*) są realizowane w ograniczonym stopniu i nie należy się spodziewać istotnych zmian w tym zakresie.

W związku z tak przyjętymi założeniami badawczymi autorka zdecydowała się przyjąć następujące ograniczenia badawcze:

- przedmiotowe – badania dotyczą problematyki morskiej w kontekście ewolucji przedsięwzięć składających się na aspekty bezpieczeństwa i obronności państw Unii Europejskiej,
- czasowe – zrealizowany proces badawczy obejmuje lata 1945-2022.

Wyniki poszukiwań, dociekań i przeprowadzonego wnioskowania zostały przedstawione w czterech rozdziałach. W rozdziale pierwszym omówiono rozwój integracji europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony w latach 1945–2009. Przeprowadzona analiza uwarunkowań historycznych tych obszarów pozwala zrozumieć aktualne determinanty funkcjonowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, a także źródła współczesnych ograniczeń tej polityki i niechęci państw członkowskich do jej uwspólnotowienia.

W kolejnym rozdziale zbadano normatywny i instytucjonalny wymiar wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. W rozdziale tym przeanalizowano najważniejsze dokumenty kształtujące WPBiO na przestrzeni dziesięcioleci, następnie zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, a także instytucje UE oraz inne podmioty, które aktualnie mają wpływ na kształtowanie się tej polityki. Treść przedstawionych dwóch rozdziałów umożliwia metodyczne przejście w procesie badawczym do morskich aspektów WPBiO. W opinii autorki zbadanie zarówno historycznych, jak i aktualnych uwarunkowań, w ramach których realizowana jest WPBiO, stanowi etap konieczny do dalszej analizy kwestii związanych z bezpieczeństwem na morzu. Zrozumienie ograniczeń i możliwości wynikających ze specyfiki Unii Europejskiej, jako kreatora bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym, jest warunkiem *sine qua non* właściwego podejścia do analizy jej jako globalnego gwaranta bezpieczeństwa morskiego. Unia Europejska, pomimo że nie jest państwem i nie może

w pełni zastąpić państw członkowskich, aspiruje do roli morskiej potęgi. W rozdziale trzecim zaprezentowano zatem jej dotychczasowy dorobek w morskiej domenie. Zbadanie morskiego wymiaru *acquis* Unii Europejskiej, a także potencjału instytucjonalnego w aspekcie bezpieczeństwa na morzu, przyczynia się do odpowiedzi na pytanie stanowiące główny problem badawczy – a tym samym pozwala na osiągnięcie założonego celu przyjętego procesu badawczego. W tej części monografii przeprowadzono również analizę krytyczną terminologii stosowanej w zakresie bezpieczeństwa i ochrony w środowisku morskim w ramach UE. Rozdział kończy się analizą operacji morskich UE jako elementu, który wpływa na tożsamość UE i jej postrzeganie w środowisku międzynarodowym.

Rozdział czwarty stanowi zwięźczenie procesu badawczego. Po pierwsze zaprezentowano w nim aspekty funkcjonowania Unii Europejskiej, które zbliżają ją do statusu potęgi morskiej. W tym celu omówiono akweny o żywotnym znaczeniu dla tej organizacji, ukazując jednocześnie, że UE posiada globalne interesy morskie. Jako podstawę ponadnarodowych działań unijnych w domenie morskiej wskazano multilateralizm inkluzywny, co *de facto* stanowi atrakcyjną propozycję dla państw, czyniąc tym samym z UE inicjatora i koordynatora wielu przedsięwzięć. W rozdziale poszukiwano również odpowiedzi na pytanie dotyczące kształtowania kultury strategicznej Unii Europejskiej, która warunkuje wspólną percepcję strategicznych problemów bezpieczeństwa. Rozważania kończą się analizą wybranych atrybutów UE, które powodują, że zbliża się ona swoim charakterem do potęgi morskiej. Wskazano, które składniki potęgi morskiej UE posiada, a które – z różnych powodów – nadal są dla niej nieosiągalne. Całość procesu badawczego kończą syntetyczne wnioski zawarte w zakończeniu.

Zastosowane metody i narzędzia badawcze umożliwiły realizację celu głównego badań. Istotne narzędzia badawcze użyte podczas badań to teorie stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza realistyczne podejście analityczne, które umożliwiły ocenę UE jako morskiego aktora, wskazanie jej dokonań, potencjału i ograniczeń w tym zakresie, a także koncepcja kultury strategicznej oraz koncepcja potęgi morskiej państwa. Innym narzędziem badawczym, wykorzystanym do analizy systemu instytucjonalno-prawnego UE w ramach WPBiO, była teoria mocodawca-agent (Principal-Agent Theory – PAT). W procesie badawczym wykorzystano również metodę analizy, w tym analizy historycznej (do zbadania ewolucji WPBiO i morskiego paradygmatu w ramach tej polityki), analizy instytucjonalno-prawnej (koniecznej do zrozumienia aktualnych uwarunkowań, w których podejmowane

są decyzje dotyczące WPBiO oraz bezpieczeństwa i ochrony na morzu), analizy krytycznej (użytej do przedstawienia istniejących niejednoznaczności i niejasności w definiowaniu pojęć związanych z bezpieczeństwem w domenie morskiej), analizy i krytyki literatury oraz innych dostępnych źródeł (umożliwiło to wskazanie luk w istniejącym stanie wiedzy dotyczącym UE jako morskiego aktora). W toku badań zastosowano również metodę syntezy i uogólnień, które z kolei umożliwiły sformułowanie syntetycznych wniosków zawartych w zakończeniu, a które stanowią jednocześnie odpowiedź na pytania badawcze postawione na początkowym etapie badań.

Niezwykle cenne okazały się konsultacje eksperckie odbyte podczas podróży studyjnych realizowanych w Polskim Przedstawicielstwie przy Komitetach Wojskowych NATO i UE w Brukseli. Spotkania z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w proces realizacji WPBiO (przedstawicielami Polski i innych państw m.in. w Komitecie Wojskowym UE, Sztapie Wojskowym UE, czy też Europejskiej Agencji Obrony) były niezwykle inspirujące, a przy tym stanowiły okazję do weryfikacji poglądów autorki ukształtowanych podczas studiowania literatury i innych źródeł.

Realizacja całego procesu badawczego nie byłaby możliwa bez wsparcia ze strony pracowników Akademii Marynarki Wojennej. W tym miejscu pragnę podziękować przede wszystkim kontradmirałowi prof. drowi hab. Tomaszowi Szubrychtowi – rektorowi-komendantowi Akademii Marynarki Wojennej, którego wsparcie merytoryczne, a także publikacje naukowe stanowiły źródło inspiracji i dociekań naukowych. Szczególne słowa podziękowania kieruję również do doświadczonej kadry profesorskiej Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich, a zwłaszcza do kmdr. dra hab. Bartłomieja Pączka – dziekana Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich oraz prof. dra hab. Andrzeja Makowskiego, których prace naukowe, krytyczne uwagi i sugestie, ale przede wszystkim życzliwość były niezwykle cenne na każdym etapie procesu badawczego.

Słowa podziękowania kieruję również do wszystkich osób z Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej, którym zawdzięczam swój rozwój naukowy oraz zawodowy.

# INTEGRACJA EUROPEJSKA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY W LATACH 1945–2009

## 1.1. UNIA ZACHODNIOEUROPEJSKA – POCZĄTEK EUROPEJSKIEJ AUTONOMII STRATEGICZNEJ CZY ILUZORYCZNE WZMOCNIENIE BEZPIECZEŃSTWA W REGIONIE?

Początek procesu powstawania UE przypadł na lata tuż po zakończeniu II wojny światowej, kiedy to z inicjatywy francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana powołano do życia pierwszą z trzech wspólnot, a mianowicie Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Sytuacja w powojennej Europie była niezwykle trudna. Zniszczenia wojenne, straty w ludziach, a także zdewastowane gospodarki wielu państw wymagały szybkich i zdecydowanych działań. W wyniku II wojny światowej w działaniach wojennych zginęło ok. 15 mln osób, rannych zostało 25 mln osób, a wśród cywili liczba ofiar sięgnęła aż 45 mln<sup>1</sup>. Europa została szczególnie doświadczona i straciła w wyniku wojny ok. 10 proc. ludności, a w niektórych krajach, takich jak np. Polska, straty sięgnęły nawet 15 proc. ludności<sup>2</sup>. Poniżej zestawiono kluczowe dane obrazujące skutki II wojny światowej dla Europy i innych zaangażowanych regionów na świecie:

---

<sup>1</sup> Research Starters: Worldwide Deaths in World War II, <https://www.nationalww2museum.org/students-teachers/student-resources/research-starters/research-starters-worldwide-deaths-world-war>, z dn. 20.12.2021.

<sup>2</sup> I.T. Berend, *The Economics and Politics of European Integration. Populism, Nationalism and the History of the EU*, Routledge, London–New York 2021, s. 1.



- w wojnie wzięło udział 30 państw,
- w wyniku działań wojennych lub głodu życie straciło ok. 70–85 mln ludzi, czyli 4 proc. światowej populacji,
- ofiary w ludziach: ZSRR – 27 mln, Chiny – 20 mln, region Pacyfiku – ok. 30 mln,
- w wyniku Holokaustu zginęło 6 mln Żydów<sup>3</sup>,
- do 1945 r. gospodarki kontynentalnych narodów Europy Zachodniej znajdowały się w stanie całkowitego paraliżu,
- w samej tylko Polsce zniszczenia sięgnęły 30 proc. budynków, 60 proc. szkół, instytucji naukowych i obiektów administracji publicznej, 30–35 proc. nieruchomości rolnych, 32 proc. kopalń, sieci energetycznych i przemysłu,
- szacuje się, że efektem wojny było ok. 21 mln uchodźców, z czego ponad połowa to „przesiedleńcy”, którzy zostali deportowani ze swoich ojczyzn do pracy przymusowej<sup>4</sup>.

Rzeczywistość tuż po wojnie w przejmujący sposób oddaje K. Lowe, który w swoim dziele „Savage Continent: Europe in the Aftermath of World War II” opisuje ją w następujący sposób: „Wyobraź sobie świat bez instytucji. Jest to świat, w którym granice między krajami wydają się zanikać, pozostawiając jeden, niekończący się krajobraz, po którym ludzie podróżują w poszukiwaniu społeczności, których już nie ma. Nie ma już rządów, ani w skali narodowej, ani nawet lokalnej. Nie ma szkół ani uniwersytetów, bibliotek, ani archiwów, nie ma dostępu do jakichkolwiek informacji. Nie ma kina ani teatru, a już na pewno nie ma telewizji [...]. Nie ma banków, ponieważ pieniądze nie mają już żadnej wartości. Nie ma sklepów, bo nie ma się niczego do sprzedania [...]. Prawo i porządek praktycznie nie istnieją, ponieważ nie ma policji ani sądownictwa [...]. Mężczyźni z bronią wędrują ulicami, zabierając to, czego chcą, i grożąc każdemu, kto stanie im na drodze. Kobiety ze wszystkich klas i w każdym wieku prostytuują się dla pożywienia i ochrony”<sup>5</sup>.

Dodatkowo tuż po zakończeniu wojny obawiano się, że wybuchnie ona ponownie. Szczególne obawy żywili Francuzi, którzy w ciągu zaledwie kilkudziesięciu lat zostali zaatakowani przez Niemców trzy razy. Jak zauważa Martin J. Dedman, obawy te były na tyle znaczące, że powojenny rząd de Gaulle’a w 1944 r. podpisał z ZSRR krótkotrwały pakt o wzajemnej obronie,

---

<sup>3</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>4</sup> <https://www.britannica.com/event/World-War-II/Human-and-material-cost>, z dn. 20.12.2021.

<sup>5</sup> K. Lowe, *Savage Continent: Europe in the Aftermath of World War II*, Penguin Random House, Wielka Brytania 2012, s. xiii.

w którym Niemcy zostały nazwane potencjalnym agresorem. W latach 1944–1948 polityka francuska wobec Niemiec polegała na ich osłabianiu, w myśl zasady, że „francuska siła leży w niemieckiej słabości”<sup>6</sup>. Co ciekawe, w późniejszych latach to właśnie sojusz francusko-niemiecki stanowił podstawę integracji europejskiej. Francja, chcąc uniknąć powrotu do militaryzacji Niemiec, wyszła z inicjatywą integracji gospodarczej. Utworzenie wspólnego rynku węgla i stali dawało nadzieję, że ewentualne odzyskanie przez Niemcy potęgi gospodarczej nie będzie ponownie stanowiło zagrożenia. Francuski projekt był motywowany ekonomicznie, ale przede wszystkim politycznie. „Ścisłe ekonomiczne zintegrowanie ważnych z punktu widzenia produkcji zbrojeniowej gospodarek węgla i stali obu krajów zdawało się tworzyć tamę perspektywie ewentualnego konfliktu, a zarazem pozwalało kształtować warunki dla współpracy politycznej, realizowanej na solidnej podstawie gospodarczej”<sup>7</sup>. Równoległe do prac nad EWWiS toczyły się prace dotyczące objęcia integracją kolejnej kluczowej płaszczyzny, a mianowicie obronności. Powołanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) na początku lat 50. XX w. było awangardowym projektem, niezwykle śmiałym i bezprecedensowym. Połączenie potencjałów wojskowych Francji, Niemiec Zachodnich, Włoch, Belgii, Holandii i Luksemburga miałyby donieść konsekwencje polityczne oraz militarne.

Podstawą projektu był plan Plevena, który został przedstawiony przez francuskiego szefa rządu R. Plevena 24 października 1950 r., podczas francuskiego Zgromadzenia Narodowego. Według Plevena w ramach Europejskiej Wspólnoty Obronnej należało stworzyć silną, zintegrowaną armię europejską złożoną z armii poszczególnych państw europejskich (przede wszystkim z uwagi na ówczesną sytuację międzynarodową, a zwłaszcza zagrożenie inwazją Związku Radzieckiego na kraje Europy Zachodniej).

„Traktat EWO przewidywał wspólną armię i wspólne programy zbrojeniowe finansowane solidarnie przez budżet obronny. Twórcy zaproponowali realizację tych celów poprzez stworzenie kolejalnych instytucji z pewnymi niezależnymi uprawnieniami. Niewątpliwie traktat zmodyfikowałby suwerenne uprawnienia państw członkowskich w sprawach wojskowych i przekazałby znaczną część tych uprawnień na rzecz Wspólnoty [Europejskiej – przyp. aut.]. Ale pomysłowa struktura instytucjonalna Wspólnoty

<sup>6</sup> M.J. Dedman, *The Origins and Development of the European Union 1945–2008: A History of European Integration*, Oxfordshire, Routledge 2010, s. 2.

<sup>7</sup> M. Nadolski, *Etapy, formy i uwarunkowania integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, *Integracja europejska. Wstęp*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. 50.

[Europejskiej – przyp. aut.] spowodowałyby, że państwa członkowskie miałyby wystarczające uprawnienia, aby chronić swoje interesy narodowe”<sup>8</sup>.

Omawiany projekt poza stworzeniem przeciwwagi dla Związku Radzieckiego miał również na celu zapobieżenie odrodzeniu się dążeń do ponownej militarystyki państwa niemieckiego, włączając siły zbrojne Republiki Federalnej Niemiec do systemu kolektywnej kontroli państw europejskich. Ponadto zmierzał do uniezależnienia się państw europejskich od pomocy i wsparcia militarnego Stanów Zjednoczonych. Europejska Wspólnota Obronna miała zapewnić, obok integracji gospodarczej w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, również integrację polityczną i obronną. Jednak ostatecznie projekt został odrzucony przez Zgromadzenie Parlamentarne Francji i nigdy nie wszedł w życie. Silny opór we Francji przeciwko ponadnarodowej instytucji i wspólnej armii był decydujący dla fiaska projektu. Francuzi obawiali się między innymi umocnienia dominacji USA w Europie, a ponadto wyrażali przekonanie, że narodowa armia jest niezbędna w utrzymaniu ówczesnych kolonii. Ważnym aspektem była również niechęć Wielkiej Brytanii do angażowania się w Europejską Wspólnotę Obronną. Ponadto w 1953 r. zmarł Józef Stalin, a także zakończyła się wojna koreańska, co pozwoliło uwierzyć we względną stabilizację i korzystny rozwój sytuacji.

Należy jednak zauważyć, iż mimo fiaska w procesie ratyfikacji traktat ten był jednym z wielu kroków na drodze integracji europejskiej, w kontekście wspólnego systemu bezpieczeństwa. Ponadto stał się podstawą postulatu ustanowienia Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP), będącej formą konsultacji politycznych zmierzających do osiągnięcia konsensusu i wypracowania wspólnych stanowisk w najbardziej istotnych kwestiach międzynarodowych.

Kluczowe wydarzenia w obszarze integracji obronnej w Europie w latach 1945–1955 przedstawiono w tabeli 1.1.

**Tabela 1.1. Chronologia wydarzeń w obszarze integracji obronnej w latach 1945–1955**

Czas	Wydarzenie
1945 maj	Zakończenie II wojny światowej w Europie
1946 wrzesień	Przemówienie Winstona Churchilla „Stany Zjednoczone Europy”
1947 marzec	Francja i Wielka Brytania podpisują traktat z Dunkierki o stałej wzajemnej pomocy przeciwko ewentualnej agresji niemieckiej

<sup>8</sup> G. Bebr, *The European Defence Community and the Western European Union: An Agonizing Dilemma*, „Stanford Law Review” 1955, t. 7, nr 2, s. 169–236, [https://www.jstor.org/stable/1226391?seq=1&cid=pdf-reference#references\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1226391?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents), z dn. 21.12.2021.

<b>Czas</b>	<b>Wydarzenie</b>
1947 wrzesień	Stany Zjednoczone i państwa Ameryki Łacińskiej podpisują traktat z Rio o wzajemnej pomocy w sytuacji ataku z zewnątrz
1948 marzec	Wielka Brytania, Francja, Holandia, Belgia i Luksemburg podpisują traktat brukselski o wzajemnej obronie, następnie powstaje Unia Zachodnia
1948 czerwiec	Rozpoczyna się blokada Berlina
1948 czerwiec	Senat Stanów Zjednoczonych przyjmuje „rezolucję Vandenbergą” zezwalającą USA na zawieranie regionalnych paktów obronnych
1948 październik	Organizacja Traktatu Brukselskiego zatwierdza „Północnoatlantycki pakt obronny”
1949 kwiecień	Organizacja Traktatu Brukselskiego, Stany Zjednoczone, Kanada, Włochy, Portugalia, Dania, Norwegia i Islandia podpisują traktat waszyngtoński (traktat północnoatlantycki) o wzajemnej obronie
1949 maj	Postanowieniami traktatu londyńskiego (Statut Rady Europy) ustanowiona zostaje Rada Europy
1950 maj	Robert Schuman przedstawia propozycję (deklaracja Schumana) stworzenia ponadnarodowej wspólnoty funkcjonalnej w Europie
1950 październik	René Pleven przedstawia swoją propozycję (plan Plevena) dotyczącą powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej
1950 grudzień	NATO otwiera się na akcesję Niemiec, koniec „okupowanego” statusu Niemiec Zachodnich
1951 kwiecień	Postanowieniami traktatu paryskiego zostaje powołana Europejska Wspólnota Węgla i Stali
1952 luty	Turcja i Grecja wstępują do NATO
1952 maj	Podpisanie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Obronną
1954 sierpień	Francuskie Zgromadzenie Narodowe odrzuca Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną
1954 październik	Traktat brukselski zostaje zmodyfikowany, powstaje Unia Zachodnio-europejska (Niemcy Zachodnie są państwem członkowskim)
1955 maj	Niemcy Zachodnie wstępują do NATO

Źródło: A.J.K. Bailes, G. Messervy-Whiting, Death of an institution. The end for Western European Union, a future for European defence? Egmont Paper 46, May 2011, The Royal Institute for International Relations, s. 28, <http://aei.pitt.edu/32322/1/ep46.pdf>, z dn. 20.01.2022.

Upadek idei EWO stworzył pewną lukę, którą bardzo szybko wykorzystali Brytyjczycy. To z ich inicjatywy w 1954 r. zwołano naradę w Londynie, w efekcie której zapadły decyzje o przyjęciu Republiki Federalnej Niemiec (RFN) do Sojuszu Północnoatlantyckiego (dalej również jako SP), a także zmodyfikowaniu i rozszerzeniu Unii Zachodniej. Na mocy tzw. układów

paryskich (23 października 1954 r.), zmieniających traktat brukselski<sup>9</sup>, przekształcono powstałą w 1948 r. Unię Zachodnią<sup>10</sup> w Unię Zachodnioeuropejską (UZE). Działalność Unii Zachodnioeuropejskiej od początku pozostawała w cieniu zimnej wojny i poczucia zagrożenia ze strony Związku Radzieckiego. W jej skład weszły również Niemcy oraz Włochy, a w 1990 r. dołączyły Portugalia i Hiszpania. Należy jednak zauważyć, iż *de facto* od początku swojego istnienia pozbawiona została ona twardych aspektów bezpieczeństwa – mimo iż traktat brukselski dawał jej dość szerokie kompetencje, wyzbywała się ich na rzecz NATO i innych organizacji. Tuż po przyjęciu traktatu UZE zrealizowała jednak szereg zadań, m.in.:

- wspierała przeprowadzenie referendum na terytorium Saary (na mocy porozumień paryskich region ten uzyskał specjalny status, a o przynależności do Republiki Federalnej Niemiec zdecydowało referendum przeprowadzone pod auspicjami UZE),
- wniosła istotny wkład w doprowadzenie do zbliżenia francusko-niemieckiego,
- była także siłą napędową w zintegrowaniu Wielkiej Brytanii i państw członkowskich UZE w kwestii utrzymania sił brytyjskich nad Renem (BAOR)<sup>11</sup> oraz odgrywała rolę pośrednika w negocjacjach między Londynem a Wspólnotami Europejskimi do czasu przystąpienia do nich Zjednoczonego Królestwa w dniu 1 stycznia 1973 r.<sup>12</sup>

Poza wymienionymi kwestiami trudno jest jednak przypisać UZE znaczącą rolę, zwłaszcza że problematykę społeczną i kulturową przekazano na forum Rady Europy, kwestie gospodarcze na forum Wspólnot Europejskich,

---

<sup>9</sup> Traktat brukselski o współpracy gospodarczej, społecznej oraz kulturalnej oraz o zbiorowej samoobronie podpisany 17 marca 1948 roku. Traktat ten mówił o współpracy pomiędzy umawiającymi się stronami (stronami traktatu były: Belgia, Francja, Luksemburg, Holandia i Wielka Brytania), której efektem były konsultacje rządowe odwołujące się do artykułu VII. W praktyce doprowadził do powstania organizacji znanej pod nazwą – Unia Zachodnia (UZ).

<sup>10</sup> Unia Zachodnia – sojusz militarny powstały na mocy traktatu brukselskiego podpisanego przez Wielką Brytanię, Francję oraz kraje Beneluksu (Belgia, Holandia, Luksemburg). Zawarcie paktu było pierwszym krokiem integracji na płaszczyźnie militarnej. Rok później podpisano pakt północnoatlantycki powołujący do życia Sojusz Północnoatlantycki.

<sup>11</sup> Brytyjska Armia Renu (BAOR) rozpoczęła działalność w 1945 r. jako powojenna kwatera główna rozmieszczona w celu wspierania władzy cywilnej brytyjskiej strefy okupacyjnej w północnych Niemczech. Wraz z uruchomieniem jednolitej struktury dowodzenia NATO w 1951 r. BAOR stał się integralną częścią, wraz z jednostkami armii belgijskiej, kanadyjskiej i holenderskiej, Północnej Grupy Armii (NORTHAG), na podstawie <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199791279/obo-9780199791279-0135.xml>, z dn. 12.12.2021.

<sup>12</sup> The development of WEU, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/dfe9eac4-4fe8-4ae1-af1e-3060f8031126>, z dn. 14.12.2021.

wojskowe zaś rozpatrywane były głównie w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. W konsekwencji w maju 1972 r. UZE zawiesiła swoją działalność, wznawiając ją dopiero w latach 80. XX w., kiedy to zmianie uległy uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa w Europie Zachodniej, a organizacja ta uznana została za podstawę budowania wspólnego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Złożyło się na to kilka przyczyn, takich jak choćby przystąpienie Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich, międzyrządowy charakter współpracy w ramach UZE (co pozwalało sądzić, iż nie zostanie naruszona suwerenność poszczególnych państw), czy też możliwość bardziej efektywnego oddziaływania przez mniejsze państwa członkowskie. Zdaniem R. Zięby: „UZE jako słaba, raczej papierowa instytucja, ze względu na swój podwójny charakter – organizacji obronnej kilku państw Europy Zachodniej, a zarazem europejskiego filaru NATO – mogła z powodzeniem zostać ożywiona i wzmocniona, aby służyć dwóm niekiedy równoległym, a czasami konkurencyjnym celom: poprawie stosunków transatlantyckich i wzmocnieniu europejskiej flanki NATO oraz wyraźniejszej reprezentacji europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony”<sup>13</sup>. Jednak wyraźnemu określeniu wspólnego celu, jakim było zapewnienie bezpieczeństwa w wymiarze europejskim, towarzyszyły partykularne interesy poszczególnych państw, które to skutecznie uniemożliwiały pogłębienie procesu integracji.

Warto zwrócić uwagę, że traktat brukselski był kontynuacją pierwszego paktu o bezpieczeństwie podpisanego po zakończeniu II wojny światowej, tj. traktatu z Dunkierki. Dokument został podpisany między Francją i Wielką Brytanią. Przewidywał wspólną obronę obu państw w sytuacji remilitaryzacji Niemiec. Oba państwa zdecydowały o utworzeniu regionalnego systemu bezpieczeństwa, mając świadomość, że podpisanie Karty Narodów Zjednoczonych nie gwarantuje światowego pokoju. Brytyjski urzędnik służby cywilnej i główny asystent sekretarza Ministerstwa Lotnictwa w Londynie – J.M. Spaight w swoim artykule z 1948 r. w taki oto sposób ocenił Kartę Narodów Zjednoczonych: „Ucieka od trudności, a w jej ramach przyjęto nieuzasadnione założenie. Nie stawia czoła niebezpieczeństwu agresji ze strony wielkiego mocarstwa i zakłada, że pięć wielkich mocarstw – Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, ZSRR, Francja i Chiny, będą jednomysłne we wszystkich sprawach, które naprawdę się liczą. Jej podstawową zasadą jest jednomysłność

---

<sup>13</sup> R. Zięba, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 17.



pięciu mocarstw<sup>14</sup>. Podpisanie traktatu z Dunkierki, a następnie traktatu brukselskiego było w dużej mierze wynikiem obaw i braku wiary w gwarancje bezpieczeństwa budowane na gruzach Ligi Narodów i nowo powstałej Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W 1948 r. do traktatu dołączyły Belgia, Holandia i Luksemburg, inicjując w ten sposób powstanie Unii Zachodniej. Traktat brukselski, ustanawiający tę organizację, został podpisany na 50 lat. Wprawdzie przedmiotowy traktat dotyczył również współpracy kulturalnej i społecznej<sup>15</sup>, to jednak w swojej istocie był przede wszystkim traktatem obronnym.

W odróżnieniu jednak od traktatu waszyngtońskiego obligował do użycia wszelkich posiadanych sił i środków, w tym sił zbrojnych. Meritum traktatu stanowił artykuł IV, który to zobowiązywał udzielić zaatakowanej stronie wszelkiej pomocy i wsparcia, przy wykorzystaniu wszystkich środków militarnych i innych, jakimi dysponuje strona. Był to zapis znacznie silniejszy niż analogiczny artykuł V traktatu waszyngtońskiego, zgodnie z którym strony, w sytuacji ataku zbrojnego na jedno z państw sojusznicznych, były zobowiązane, podejmując niezwłocznie, indywidualnie i w porozumieniu z innymi stronami, takie działania, jakie uznają za konieczne, w tym użycie uzbrojonych sił, w celu przywrócenia oraz utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego<sup>16</sup>.

Brzmienie artykułu V traktatu waszyngtońskiego było niejednoznaczne i nie wprowadzało automatyzmu użycia sił zbrojnych, co z kolei było powodem do niepokoju dla europejskich sojuszników USA. Stany Zjednoczone natomiast nie godziły się na zapisy traktatowe obligujące do użycia sił zbrojnych, zwłaszcza w obliczu niestabilnej sytuacji w Europie. Traktat, choć nie był wprost skierowany przeciwko żadnemu państwu, to stanowił oczywistą odpowiedź na rosnącą pozycję ZSRR. NATO było jednym z elementów amerykańskiej polityki powstrzymywania sformułowanej przez G. Kennana, amerykańskiego dyplomatę w ambasadzie w Moskwie. W swoim raporcie dyplomatycznym zatytułowanym „Długi Telegram” przekonywał, że radzieckie podejście do polityki zagranicznej wynika ze specyfiki komunistycznej ideologii. A zatem jakiegokolwiek starania amerykańskiej dyplomacji mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów, a jedynym sposobem powstrzymania

<sup>14</sup> J.M. Spaight C.B., C.B.E., *The Rio and Brussels Treaties*, „Royal United Services Institution. Journal” 1948, t. 93, nr 570, s. 290, <http://dx.doi.org/10.1080/03071844809419176>, z dn. 28.12.2021 r.

<sup>15</sup> Działalność społeczna i kulturalna została ostatecznie przeniesiona do Rady Europy.

<sup>16</sup> *The North Atlantic Treaty*, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm), z dn. 21.12.2021.

ekspansji ideologii komunistycznej w takiej sytuacji będzie konfrontacja siłowa: „Sposobem pokonania strategii Kremla była więc »polityka powstrzymywania« pomysłana jako stała konfrontacja odpowiednimi siłami wszędzie tam, gdzie Rosjanie wykazują chęć naruszania interesów pokojowego i stabilnego świata”<sup>17</sup>.

**Tabela 1.2. Porównanie klauzuli wzajemnej obrony w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Zachodnioeuropejskiej**

Traktat waszyngtoński – art. 5	Zmodyfikowany traktat brukselski – art. V
<p>Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich środkach zastosowanych w jej wyniku zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.</p>	<p>Wysokie umawiające się strony, w sytuacji gdyby jedna z nich stała się obiektem zbrojnego ataku, w zgodzie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzielią zaatakowanej stronie wszelkiej pomocy i wsparcia, przy wykorzystaniu wszystkich środków militarnych i innych, jakimi dysponują.</p>

Źródło: A.J.K. Bailes, G. Messervy-Whiting, Death of an institution. The end for Western European Union, a future for European defence? Egmont Paper 46, May 2011, The Royal Institute for International Relations, s. 28, <http://aei.pitt.edu/32322/1/ep46.pdf>, z dn. 20.01.2022.

Kolejne lata pokazały, że to Sojusz Północnoatlantycki jest głównym „parasolem bezpieczeństwa” w optyce przynależących do niego państw. Unia Zachodnioeuropejska stanowiła raczej forum konsultacji w sprawach obronnych, bez większych sukcesów. W swoich założeniach miała służyć kontroli

<sup>17</sup> Senat USA, Komisja Sił Zbrojnych i Komisja Spraw Zagranicznych, Military Situation in the Far East, przesłuchania, 82. Kongres, 1 sesja, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1951, część 1, s. 75, [w:] H. Kissinger, Dyplomacja, Wydawnictwo Libertas, Warszawa 2009, s. 496.

rozwoju potencjału militarnego Niemiec i była kompromisem po upadku idei Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Jednak już na początkowym etapie „Francja zmarnowała wiele możliwości zaproponowania, aby niektóre z ponadnarodowych aspektów EWO zostały włączone do UZE. Fakt ten można interpretować jako pośrednie przyznanie, że UZE nie jest tak zadowalająca, jak mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka”<sup>18</sup>. W latach 50. i 60. XX w. nastąpiło „uspienie” działalności UZE. Jej siedziba początkowo ustanowiona została w Londynie, podczas gdy Sojusz Północnoatlantycki miał swoją siedzibę w Paryżu, natomiast Wspólnoty Europejskie w Brukseli. Na początku lat 90. ubiegłego wieku siedziba UZE została przeniesiona do Brukseli.

Najważniejszym podmiotem w strukturach organizacji była Rada Unii Zachodnioeuropejskiej (dalej też jako Rada UZE), którą tworzyli ministrowie państw członkowskich spotykający się okazjonalnie oraz przedstawiciele na stałe reprezentujący państwa w składzie Rady UZE „w randze ambasadora akredytowani w Belgii, stali przedstawiciele państw członkowskich NATO przy Kwaterze Głównej NATO lub przy UE oraz doradcy wojskowi. Zbierała się ona pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego UZE. Pełniła swe stałe funkcje, a na żądanie jednego z sygnatariuszy zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego była zwoływana w trybie natychmiastowym”<sup>19</sup>. Rada UZE spotykała się regularnie co pół roku na szczelbu ministrów spraw zagranicznych i obrony, w kraju, który sprawował prezydencję. Przewodnictwo w Radzie UZE było połączone z przewodnictwem w Radzie UE, o ile państwo sprawujące prezydencję było członkiem obu organizacji. Rada UZE była wspomagana przez następujące grupy robocze:

- Grupa Robocza Rady UZE (przygotowująca posiedzenia Rady UZE),
- Grupa Polityczno-Wojskowa (zapewniająca wsparcie polityczno-wojskowe w związku z operacyjną działalnością UZE),
- Grupa Delegatów Wojskowych (tworzyli ją szefowie sztabów wojskowych państw członkowskich, zapewniała doradztwo w kwestiach wojskowych),

---

<sup>18</sup> G. Bebr, op. cit., s. 173, [https://www.jstor.org/stable/1226391?seq=1&cid=pdf-reference#references\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1226391?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents), z dn. 21.12.2021.

<sup>19</sup> R. Karpiński (oprac.), K. Mikliszański (oprac.), A. Kowalik (red.), Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej i udział Polski w jego pracach 1999–2005, „Biuletyn Informacyjny” 2006, z. 3(45), Kancelaria Sejmu, Biuro Spraw Międzynarodowych, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 14–15.

- Grupa Przestrzeni Powietrznej (nadzorowała prace Centrum Satelitarnego),
- Komisja Budżetu i Organizacji (zajmowała się sprawami finansów i personelu, przedkładała Radzie UZE zalecenia),
- Komisja Bezpieczeństwa (w skład wchodził przedstawiciele państw członkowskich, zbierała się dwa razy w roku).

Istniały również inne grupy np.: Grupa ds. Morza Śródziemnego, Grupa ds. Weryfikacji traktatu o CFE (Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie), Grupa Ekspertów ds. Otwartych Przeszłości, Euro-long-term, Eurocom, Grupa Logistyczna Zachodniej Europy (Western European Logistic Group, WELG), jak też Grupa Robocza ds. Forum Transatlantyckiego. Bieżącą obsługę zapewniał Sekretariat Generalny z siedzibą w Brukseli. Ponadto w 1989 r. utworzono Instytut Bezpieczeństwa, który stanowił wsparcie w zakresie działalności analitycznej i badawczej.

Rada UZE realizowała wolę polityczną Zgromadzenia Ogólnego UZE (dalej również jako ZO UZE), które powstało na mocy zmodyfikowanego traktatu brukselskiego i było wyrazem wierności zasadom demokracji przedstawicielskiej. Na forum ZO UZE omawiano wszelkie sprawy dotyczące zmodyfikowanego traktatu brukselskiego. W skład ZO UZE wchodził przedstawiciele państw członkowskich w określonej liczbie – w zależności od statusu państwa. Istniały cztery typy statusu państwa w ramach UZE, mianowicie:

- Państwa członkowskie – Belgia, Francja, Grecja (od 1995 r.), Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia (od 1990 r.), Wielka Brytania, Włochy. Państwa te były jednocześnie członkami UE i NATO.
- Członkowie stowarzyszeni (europejscy członkowie NATO nienależący do UE) – Czechy (od 1999 r.), Islandia, Norwegia, Polska (od 1999 r.), Turcja, Węgry (od 1999 r.).
- Obserwatorzy (państwa członkowskie UE nienależące do NATO) – Austria (od 1995 r.), Dania<sup>20</sup>, Finlandia (od 1995 r.), Irlandia, Szwecja (od 1999 r.). Dania, choć należy do obu tych organizacji, zrezygnowała z przysługującego jej pełnego członkostwa.
- Partnerzy stowarzyszeni (państwa Europy Środkowo-Wschodniej stowarzyszone z UE) – Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia (od 1996 r.). Status ten posiadały także Czechy,

---

<sup>20</sup> Dania była państwem założycielskim NATO.

Polska oraz Węgry, które stając się członkami NATO, uzyskały status członka stowarzyszonego<sup>21</sup>.

Zgromadzenie Ogólne UZE było ciałem doradczym i *de facto* nie miało kompetencji budżetowych, co znacznie osłabiało pozycję tego organu.

Zadania operacyjne UZE były realizowane przez następujące struktury:

- Szefowie Sztabów Armii – spotykali się dwa razy w roku,
- Komitet Wojskowy – w skład wchodził szefowie sztabów armii, a na posiedzeniach stałych przedstawiciele poszczególnych państw,
- Komórka Planowania – zajmowała się przygotowaniem planów wojskowych, aktualizacją katalogu sił oraz uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby UZE,
- Centrum Sytuacyjne – realizowało zadania wywiadowcze oraz związane z zarządzaniem kryzysowym,
- Centrum Satelitarne – zajmowało się analizą danych geoprzestrzennych.

Wiele z tych podmiotów powstało dopiero w latach 90. XX w., kiedy to starano się wyposażyć UZE w zdolności operacyjne. Wcześniejsze lata funkcjonowania UZE to podtrzymywanie idei europejskiej wspólnoty strategicznej, ale bez wyraźnych osiągnięć, które mogłyby wzmocnić jej pozycję jako międzynarodowego gracza. Alyson J.K. Bailes w taki oto sposób podsumowuje działalność UZE: „dziesięciolecia wyraźnie ograniczonych osiągnięć zostały następnie zredukowane do prawie pustej skorupy, gdy Unia Europejska wreszcie znalazła sposób na odegranie roli wojskowej – poprzez europejską (obecnie: wspólną) politykę bezpieczeństwa i obrony zainicjowaną w 1999 r. Pochówek ostatnich szczątków UZE w 2010 r. pozostał niezauważony [...]”<sup>22</sup>. Takie ujęcie działalności UZE jest jednak swego rodzaju uproszczeniem. Na przestrzeni dziesięcioleci można wskazać pewne elementy, które wyróżniały UZE na tle innych organizacji. Według M.R. DeVore: „mimo że UZE posiadała rozległy i niewłaściwie określony mandat oraz niezwykle słabe struktury instytucjonalne, okazała się bardziej zdolna i elastyczna pod względem interwencji zewnętrznych niż kilka pozornie silniejszych organizacji”<sup>23</sup>. Przykłady wykorzystywania potencjału UZE to między innymi:

<sup>21</sup> R. Karpiński (oprac.), K. Mikliszański (oprac.), A. Kowalik (red.)..., op. cit., s. 5.

<sup>22</sup> A.J.K. Bailes, The Western European Union, „European Security” 2015, t. 24, nr 4, s. 619, <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1036551>, z dn. 29.12.2021.

<sup>23</sup> M.R. DeVore, A convenient framework: the Western European Union in the Persian Gulf, 1987–1988 and 1990–1991, „European Security” 2009, t. 18, nr 2, s. 228, <http://dx.doi.org/10.1080/09662830903460087>, z dn. 30.12.2021.

- koordynacja wysiłków militarnych związanych z interwencjami na zewnątrz organizacji (działanie pod auspicjami UZE umożliwiło połączenie potencjałów państw, które były zbyt małe, żeby reagować w wymiarze indywidualnym),
- podkreślenie odrębności działań państw europejskich od polityki prowadzonej przez Stany Zjednoczone,
- koordynacja wysiłków państw członkowskich w celu ochrony handlu morskiego, w tym oczyszczanie szlaków żeglugowych z min morskich podczas ostatniej fazy wojny iracko-irańskiej w latach 1987–1988,
- egzekwowanie embarga ONZ na Morzu Czerwonym nałożonego na Irak podczas kryzysu w Zatoce Perskiej w 1990 i 1991 r.,
- oczyszczanie akwenów z min morskich będących pozostałością po wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 r. (25 okrętów zniszczyło 83% wszystkich postawionych w tym rejonie min)<sup>24</sup>.

Można zatem skonstatować, że UZE była narzędziem, po które decydenci sięgali w sytuacji, kiedy dostrzegali potrzebę konsultacji lub działania w gronie państw europejskich. Słabe struktury instytucjonalne, a także wyraźna dominacja NATO powodowały, że przydatność UZE była zmienna i zależna od bieżącej polityki państw ją tworzących. Warto jednak podkreślić klauzulę natychmiastowej i obligatoryjnej pomocy wojskowej, wykraczającą daleko poza zobowiązania w ramach NATO, a także brak ograniczeń geograficznych w jej stosowaniu, podczas gdy traktat waszyngtoński zawęża stosowanie art. 5 do terytoriów znajdujących się na północ od zwrotnika Raka. Należy również zauważyć, że rewitalizacja UZE, której kulminacja nastąpiła pod koniec lat 80. XX w., była w dużej mierze elementem zabezpieczenia interesów morskich państw członkowskich.

Wcześniej do niewątpliwych sukcesów państw zrzeszonych w ramach UZE należy zaliczyć podpisanie Deklaracji rzymskiej w 1984 r., w której to zasygnalizowano potrzebę określenia europejskiej tożsamości bezpieczeństwa oraz koordynacji polityk obronnych.

W wyżej wskazanym dokumencie zadeklarowano również, że fundamentem zachodniego bezpieczeństwa pozostaje Sojusz Północnoatlantycki, niemniej jednak dostrzeżono potrzebę zacieśniania współpracy w obrębie UZE. „Zwiększona współpraca w ramach UZE przyczyni się również do utrzymania odpowiedniej siły militarnej i solidarności politycznej oraz będzie podstawą

<sup>24</sup> M.R. DeVore, *A convenient Framework...*, op. cit., s. 228.

dążenia do bardziej stabilnych relacji między krajami Wschodu i Zachodu poprzez wspieranie dialogu i współpracy”<sup>25</sup>. Kontynuacją Deklaracji rzymskiej stał się dokument podpisany w Hadze w 1987 r. nazwany „Platformą europejskich interesów w dziedzinie bezpieczeństwa”, w którym to ministrowie spraw zagranicznych UZE zadeklarowali: „odwołując się do naszego zobowiązania budowy Unii Europejskiej, w zgodzie z Jednolitym aktem europejskim, który podpisaliśmy jako członkowie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej”, że „Jesteśmy przekonani, że integracja Europy będzie tak długo niekompletna, jak długo będzie pomijała bezpieczeństwo i obronę”<sup>26</sup>. Oznaczało to, że zwrócono większą uwagę niż dotychczas na potrzebę integracji Europy w kwestii bezpieczeństwa, był to kolejny krok do nadania realnych kształtów idei integracji. Podkreślono rolę organizacji jako istotnego czynnika w procesie integracji europejskiej, a zwłaszcza traktatu brukselskiego oraz Zgromadzenia UZE, które było w tym czasie „jedynym europejskim zgromadzeniem parlamentarnym zajmującym się sprawami obronności”<sup>27</sup>.

Podpisanie dokumentu miało miejsce w przededniu wielkich geopolitycznych zmian w Europie. Koniec zimnej wojny, rozpad ZSRR oraz zjednoczenie Niemiec to tylko niektóre z nich. Początek lat 90. XX w. przyniósł zmiany nie tylko na mapie politycznej, ale również, a może przede wszystkim, w sposobie myślenia decydentów w wielu państwach, nie tylko europejskich.

Jako kluczowe determinanty ówczesnego środowiska bezpieczeństwa w Europie należy wskazać:

- rozpad ZSRR i osłabienie pozycji Rosji,
- powstanie nowych państw na mapie Europy, jak np. Estonii, Ukrainy czy Białorusi,
- rozwiązanie Układu Warszawskiego,
- wzrost pozycji Stanów Zjednoczonych,
- zjednoczenie Niemiec,
- dalsze istnienie Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Zachodnioeuropejskiej,
- postępujący proces integracji europejskiej w ramach trzech wspólnot, tj. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej,

---

<sup>25</sup> Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984), [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_by\\_the\\_weu\\_foreign\\_and\\_defence\\_ministers\\_rome\\_27\\_october\\_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_by_the_weu_foreign_and_defence_ministers_rome_27_october_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html), z dn. 1.01.2022.

<sup>26</sup> Platform on European Security Interests (The Hague, 27 October 1987), pkt 2.

<sup>27</sup> R. Karpiński (oprac.), K. Mikliśzański (oprac.), A. Kowalik (red.)..., op. cit., s. 21.



- wzmocnienie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), a w konsekwencji przekształcenie jej w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE),
- kryzys na Bałkanach i wojny secesyjne w Jugosławii,
- pojawienie się nowych jakościowo zagrożeń, takich jak terroryzm czy transnarodowa przestępczość zorganizowana.

Jednym z najpoważniejszych sprawdzianów skuteczności europejskich mechanizmów w zakresie bezpieczeństwa i obronności stał się kryzys bałkański. Weryfikacja zdolności europejskich obnażyła słabość przyjętych rozwiązań. UZE okazała się niezdolna do samodzielnej reakcji, a podstawową trudnością okazał się brak woli politycznej do szybkiej i zdecydowanej reakcji. Kwestia permanentnej słabości strategicznej Europy to jednak problem sięgający czasów tuż po II wojnie światowej, kiedy to, jak pisze R. Kagan: „Europa weszła w stan strategicznej zależności od Stanów Zjednoczonych”<sup>28</sup>. W czasach zimnej wojny Europejczycy byli wspierani przez Stany Zjednoczone, a ich kluczowym zadaniem była obrona własnego terytorium. Jest to jeden z powodów, dla których Europejczycy nie wykształcili znacznego potencjału militarnego. Strategiczna zależność, o której wspomina R. Kagan, poniekąd „ubezwłasnowolniła” militarnie państwa europejskie. Konflikt na Bałkanach z początku lat 90. XX w., a także konflikt w Kosowie pod koniec lat 90. ubiegłego wieku potwierdziły tę tezę. Niemoc strategiczna Europy była szczególnie widoczna podczas konfliktu w Kosowie w 1999 r. W ocenie wspomnianego już R. Kagana: „udział poszczególnych sojuszników w tej wojnie był odbiciem poważnej militarnej nierównowagi po obu stronach Atlantyku. Stany Zjednoczone wykonały większość lotów bojowych; niemal wszystkie precyzyjnie sterowane pociski, które spadły w Serbii i Kosowie, były wyprodukowane w Ameryce, a kolosalna przewaga techniczna amerykańskiego wywiadu elektronicznego sprawiła, że 99 procent celów pochodziło z amerykańskich źródeł wywiadowczych”<sup>29</sup>. Europejczycy nie byli przygotowani do opanowywania kryzysów – ani pod względem uzbrojenia i sprzętu wojskowego, ani tym bardziej w aspekcie mentalnym. Upadek żelaznej kurtyny i bipolarnego świata spowodował, że pacyfistyczne podejście Europy Zachodniej, oparte na wartościach liberalnych i porządku bazującym na prawie międzynarodowym, było permanentnie wzmacniane przez politycznych decydentów

<sup>28</sup> R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2003, s. 25.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 56.

w poszczególnych państwach, którzy chętnie transferowali środki finansowe przeznaczone na obronność na inne cele, np. społeczne.

Sytuacji zasadniczo nie zmieniło również powołanie do życia Unii Europejskiej na początku lat 90. XX w. i uczynienie z UZE jej „zbrojnego ramienia”. Wprawdzie podjęto pewne działania mające na celu wzmocnienie zdolności militarnych, natomiast zakończenie strategicznej rywalizacji między ZSRR a USA wzmocniło przekonanie Europejczyków o bezpieczeństwie strefy euroatlantyckiej. Zmiany w środowisku bezpieczeństwa europejskiego, jakie zaszły w latach 90. XX w., są przedmiotem rozważań w kolejnym podrozdziale.

## 1.2. POCZĄTEK LAT 90. XX W. I NOWA ARCHITEKTURA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Rozpad dwubiegunowego świata przyniósł potrzebę zdefiniowania na nowo systemu bezpieczeństwa – zarówno w Europie, jak i w innych regionach świata. Sojusz Północnoatlantycki, pomimo rozpadu ZSRR, a zatem ustania głównej przyczyny jego powołania, przetrwał i – wbrew oczekiwaniom części ekspertów – dostosował się do nowego środowiska bezpieczeństwa. „NATO, zamiast odejść do lamusa, w latach 90. [XX w. – przyp. aut.] rozkwitło, w każdym razie pod pewnymi względami. Przyjęło jedenastu nowych członków, niemal podwajając dotychczasową ich liczbę. Siły pod dowództwem NATO zostały użyte w operacjach bojowych na dużą skalę w Bośni, Kosowie i Afganistanie. W następstwie ataków terrorystycznych z 11 września 2001 r. doczekał się po raz pierwszy zastosowania artykułu 5 paktu. W założeniu główny jego instrument działania, zobowiązujący wszystkich uczestników sojuszu do pomocy w wypadku, gdyby któryś jego członek (lub kilku z nich) został zbrojnie zaatakowany”<sup>30</sup>. Można zatem wyrazić przekonanie, że NATO wykazało się dużą zdolnością adaptacyjną, która w połączeniu z polityczną wolą utrzymania sojuszu – zadecydowała o jego długowieczności.

Należy jednak zauważyć, że – jak już wspomniano – wielokrotnie potencjał SP i jego zdolności opierały się głównie na aktywach amerykańskich. Należy więc skonstatować, że istnienie Sojuszu Północnoatlantyckiego było i nadal jest zbieżne z amerykańskimi interesami, i dopóki tak będzie, dopóty istnienie paktu wydaje się być niezagrożone. Z punktu widzenia wielu państw europejskich jest to ich kluczowa polisa bezpieczeństwa. Sojusznicze, a zwłaszcza amerykańskie gwarancje są podstawą polityk bezpieczeństwa

---

<sup>30</sup> J. Duffield, *Sojusze*, [w:] P.D. Williams, *Studia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, s. 298.

przede wszystkim państw, których potencjał wojskowy jest znikomy lub niewystarczający do samodzielnego niwelowania zagrożeń pojawiających się w ich otoczeniu. Z tej racji niemoc strategiczna Europy jest w pewien sposób legitymizowana przez Stany Zjednoczone, w których interesie leży stabilność i bezpieczeństwo w tej części świata. Państwa europejskie nie potrafią wziąć całkowitej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo. Było to szczególnie widoczne w latach 90. XX w. Z jednej strony był to okres wzmożonych inicjatyw w obszarze bezpieczeństwa, mających na celu odbudowę zaufania między państwami Układu Warszawskiego i NATO, z drugiej natomiast był to czas weryfikacji stworzonych dotychczas mechanizmów współpracy. Jak już wspomniano, Sojusz Północnoatlantycki wykazał się dużą zdolnością adaptacyjną w obliczu zmieniających się uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa, natomiast UZE pozostawała symbolem pewnej ambiwalencji w postawie państw europejskich.

Analizując zmiany dotyczące europejskiej integracji obronnej na początku lat 90. XX w., należy również zwrócić uwagę na stosunek Stanów Zjednoczonych do tych idei. Amerykanie po II wojnie światowej zapewnili sobie pozycję hegemonu, przede wszystkim budując system współpracy gospodarczej opartej na dominacji dolara, ale również system współpracy militarnej z państwami Europy Zachodniej, bazujący przede wszystkim na Sojuszu Północnoatlantyckim. Z punktu widzenia interesów Stanów Zjednoczonych odbudowa europejskiej gospodarki była kluczowa, stąd też wdrożono plan Marshalla. Stanom Zjednoczonym zależało na tym, żeby potencjał wojskowy i gospodarczy Europy Zachodniej posłużył uzyskaniu ich przewagi nad ZSRR, a nie odwrotnie. Stabilność gospodarcza, ale również polityczna były warunkiem koniecznym budowania silnej opozycji wobec ZSRR: „Zostało to wyraźnie zaznaczone w niektórych dyskusjach na temat planu Marshalla, kiedy rzecznicy administracji przekonywali, że bez pomocy gospodarczej i ożywienia Europa Zachodnia byłaby podatna na naciski sowieckie, co miałyby tragiczne konsekwencje dla poziomu amerykańskich wydatków na obronę”<sup>31</sup>. Można zatem skonstatować, że amerykańska pomoc w postaci planu Marshalla, podobnie jak podpisanie traktatu waszyngtońskiego, były działaniami, które miały przynieść realne korzyści przede wszystkim Stanom Zjednoczonym. „Krótko mówiąc, *realpolitik*, a nie altruizm, stanowił podstawę amerykańskiej

---

<sup>31</sup> P. Williams, The United States' Commitment to Western Europe: Strategic Ambiguity and Political Disintegration? „International Affairs” (Royal Institute of International Affairs 1944–) 1983, t. 59, nr 2, s. 200, <http://www.jstor.org/stable/2619935>, z dn. 12.12.2021.

polityki<sup>32</sup>. W interesie USA leżała szybka odbudowa europejskich rynków zbytu. Handel zagraniczny był jednym z kluczowych determinantów w procesie budowania hegemonistycznej pozycji USA. „Dolarowa pomoc umożliwiła krajom-odbiorcom wyeliminowanie niedoborów surowców i inwestowanie w wąskie gardła, ale tylko w zamian za liberalizację handlu”<sup>33</sup>. Za pomocą tego typu miękkich narzędzi wpływu Stanom Zjednoczonym udało się w pewien sposób „podyktować” pewne wartości, na których oparto powojenną integrację państw europejskich. „Doktryna ojców założycieli amerykańskiej republiki, głosząca, że ich naród stanie się drogowskazem dla wszystkich narodów, stała się źródłem, z którego czerpała amerykańska filozofia okresu zimnej wojny”<sup>34</sup>. Podjęte działania były również elementem tzw. polityki powstrzymywania „zaprojektowanej jako stała konfrontacja odpowiednimi siłami wszędzie tam, gdzie Rosjanie wykazują chęć naruszania interesów pokojowego i stabilnego świata”<sup>35</sup>. Przekonanie o konieczności powstrzymania sowieckiego ekspansjonizmu legło u podstaw dokumentu NSC-68, który był ściśle tajnym raportem autorstwa P. Nitze z Biura Planowania Polityki Departamentu Stanu USA. Dokument został przedstawiony prezydentowi Harry’emu Trumanowi 14 kwietnia 1950 r. Stwierdzono w nim, że rozbudowa amerykańskiej armii i jej dozbrojenie jest warunkiem koniecznym powstrzymania ideologii komunistycznej. „58-stronicowe memorandum jest jednym z najbardziej wpływowych dokumentów sporządzonych przez rząd USA podczas zimnej wojny i zostało odtajnione dopiero w 1975 roku”<sup>36</sup>. Autorzy dokumentu nakreślili również możliwe kierunki amerykańskich działań w polityce zagranicznej, a jednym z najbardziej korzystnych była jak najszybsza odbudowa tzw. wolnego świata. Tymczasem kluczowe państwa europejskie niemalże od początku powojennej integracji obronnej były podzielone w kwestii jej podstaw. Można wskazać dwa główne nurty, wokół których skupione były idee integracyjne. W ramach jednego z nich, reprezentowanego głównie przez Wielką Brytanię, obronność europejską opierano głównie na współpracy i gwarancjach w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Drugi nurt natomiast, forsowany przez Francję, nawiązywał do konieczności budowy autonomii

---

<sup>32</sup> Ibidem, s. 200.

<sup>33</sup> T. Vonyó, Recovery and reconstruction: Europe after WWII, <https://voxeu.org/article/recovery-and-reconstruction-europe-after-wwii>, z dn. 13.12.2021.

<sup>34</sup> H. Kissinger, *Dyplomacja*, Philip Wilson, Libertas, Warszawa 2009, s. 505.

<sup>35</sup> X, The Sources of Soviet Conduct, „Foreign Affairs” 1947, t. 25, nr 4, s. 581, <http://www.jstor.org/stable/20030065>, z dn. 13.12.2021.

<sup>36</sup> NSC-68, 1950, Office of the Historian, <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/NSC68>, z dn. 14.12.2021.

strategicznej w gronie państw europejskich. Stany Zjednoczone z kolei miały świadomość, że wszelkie działania, których celem była integracja europejska – zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i militarnym – są w ich interesie. Na początkowym etapie zimnej wojny współpraca transatlantycka stanowiła doskonałe połączenie. Amerykanie chronili państwa europejskie przed ZSRR i wspierali je gospodarczo. W zamian za to państwa europejskie przyjęły system wartości demokratycznych wyznawany przez większość Amerykanów. Unia Zachodnioeuropejska z perspektywy amerykańskiej była natomiast jednym ze sposobów na zwiększanie zdolności obronnych państw europejskich. Czasy zimnej wojny były z jednej strony okresem bardzo dobrej współpracy transatlantyckiej, z drugiej natomiast był to również czas, kiedy uwidoczniły się istotne różnice w podejściu do problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Przykładowe sytuacje, które podzieliły sojuszników europejskich i USA, to np.:

- kryzys sueski w 1956 r.,
- odmowa państw europejskich dotycząca przyłączenia się do wojny w Wietnamie,
- amerykańska inwazja na Grenadę w 1983 r.

Pomimo kryzysów i sytuacji trudnokonsensusowych Sojusz Północnoatlantycki przetrwał. Wspólnoty Europejskie również – pomimo sceptycznego podejścia Wielkiej Brytanii do idei pogłębiania procesów integracyjnych. W tle tych procesów funkcjonowała UZE, która w gruncie rzeczy do lat 80. XX w. pozostała aktywna tylko w niewielkim zakresie. Dopiero w połowie lat 80. ubiegłego wieku podjęto decyzję o ożywieniu UZE, ale na istotne zmiany należało jeszcze poczekać.

Lata 90. XX w. przyniosły poważne zmiany geopolityczne, zwłaszcza w Europie. Stany Zjednoczone utrzymały pozycję hegemonu i gwarancje bezpieczeństwa w ramach NATO. Początek lat 90. to również powstanie Unii Europejskiej, a tym samym pogłębienie procesu integracji w ramach już istniejących Wspólnot Europejskich. UZE natomiast, zgodnie z zapowiedziami, również została wzmocniona.

Ważnym krokiem – z punktu widzenia procesu integracji i zbliżania polityk bezpieczeństwa państw europejskich – było podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej<sup>37</sup> (TUE, inaczej traktatu z Maastricht). Zapoczątkował on *de facto* istnienie Unii Europejskiej, rozszerzając istniejące mechanizmy

---

<sup>37</sup> Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

współpracy o elementy związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, czy też kwestie związane z bezpieczeństwem wewnętrznym<sup>38</sup>.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności UE szczególnego znaczenia nabrał II filar, który stał się zapowiedzią wspólnej polityki UE w sprawach bezpieczeństwa i obrony. W traktacie z Maastricht<sup>39</sup> stwierdzono, iż: „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii Europejskiej, włącznie z docelowym sformułowaniem wspólnej polityki obronnej, która z czasem mogłaby prowadzić do wspólnej obrony” (art. J.4). Warto zwrócić uwagę, że określenie „wspólna” podkreśla znaczenie tej polityki, niemniej jednak od początku istniała wyraźna różnica między WPZiB a innymi wspólnotowymi politykami. Przede wszystkim WPZiB ma charakter międzyrządowy, a w ramach TUE nie zostały przewidziane konkretne narzędzia do jej realizacji. Co więcej, kompetencje UE w tym zakresie zostały wyraźnie ograniczone, a zdecydowana większość z nich pozostaje w gestii państw członkowskich. Zatem już początkowe założenia w momencie tworzenia UE świadczyły o niezmiennym, sceptycznym podejściu państw europejskich do tworzenia unijnych mechanizmów związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Pomimo zapowiedzi wzmocnienia tej współpracy przyjęto jedynie ogólne założenia. Partykularne różnice w kulturach strategicznych poszczególnych państw, rozbieżne interesy i odmienne podejście do sposobów zapewniania bezpieczeństwa, spowodowały, że pomimo zapisania w TUE możliwości utworzenia wspólnej obrony w ramach UE nie rozważano takiego wariantu. W traktacie z Maastricht jako instytucję odpowiedzialną za politykę bezpieczeństwa i obrony UE wskazano Unię Zachodnioeuropejską, nazywając ją integralną częścią rozwoju Unii Europejskiej: „Unia zwraca się do Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), która jest integralną częścią rozwoju Unii, o opracowanie i wdrożenie decyzji i działań Unii mających wpływ na kwestie obronne. Rada, w porozumieniu z instytucjami UZE,

---

<sup>38</sup> Według modelu z Maastricht Unia Europejska składała się z trzech filarów: pierwszy filar obejmował kwestie gospodarcze i nazwany został Wspólnotą Europejską, drugim filarem była polityka zagraniczna zwana wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, wreszcie trzeci filar to polityka związana z bezpieczeństwem wewnętrznym, zwana współpracą w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Po przyjęciu traktatu lizbońskiego filarowa struktura unii uległa likwidacji. Zniesiono tym samym podział na UE i Wspólnotę Europejską, a cały obszar państw członkowskich został objęty jednolitą organizacją międzynarodową, tzn. Unią Europejską – UE (zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego UE zyskała osobowość prawną). Wyjątkiem jest zachowanie odrębności przez Euratom (Europejska Wspólnota Energii Atomowej), która funkcjonuje jako osobna organizacja międzynarodowa.

<sup>39</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, art. J. 4.

przyjmuje niezbędne uzgodnienia praktyczne”<sup>40</sup>. Do traktatu został dołączony szereg deklaracji, w tym również dokument dotyczący doprecyzowania wzajemnych relacji między UE i UZE oraz NATO i UZE. Państwa zgodziły się w nim co do potrzeby rozwinięcia prawdziwej europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony oraz większej odpowiedzialności europejskiej w sprawach obronności. UZE miała pełnić podwójną rolę, tzn. z jednej strony miała ona stanowić integralną część rozwoju UE, z drugiej natomiast miała służyć jako środek wzmacniający europejski filar Sojuszu Północnoatlantyckiego poprzez umocnienie roli, odpowiedzialności i wkładu państw członkowskich UZE w SP.

W deklaracji zapowiedziano szereg działań, których celem było operacyjne wzmocnienie UZE, przede wszystkim poprzez utworzenie jednostek wojskowych podległych UZE, komórki planowania, ściślejszą współpracę wojskową uwzględniającą specyfikę NATO, zwłaszcza w dziedzinie logistyki, transportu, szkolenia i nadzoru strategicznego, organizację spotkań szefów Sztabów Generalnych. Co ważne, zawarto również zapis mówiący o potrzebie wzmocnienia współpracy w dziedzinie uzbrojenia w celu stworzenia Europejskiej Agencji Zbrojeniowej oraz przekształcenia Instytutu UZE w Europejską Akademię Bezpieczeństwa i Obrony<sup>41</sup>.

Jedną z kluczowych kwestii było wyposażenie UZE w zdolności operacyjne. Stąd też dnia 19 czerwca 1992 r. Rada Ministrów UZE podpisała Deklarację petersberską. Ministrowie podkreślili w niej, że dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa w Europie obliguje państwa członkowskie do: implementacji skutecznych środków zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysami, wdrożenia rozwiązań budowy wzajemnego zaufania między państwami, w tym poprzez wzmocnienie roli Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), implementację przez kolejne państwa Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE) czy też Traktatu o otwartych przestworzach (Treaty on Open Skies). Potwierdzili, że UZE i Unia Europejska są przygotowane do wzięcia udziału w budowaniu europejskiej architektury bezpieczeństwa, zauważając jednocześnie, że to Sojusz Północnoatlantycki stanowi fundament obronny państw członkowskich. Najistotniejsze zapisy w dokumencie dotyczyły kwestii zwiększenia zdolności operacyjnych UZE. Przede wszystkim zapowiedziano powołanie jednostek wojskowych

<sup>40</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. C 191 z 29.7.1992, str. 1–112, art. J.4.

<sup>41</sup> Declaration on Western European Union, Traktat o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>, z dn. 12.12.2021.



podległych UZE opartych na aktywach wydzielonych przez państwa członkowskie, a także Komórki Planowania UZE. Do podejmowania decyzji o użyciu tych jednostek upoważniono Radę UZE – zgodnie z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. Jednostki miały się przyczyniać do wspólnej obrony w ramach art. 5 traktatu waszyngtońskiego oraz art. 5 zmodyfikowanego traktatu brukselskiego. Określono również katalog zadań możliwych do realizacji w ramach UZE, nazwanych „misjami petersberskimi”, tj.:

- operacje humanitarne i ratownicze,
- operacje pokojowe,
- zadania bojowe przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracanie pokoju.

Po raz kolejny potwierdzono zatem podwójną rolę UZE – jako integralnej części UE, a także europejskiego filaru NATO. Takie podejście stawiało UZE w dość korzystnej sytuacji. Jak zauważa R. Zięba, o wpływy we wzmocnionej Unii Zachodnioeuropejskiej starały się zarówno NATO, jak i UE. W efekcie jednak „organizacja ta nie osiągnęła pełnej zdolności do prowadzenia misji petersberskich, była zależna militarnie od NATO (jako jego europejski filar), a politycznie od Unii Europejskiej (jako integralna część jej rozwoju)”<sup>42</sup>.

Obowiązek realizacji misji petersberskich wymagał dysponowania odpowiednimi siłami i środkami. Zapisy o konieczności posiadania komponentów militarnych zawarto w Deklaracji petersberskiej. Jak zauważają A.J.K. Bailes oraz G. Messervy-Whiting, ówczesna akceptowalność polityczna, a następnie łatwość włączenia do doktryny UE Deklaracji petersberskiej opierały się na fakcie, że ograniczono europejskie ambicje wyraźniej niż kiedykolwiek do altruistycznych operacji „z wyboru”, a nie do samoobrony. Ironiczne było zatem stwierdzenie zawarte w akapicie dotyczącym sił UZE, który określał te siły jako przyczyniające się „do wspólnej obrony zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego i art. V zmienionego traktatu brukselskiego”. Jednak w każdym wypadku od 1954 r. członkowie UZE zapobiegali wszelkim nieporozumieniom, tworząc narrację wyraźnie nawiązującą do NATO i wyjaśniając, że działalność organizacji nie będzie obejmowała żadnego praktycznego planowania „twardej” obrony<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> R. Zięba, *Europejska polityka...*, op. cit., s. 28.

<sup>43</sup> A.J.K. Bailes, G. Messervy-Whiting, *Death of an institution. The end for Western European Union, a future for European defence?* Egmont Paper 46, May 2011, The Royal Institute for International Relations, s. 27, <http://aei.pitt.edu/32322/1/ep46.pdf>, z dn. 20.01.2022.

Jednostki podległe UZE miały być wydzielone z sił posiadanych przez państwa członkowskie. Utworzono osiem międzynarodowych jednostek podległych tej organizacji. Według danych zawartych w raporcie przedstawionym na 45. sesji Zgromadzenia UZE w listopadzie 1999 r. w ramach sił zbrojnych podległych UZE (Forces Answerable to WEU – FAWEU) zostały utworzone:

- Korpus Europejski (Eurokorpus) – początkowo utworzony przez Niemcy i Francję na podstawie traktatu elizejskiego z 1963 r. W 1991 r. prezydent Francji François Mitterrand i kanclerz federalny Niemiec Helmut Kohl dążyli do wzmocnienia widocznych oznak pojednania między Francją oraz Niemcami, jednocześnie promując ideę obrony europejskiej. Kilka miesięcy później, w maju 1992 r., oba rządy zdecydowały o utworzeniu w Strasburgu Kwatery Głównej Korpusu Francusko-Niemieckiego, gdzie oba narody miałyby w równym stopniu dzielić dowództwo. Narodził się Eurokorpus. Wkrótce potem rządy Francji i Niemiec zdecydowały się otworzyć tę siedzibę dla członków Unii Zachodnioeuropejskiej. Powiązany zarówno z UE, jak i z NATO Eurokorpus nadal zachowywał swoją autonomię i był dostępny dla obu organizacji po jednomyślnej decyzji państw ramowych podjętej przez Wspólny Komitet (organ decyzyjny Eurokorpusu). Od początku jego powstania podpisywane były umowy, które oddawały Eurokorpus do dyspozycji obu podmiotów<sup>44</sup>.
- Brytyjsko-holenderskie siły amfibijne – przystosowane do szybkiego przerzutu, powołane w 1973 r., przekazane jako FAWEU w 1993 r. Jednostka składająca się z czterech batalionów (trzech brytyjskich i jednego holenderskiego) i brytyjsko-holenderskiej brygady artylerii oraz wielozadaniowych okrętów desantowych.
- Wielonarodowa dywizja (centralna) – złożona z ok. 20 tys. żołnierzy. Dywizja została utworzona przez Belgię, Niemcy, Holandię i Wielką Brytanię oraz zgłoszona jako jednostka do oddelegowania na potrzeby UZE na posiedzeniu Rady Ministrów UZE w Rzymie 19 maja 1993 r.
- Eurofor (Rapid Deployment Euroforce) – siły szybkiego reagowania Francji, Włoch, Portugalii i Hiszpanii, utworzone w 1995 r., przeznaczone do prowadzenia operacji pod auspicjami UZE, rozwiązane w 1995 r. Misje, w których użyto Eurofor to: misja w Albanii

<sup>44</sup> <https://www.eurocorps.org/about-us/history/>, z dn. 19.01.2022.

w latach 2000–2001 (w odpowiedzi na kryzys uchodźczy), misja w Macedonii (2003 r.) oraz w Bośni i Hercegowinie (2007 r.).

- Euromarfor (European Maritime Force) – w odpowiedzi na potrzeby wynikające z Deklaracji petersberskiej Francja, Włochy, Portugalia i Hiszpania podjęły decyzję o utworzeniu wielonarodowych sił morskich. Dokument konstytuujący ich funkcjonowanie został podpisany 15 maja 1995 r. Na przestrzeni lat Euromarfor wielokrotnie brał udział w operacjach (np. w operacji *Atalanta* prowadzonej pod auspicjami UE, czy też jako wsparcie natowskiej operacji *Sea Guardian* na środkowym Morzu Śródziemnym). „W ciągu [...] 27 lat istnienia EUROMARFOR, zarówno poprzez udział w realnych operacjach, ale także poprzez wymagający program ćwiczeń operacyjnych, organizowanych przez marynarki wojenne państw członkowskich oraz organizacje (np. NATO, UE), czy też we współpracy z krajami południowego regionu Morza Śródziemnego i Zachodniej Afryki, znacznie wzmocnił swoją widoczność i zdobył międzynarodowe uznanie”<sup>45</sup>.
- Hiszpańsko-włoskie siły amfibijne (The Spanish-Italian Amphibious Force – SIAF) – utworzone w 1997 r. w celu zacieśnienia współpracy obronnej między Hiszpanią i Włochami, przeznaczone do realizacji misji petersberskich, ale również operacji NATO. Jednostka ma strukturę modułową. „SIAF składa się z komponentu morskiego, podczas gdy SILF (Spanish-Italian Landing Force – SILF) to siły desantowe. Pierwszy moduł odpowiada za wejście na pokład, transport i lądowanie sił desantowych wraz z niezbędnymi elementami wsparcia, drugi natomiast jest odpowiedzialny za wszystkie operacje wojskowe na lądzie. Hiszpańsko-włoskie siły amfibijne mają z jednej strony stałe struktury dowodzenia, a z drugiej odpowiednio przydzielone elementy sił. Co dwa lata dowództwo SIAF i SILF jest rotowane między Hiszpanią oraz Włochami”<sup>46</sup>.
- Wielonarodowe Siły Lądowe (Multinational Land Force – MLF) – siły lądowe powołane z inicjatywy premiera Włoch Romano Prodi, we współpracy ze Słowenią i Węgrami.

<sup>45</sup> EUROMARFOR (EMF) – a non-standing, pre-structured, multinational maritime force, born on 15 May 1995, <https://www.euromarfor.org/overview/3>, z dn. 19.01.2022.

<sup>46</sup> Spain Takes the Helm of Spanish-Italian Amphibious Force, <https://www.navaltoday.com/2013/08/01/spain-takes-the-helm-of-spanish-italian-amphibious-force/>, z dn. 13.12.2022.

- I Korpus niemiecko-holenderski (The First German-Netherlands Corps) – powstał w 1995 r., prowadzi operacje wielonarodowe oraz misje połączone we współpracy z siłami powietrznymi, marynarką wojenną lub innymi ważnymi jednostkami organizacyjnymi Federalnych Sił Zbrojnych Niemiec. „Może również pełnić funkcję dowództwa Komponentu Lądowego, w którym operacje prowadzone są albo pod dowództwem i kontrolą dwóch państw ramowych, Niemiec i Holandii, albo NATO lub UE”<sup>47</sup>.

Warto zauważyć, że pomimo znacznego potencjału militarnego zadeklarowanego na potrzeby UZE organizacja ta nie przeprowadziła znaczących operacji wojskowych. Co więcej, większość zadeklarowanych sił była przeznaczona również na potrzeby działań prowadzonych w ramach NATO. Chronologię operacji zrealizowanych pod auspicjami UZE w latach 1990–1999 przedstawiono w tabeli 1.3.

Państwa członkowskie UZE nie nadały jej roli podmiotu, który miałby strategiczne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa Europy. To Sojusz Północnoatlantycki od 1949 r. stał się głównym „parasolem bezpieczeństwa” w zachodniej Europie i to w jego ramach przede wszystkim rozwijano współpracę wojskową. Zadaniem UZE była głównie współpraca z Sojuszem Północnoatlantyckim i wzmocnienie zaangażowania państw europejskich w jego ramach. Przejawem takiej kooperacji była również decyzja o możliwości udostępnienia Połączonych Sił Wielonarodowych do Zadań Specjalnych (Combined Joint Task Forces, CJTF) NATO na potrzeby operacji prowadzonych w ramach UZE. Był to wyraz wsparcia ze strony NATO dla koncepcji UZE, co więcej, „kiedy prezydent Clinton formalnie zatwierdził koncepcję CJTF na szczycie w Brukseli w 1994 r., był jednym z tych, którzy uważali to za rewolucję w związku między NATO a UZE”<sup>48</sup>. Natomiast według W. Frederika van Eekelego, sekretarza generalnego UZE w latach 1989–1994 r., uwzględniającego specyfikę misji i operacji, które zostały przypisane UZE, w rzeczywistości decyzja ta była nieuzasadniona: „patrzac wstecz, uważam, że wszyscy popełniliśmy błąd, wyolbrzymiając zapotrzebowanie na zasoby NATO. Bo w większości sytuacji, a na pewno uwzględniając mniej wymagające misje podejmowane przez UZE, nie potrzebowała ona żadnych dodatkowych aktywów”<sup>49</sup>. Ponadto możliwość

<sup>47</sup> <https://www.bundeswehr.de/en/organization/army/organization/1-german-netherlands-corps>, z dn. 13.12.2022.

<sup>48</sup> W.V. Eekelen, Europe’s Role and the CJTF, „Whitehall Papers” 1997, t. 40, nr 1, s. 59, <http://dx.doi.org/10.1080/02681309709414805>, z dn. 13.01.2022.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 63.

wykorzystania CJTF na potrzeby operacji UZE wiązało się z przekazaniem dowodzenia tymi siłami strukturom UZE. Założenie takie od początku było niezbyt klarowne i wprowadzało niejasność w kwestii politycznej kontroli nad tymi siłami w tego rodzaju sytuacji.

**Tabela 1.3. Chronologia operacji Unii Zachodnioeuropejskiej w latach 1990–1999**

Lata/rok	Operacja
1990–1991	Koordinacja usuwania min morskich i monitorowanie embarga operacji podczas wojny w Zatoce Perskiej
1993–1996	Wspólna operacja UZE/NATO na Morzu Adriatyckim wspierająca ONZ, embargo wobec Serbii i Czarnogóry
1993–1996	Udzielenie pomocy Bułgarii, Węgrom i Rumunii w egzekwowaniu sankcji ONZ przeciwko Serbii i Czarnogórze na Dunaju
1994–1996	Wysłanie kontyngentu policyjnego do unijnej administracji miasta Mostaru w Bośni i Hercegowinie
1997–2000	Wysłanie doradczych organów policyjnych (MAPE) do Albanii w celu doradztwa i szkolenia instruktorów
1998	Centrum Satelitarne UZE rozpoczęło misję ogólnego nadzoru bezpieczeństwa Kosowa
1999	Wdrożenie specjalnych działań UE, polegających na udzieleniu pomocy w rozminowaniu Chorwacji

Źródło: A.J.K. Bailes, G. Messervy-Whiting, *Death of an institution. The end for Western European Union, a future for European defence?* Egmont Paper 46, May 2011, The Royal Institute for International Relations, s. 28, <http://aei.pitt.edu/32322/1/ep46.pdf>, z dn. 20.01.2022.

Kolejnym krokiem w drodze do ustanowienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony było spotkanie w Noordwijk w 1994 r. i podpisanie deklaracji w sprawie wzmocnienia współpracy w obszarze bezpieczeństwa oraz obronności (Deklaracji z Noordwijk). Ministrowie spraw zagranicznych oraz ministrowie obrony dziewięciu państw nakreślili zapowiedź wspólnej europejskiej polityki obronnej (Common European Defence Policy – CEDP). „Przedstawiono wstępne wnioski w sprawie definicji wspólnej europejskiej polityki obronnej z myślą o utworzeniu w perspektywie długoterminowej wspólnej europejskiej polityki obronnej w ramach Unii Europejskiej, która mogłaby w odpowiednim czasie doprowadzić do wspólnej obrony zgodnej z obroną Sojuszu Atlantyckiego”<sup>50</sup>. W dokumencie podkreślono również ważkość relacji transatlantyckich i niepodzielność bezpieczeństwa w NATO oraz w Europie.

<sup>50</sup> Deklaracja z Noordwijk, 14 listopada 1994, <https://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo94e.htm>, z dn. 22.01.2022.

Dwa lata później, a dokładnie 3 czerwca 1996 r., zgodnie z zapowiedzią w Deklaracji z Noordwijk odbyła się konferencja międzyrządowa. Wymiernym efektem tego wydarzenia było przyjęcie Deklaracji berlińskiej. Dokument dotyczył wzmocnienia europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (European Security and Defence Identity – ESDI). Najważniejsze zapisy Deklaracji berlińskiej w kontekście UZE dotyczyły przede wszystkim:

- wzmocnienia europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, tak aby europejscy członkowie SP mogli wnieść bardziej spójny i skuteczny wkład w jego misje oraz działania,
- umożliwienia europejskim członkom NATO podejmowania operacji humanitarnych i pokojowych bez udziału USA poprzez tworzenie CJTF we współpracy z UZE (z wykorzystaniem zasobów NATO),
- dalszego rozwoju silnego partnerstwa między północnoamerykańskimi i europejskimi sojusznikami zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i militarnej, w tym stałego zaangażowania sojuszników północnoamerykańskich w strukturę dowodzenia i sił;
- gotowości do realizacji wspólnych celów bezpieczeństwa za pośrednictwem SP, tam gdzie to możliwe;
- pełnej przejrzystości między NATO i UZE w zarządzaniu kryzysowym, w tym, w razie potrzeby, poprzez wspólne konsultacje dotyczące sposobów postępowania w sytuacjach kryzysowych<sup>51</sup>.

Kolejnym etapem w rozwoju zachodnioeuropejskiej architektury bezpieczeństwa było podpisanie traktatu amsterdamskiego, który był konsekwencją konieczności adaptacji UE do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Proces przeglądu Traktatu o Unii Europejskiej zainicjowano w 1996 r. w Turynie. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre powiązane akty prawne został podpisany 2 października 1997 r., a wszedł w życie 1 maja 1999 r. Wprawdzie tekst dokumentu zawierał „niewiele kontrowersyjnych postanowień i był ratyfikowany we wszystkich państwach członkowskich bez dużej debaty publicznej”<sup>52</sup>, to jednak negocjacje w sprawach związanych z bezpieczeństwem i obronnością prowadzono „w atmosferze

<sup>51</sup> 6 Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Berlin, 3 June 1996, <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>, z dn. 22.07.2022.

<sup>52</sup> A. Moravcsik, K. Nicolaïdis, Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, „Journal of Common Market Studies” 1999, t. 37, nr 1, s. 60.

głębokiego rozczarowania funkcjonowaniem WPZiB, odczuwanej nie tylko przez ekspertów, ale także przez opinię publiczną. Panowało powszechne przekonanie, że Unia nie jest w stanie przejąć roli i obowiązków, których wymagało rozprzestrzenianie się poważnych konfliktów na granicach<sup>53</sup>. Szybko stało się jasne, że uwspółnotowanie tego obszaru na tym etapie nie będzie możliwe, a podejmowanie decyzji na zasadzie jednomyślności – utrzymane. Najmniej skłonna do reform była Wielka Brytania, którą reprezentował premier J. Mayor. Sprzeciwił się on między innymi włączeniu UZE do UE i dopiero zmiana na stanowisku premiera przyniosła złagodzenie napięć. T. Blair wykazał się zdecydowanie większą elastycznością. Kluczowe dla powodzenia reform były również stanowiska Francji i Niemiec. Oba państwa przedstawiły wspólne inicjatywy dotyczące m.in. rozwoju WPZiB oraz włączenia UZE do UE. „Kraje neutralne (Irlandia, Austria, Szwecja i Finlandia) miały zastrzeżenia do WPZiB i stanowczo sprzeciwiały się integracji UZE z Unią, ale z innych powodów niż Wielka Brytania. Kraje skandynawskie interesowały się przede wszystkim kwestiami społecznymi i problemami ochrony środowiska. Mniejsze państwa, dążąc do wzmocnienia instytucji w celu ochrony swoich interesów przed większymi państwami członkowskimi, nie chciały, aby ich wpływy były ograniczane poprzez dalsze ponowne ważenie głosów w Radzie<sup>54</sup>. Ostatecznie udało się wypracować pewne istotne decyzje w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Przede wszystkim zdecydowano w kwestii reprezentacji WPZiB i powołano stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej również jako: Wysoki Przedstawiciel). Powołano także Jednostkę Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania (Policy Planning and Early Warning Unit, PPE-WU), której zadania polegały głównie na monitorowaniu i analizowaniu rozwoju sytuacji w obszarach istotnych dla WPZiB, zapewnianiu terminowych ocen i wczesnego ostrzegania o zdarzeniach lub sytuacjach, które mogą mieć znaczenie dla WPZiB, czy też opracowywaniu analiz, rekomendacji i strategii na potrzeby tej polityki<sup>55</sup>. Jak argumentuje M. Trybus: „utworzenie Jednostki Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania było odpowiednim

<sup>53</sup> G. Bonvicini, *Making European foreign policy work*, [w:] M. Westlake (red.), *The European Union beyond Amsterdam: New concepts of European Integration*, Routledge 1998, s. 63.

<sup>54</sup> Intergovernmental negotiations, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/34637666-4262-4ce2-9c8e-5c6e8b1d5299>, z dn. 10.08.2022.

<sup>55</sup> Treaty of Amsterdam – Declaration No 6 on the establishment of a policy planning and early warning unit (2 October 1997), [https://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/1/1b4fc3e2-8b3e-43b1-a494-ca7f69b42730/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/1/1b4fc3e2-8b3e-43b1-a494-ca7f69b42730/publishable_en.pdf), z dn. 10.08.2022.



krokiem w kierunku rozwiązania problemu braku planowania perspektywicznego i niewystarczającej zdolności do szybkiego reagowania na bieżące wydarzenia polityczne<sup>56</sup>.

Najważniejszym zapisem w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było stwierdzenie, że: „Unia Zachodnioeuropejska (UZE) stanowi integralną część rozwoju Unii, zapewniając Unii dostęp do zdolności operacyjnej [...]. Wspomaga Unię w określaniu aspektów obronnych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [...]. W związku z tym Unia zachęca do ustanowienia ściślejszych stosunków instytucjonalnych z UZE, mając na względzie możliwość włączenia UZE do Unii, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje<sup>57</sup>. Co więcej, misje petersberskie zostały włączone do WPZiB, co *de facto* otwierało możliwość pełnej integracji UZE z UE. W traktacie amsterdamskim znalazły się również zapisy mówiące o tym, że: „wydatki operacyjne ponoszone w związku z wprowadzaniem w życie tych postanowień są również pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich, z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne oraz przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej<sup>58</sup>”.

Konkludując, decyzje, które zostały wynegocjowane w procesie uzgadniania zapisów traktatowych, nie stanowiły przełomu w obszarach zakreślonych w WPZiB. Pozostawały one w cieniu imperatywu, który nakazywał daleko idącą ostrożność i ochronę możliwości podejmowania suwerennych decyzji. Podejście międzyrządowe było zatem jedynym możliwym wyborem. Należy zauważyć, że wprowadzone zmiany osłabiły UZE i w efekcie doprowadziły do całkowitej likwidacji tej organizacji.

Istotną zmianę z perspektywy zachodnioeuropejskich mechanizmów obronnych stanowiła ta mająca miejsce w rządzie Wielkiej Brytanii, w której władzę objęła Partia Pracy na czele z T. Blairem. Pierwszym sygnałem świadczącym o zmianie podejścia było nieformalne spotkanie szefów państw i rządów w Pörttschach w 1998 r. Premier Wielkiej Brytanii stwierdził, że UE powinna być w stanie pozyskać wiarygodne siły wojskowe, aby wesprzeć swoje wysiłki dyplomatyczne<sup>59</sup>. Zainicjowana została w ten sposób debata w sprawie bezpieczeństwa i obrony w Europie. Prawdziwy przełom przyniósł

<sup>56</sup> M. Trybus, *European Union Law and Defence Integration*, Hart Publishing 2005, s. 74.

<sup>57</sup> Art. J.7 ust. 1, Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Trakty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam 1997 (Dz.U.2004.90.864/31).

<sup>58</sup> Art. J.18 ust. 3 jw.

<sup>59</sup> 24–25 October Informal European Summit, Pörttschach, <https://www.politico.eu/article/24-25-october-informal-european-summit-portschach/>, z dn. 12.08.2022.

francusko-brytyjski szczyt w Saint-Malo w grudniu 1998 r. A. Shearer w swoim esej pt. „Britain, France and the Saint-Malo declaration: Tactical rapprochement or strategic entente?” udowadnia, że „Deklaracja Saint-Malo reprezentuje radykalną zmianę tożsamości obrony brytyjskiej i francuskiej w odpowiedzi na wyzwania dla tożsamości narodowej brytyjskiej i francuskiej oraz legitymację działań obu państw w erze po wojnie”<sup>60</sup>. Ustalenia poczynione w trakcie szczytu uruchomiły proces decyzyjny, który w efekcie umożliwił wyposażenie UE w siły szybkiego reagowania. Bez osiągnięcia kompromisu francusko-brytyjskiego byłoby to niemożliwe. Wymierny efekt szczytu stanowiła Deklaracja z Saint-Malo, w której stwierdzono między innymi, że: „Unia musi mieć zdolność do autonomicznego działania, wspartego przez wiarygodne siły wojskowe, środki do decydowania o ich użyciu oraz gotowość do podejmowania takich działań w celu reagowania na kryzysy międzynarodowe”<sup>61</sup>. Aby ten cel mógł zostać zrealizowany, poza siłami zbrojnymi zdolnymi do reagowania kryzysowego, Unia Europejska musiała również stworzyć odpowiednie struktury do prowadzenia takich działań, a także zdolności do pozyskiwania i przetwarzania informacji oraz planowania strategicznego. Kolejne lata przyniosły szereg decyzji, które umożliwiły wdrożenie postanowień traktatu amsterdamskiego dotyczące WPZiB.

### 1.3. EUROPEJSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1999–2009

Następstwem wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, prezydencji niemieckiej w Radzie Unii Europejskiej, szczytu w Saint-Malo, ale przede wszystkim wojny w Kosowie i nieudolności użycia siły przez państwa europejskie w tym konflikcie, było podjęcie decyzji, które w efekcie miały zapewnić UE potencjał i zdolności do reagowania militarnego. Według najbardziej szanowanych europejskich strategów z Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii wojna w Kosowie „zwróciła uwagę na impotencję europejskich sił zbrojnych”<sup>62</sup>. Szczyt w Kolonii był zatem konsekwencją tego, iż liderzy w państwach europejskich zdali sobie sprawę, że UE musi dysponować skutecznym narzędziem, które będzie w stanie realizować zadania wymagające użycia sił zbrojnych.

<sup>60</sup> A. Shearer, Britain, France and the Saint-Malo declaration: Tactical rapprochement or strategic entente? „Cambridge Review of International Affairs” 2000, t. 13, nr 2, s. 283.

<sup>61</sup> Pkt 2, Franco-British St. Malo Declaration (4 December 1998), [https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf), z dn. 13.08.2022.

<sup>62</sup> R. Kagan, op. cit., s. 57.

Podczas szczytu Rada Europejska „wskazała na gotowość Unii do zapewnienia ram instytucjonalnych dla przyszłego »autonomicznego« europejskiego wkładu wojskowego w bezpieczeństwo międzynarodowe”<sup>63</sup>. To właśnie podczas tego spotkania pojawiło się pojęcie wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (Common European Security and Defence Policy – CESDP), które stopniowo zastępowano akronimem – ESDP, na stałe wpisującym się w politykę UE. W Kolonii przyjęto Deklarację Rady Europejskiej o umacnianiu wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, w której to stwierdzono, iż: „[...] Unia Europejska odgrywa kompleksową rolę na scenie międzynarodowej. W tym celu zamierzamy dać Unii Europejskiej niezbędne środki i zdolności do przejścia przez nią obowiązków dotyczących wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Prace podjęte nad inicjatywą niemieckiej prezydencji i wejście w życie traktatu z Amsterdamu pozwalają nam dziś zrobić decydujący krok [...]. Aby w pełni przejąć zadania w dziedzinie zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysem, Unia Europejska musi mieć do dyspozycji odpowiednie możliwości oraz instrumenty. Dlatego zobowiązujemy się do dalszego rozwoju bardziej efektywnych europejskich zdolności wojskowych [...]”<sup>64</sup>. Ponadto w „Raporcie o umacnianiu wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony”, przyjętym przez Radę Europejską, wyrażono przekonanie, że UE musi posiadać wiarygodne zdolności operacyjne oraz zdolności do analizy sytuacji, planowania strategicznego oraz źródeł informacji wywiadowczych. W tym celu zapowiedziano regularne spotkania Rady ds. Ogólnych, powołanie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego UE, Sztabu Wojskowego UE, w tym Centrum Sytuacyjnego, Centrum Satelitarne, oraz Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem.

Fundamentalne znaczenie dla przyszłego kształtu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony miały także decyzje kolejnego szczytu UE w Helsinkach (grudzień 1999 r.). Wówczas to zapadły kluczowe decyzje, na bazie których do dziś rozwija się wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Decyzje te były wyraźnym krokiem w kierunku wypełniania treścią idei EPBiO oraz realizacji celu, jakim był większy udział Europejczyków w podziale obciążeń związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na naszym kontynencie.

<sup>63</sup> D.N. Chrysochoou, M.J. Tsinisizelis, S. Stavridis, K. Ifantis, *Theory and reform in the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition, Manchester University Press, Manchester and New York 2003, s. 182.

<sup>64</sup> Cologne European Council 3–4 June 1999. Conclusions of the Presidency, Annex III – European Council Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence, [https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an3](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3), z dn. 20.08.2022.

Na szczycie w Helsinkach ustalono, że UE powinna posiadać (w przypadku gdy NATO nie będzie zainteresowane reagowaniem) potencjał do prowadzenia pod swoimi auspicjami operacji militarnych będących reakcją na kryzysy międzynarodowe. W Helsinkach unormowano również rozwój procedur decyzyjnych w ramach UE w przypadku zaangażowania tej organizacji w opanowywanie sytuacji kryzysowych w Europie. Założono, że Unia Europejska powinna być w stanie zastosować w swoich działaniach całą gamę instrumentów: od aktywności dyplomatycznej poprzez pomoc humanitarną, środki ekonomiczne, aż do operacji zarządzania kryzysowego.

Określono także zadania nowych struktur zarówno politycznych, jak i wojskowych. W marcu 2000 r. utworzono struktury tymczasowe, które dopiero od marca 2001 r. przekształcono w struktury stałe. Kierowanie strategiczne oraz nadzór polityczny militarnych operacji kryzysowych UE powierzono stałemu Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee – PSC). Doradztwo i rekomendacje wojskowe dla PSC leżą w kompetencji Komitetu Wojskowego (Military Committee – MC), złożonego z szefów sił zbrojnych państw członkowskich, reprezentowanych przez ich wojskowych przedstawicieli. Natomiast nadzór wojskowy nad operacjami z użyciem sił zbrojnych, analiza sytuacji, planowanie strategiczne misji petersberskich oraz identyfikacja odpowiednich do tych celów sił europejskich należą do Sztabu Wojskowego (Military Staff – MS).

Jedną z kluczowych decyzji szczytu w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.) było określenie Europejskiego celu operacyjnego (European Headline Goal – EHG). Był to program militarnego przygotowania się Unii Europejskiej do prowadzenia misji petersberskich. Europejski cel operacyjny pobudził nową debatę na temat zdolności obronnych UE. Zakładał utworzenie do 2003 r. sił zbrojnych w rozmiarze korpusu – ok. 60 tys. żołnierzy zdolnych do mobilizacji w ciągu 60 dni i mogących działać w rejonie dyslokacji przez co najmniej jeden rok. „W praktyce chodziło o siły trzykrotnie większe (misja, rotacja, wypoczynek)”<sup>65</sup>. W rezultacie dość szybko uzyskano deklaracje o wydzieleniu odpowiednich sił, nawet z nadwyżką, „żołnierzy (ponad 100 000), samolotów bojowych (ponad 400) i 100 okrętów, ale nie dotrzymano zobowiązań w innych dziedzinach, takich jak lotniczy transport strategiczny i transport taktyczny (włączając w to helikoptery)”<sup>66</sup>. Wprawdzie liczby te wyglądały

<sup>65</sup> R. Kuźniar, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa, „Polska w Europie” 2004*, nr 2(46), s. 17.

<sup>66</sup> G. Quille, *The impact of EU capability targets and operational demands on defence concepts and planning*, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI06BaHeSu/SIPRI06BaHeSu06.pdf>, z dn. 19.04.2012, s. 126.

imponująco, jednak równie szybko okazało się, że zadeklarowane siły i środki są przewidziane równoległe do działań w ramach NATO lub innych organizacji. Innymi słowy, państwa nie zaopatrzyły się właściwie na potrzeby działań pod auspicjami UE. „Były przewodniczący Komitetu Wojskowego NATO, generał Klaus Naumann, zauważył wówczas, że UE nie będzie miała rzeczywistej zdolności do interwencji wojskowej co najmniej do 2010 r.”<sup>67</sup> Realizacja EHG była koordynowana podczas kilku konferencji dotyczących zdolności operacyjnych (Capabilities Commitment Conferences). Przez pierwsze dwa lata efekty EHG były dalekie od zadowalających. „W 2002 r. rządy UE uzgodniły nowy program wdrożeniowy – Plan działania na rzecz europejskich zdolności obronnych (European Capability Action Plan, ECAP) – który miał na celu koncentrację europejskich wysiłków na rzecz nabycia określonych kluczowych aktywów”<sup>68</sup>. W koncepcji ECAP uwzględniono inicjatywę zdolności obronnych NATO (Defence Capabilities Initiative, DCI) i praskie zobowiązanie w zakresie zdolności (Prague Capabilities Commitment, PCC). W celu realizacji ECAP utworzono grupy projektowe, które pracowały nad konkretnymi zdolnościami niezbędnymi do osiągnięcia gotowości operacyjnej (np. kwestiami związanymi z transportem strategicznym czy też środkami rozpoznania satelitarnego). „Niektóre braki proponowano rozwiązać na zasadzie leasingu sprzętu (zwłaszcza do transportu powietrznego) czy poprzez zrzeszanie lub rozdzielanie narodowych środków kilku członków skupionych w danej specjalizacji, gdzie jedno lub kilka państwa wzięłoby odpowiedzialność za zabezpieczenie specyficznej zdolności”<sup>69</sup>. W 2003 r. podczas konferencji planistycznej ogłoszono, że UE uzyskała zdolność do prowadzenia operacji petersberskich. Pomimo podjętych wysiłków nie udało się uzupełnić wszystkich zidentyfikowanych braków i niedoborów, między innymi w obszarze transportu, dowodzenia czy rozpoznania. Trudności w procesie budowania zdolności wojskowych UE spowodowały zmianę zaakceptowanych założeń, a w konsekwencji przyjęcie w 2004 r. kolejnego Europejskiego celu operacyjnego/zasadniczego 2010 (European Headline Goal 2010, EHG 2010). Równoległe trwały prace nad pierwszą europejską strategią bezpieczeństwa, która została zatwierdzona przez Radę Europejską w grudniu 2003 r. W ramach EHG 2010 założono, że do 2010 r. Unia Europejska będzie w stanie

---

<sup>67</sup> Ibidem, s. 72.

<sup>68</sup> Council of the European Union, General Affairs Council, „Statement on improving military capabilities”, Brussels 2001 [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999–2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris 2009.

<sup>69</sup> K. Archick, P. Gallus, *NATO and the European Union*. CRS Report for Congress, update January 29, 2008, s. 18.

realizować pełne spektrum zadań związanych z reagowaniem kryzysowym. Ponadto będzie w stanie jednocześnie prowadzić kilka operacji o różnym stopniu zaangażowania. W tym kontekście określono szereg elementów koniecznych do zrealizowania. Najważniejsze z nich dotyczyły:

- ustanowienia komórki cywilno-wojskowej w ramach EUMS (European Union Military Staff), zdolnej do szybkiego utworzenia centrum operacyjnego dla konkretnej operacji,
- powołania agencji w zakresie rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia (Europejska Agencja Obrony) w 2004 r.,
- koordynacji w zakresie transportu strategicznego (powietrznego, lądowego i morskiego) w celu wsparcia przewidywanych operacji,
- przekształcenia do 2004 r. Europejskiej Komórki Koordynacji Transportu Lotniczego (European Air Transport Coordination Cell, EATC) w Europejskie Centrum Transportu Lotniczego (European Airlift Center, EAC),
- utworzenia do 2007 r. Grup Bojowych UE (EU Battlegroups, EUBG), w tym określenie odpowiednich środków transportu strategicznego,
- dostępności lotniskowca wraz z eskortą do 2008 r.,
- poprawy do 2010 r. zdolności operacyjnych UE poprzez osiągnięcie kompatybilności i powiązań sieciowych wszystkich urzędów oraz aktywów komunikacyjnych zarówno naziemnych, jak i kosmicznych,
- opracowania standardów i kryteriów, które siły krajowe zadeklarowane w ramach celu muszą spełnić w zakresie zdolności do rozmieszczenia i szkolenia wielonarodowego<sup>70</sup>.

Na szczególną uwagę w EHG 2010 zasługuje zapis dotyczący ustanowienia Grup Bojowych UE (GB UE). Był on konsekwencją przyjęcia strategii bezpieczeństwa UE, ale również operacji wojskowej *Artemis* przeprowadzonej pod auspicjami UE w Demokratycznej Republice Konga w 2003 r. Sukces operacji był dowodem na to, że UE za pomocą niewielkich sił wojskowych może skutecznie reagować w dużej odległości od Brukseli. „Operacja *Artemis* stała się wzorcem dla rozwoju zdolności szybkiego reagowania [...]”<sup>71</sup>. Wzięło w niej udział ok. 2000 żołnierzy z 17 państw, a celem była

---

<sup>70</sup> Headline Goal 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010\\_/sede110705headlinegoal2010\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf), z dn. 20.08.2022.

<sup>71</sup> EU Battlegroups, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf), z dn. 20.08.2022.

stabilizacja sytuacji i zapewnienie bezpieczeństwa, zwłaszcza w stolicy jednej z prowincji – Bunii, poprawa sytuacji ludności cywilnej, zapewnienie ochrony osobom znajdującym się w obozach przejściowych.

Dowództwo operacyjne stworzone na potrzeby ww. przedsięwzięcia zostało wzmocnione oficerami z krajów wydzielających wojska do tej misji oraz oficerami ze Sztabu Wojskowego UE. Bezpośrednie dowodzenie wojskami odbywało się ze stanowiska dowodzenia rozmieszczonego w Ugandzie<sup>72</sup>. Sukces operacji zachęcił przywódców unijnych do zintensyfikowania działań w ramach WPBiO. Jak stwierdził L. Ronsard, Doradca ds. badań Akademii Obrony NATO w Rzymie: „[...] w czerwcu 2003 r. Unia Europejska rozmieściła 2000 żołnierzy w Demokratycznej Republice Konga w ramach operacji *Artemis*. Pomimo jej ograniczonej wielkości i zakresu misja ta miała ogromne znaczenie, jako że była pierwszą operacją wojskową UE związaną z rozmieszczeniem sił poza Europą, a także była autonomicznym przedsięwzięciem zorganizowanym bez odwoływania się do aktywów NATO, ogłoszonym z krótkim wyprzedzeniem i realizowanym w niebezpiecznym terenie”<sup>73</sup>. Koncepcja GB UE wpisала się w oczekiwania europejskich przywódców. Zakładano, iż będzie to trzon Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, a operacje podejmowane przez te związki taktyczne będą charakteryzowały się wysokim stopniem uniwersalności, od działań typowo bojowych, aż po udzielanie pomocy humanitarnej. Ostatecznie w grudniu 2004 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli zdecydowano się na utworzenie trzynastu Grup Bojowych, każda w sile co najmniej 1500 żołnierzy. Grupy Bojowe Unii Europejskiej są obecnie specyficzną formą szybkiej odpowiedzi, a zarazem jedynym dostępnym narzędziem UE w sytuacjach wymagających zdolności do natychmiastowego reagowania kryzysowego. Koncepcja Grup Bojowych zakłada tworzenie niewielkich, ale skutecznych militarnie, wiarygodnych, łatwych do rozlokowania, spójnych grup zdolnych do prowadzenia samodzielnych operacji bądź takich działań, które będą stanowić początkową fazę większych operacji. Główne stawiane im wymagania to interoperacyjność i skuteczność militarna.

Zgodnie z założeniami koncepcji GB UE ambicją Unii Europejskiej jest podjęcie decyzji przez Radę ds. Zagranicznych o rozpoczęciu operacji po maksymalnie pięciodniowym procesie jej wypracowania (od momentu zatwierdzenia koncepcji zarządzania kryzysowego – Crisis Management Concept,

<sup>72</sup> M. Banasik, Misja unijnych Grup Bojowych, „Kwartalnik Bellona” 2007, nr 2, Ministerstwo Obrony Narodowej, s. 53.

<sup>73</sup> M. Kęsy, Misje UE w Afryce, <http://www.psz.pl/tekst-10441/Misje-UE-w-Afryce>, z dn. 20.08.2022.



CMC, w której przyjęto militarny wariant działania). Rozlokowanie GB UE w rejonie operacji powinno potrwać maksymalnie do 10 dni od daty podjęcia przedmiotowej decyzji. Decyzja o zakończeniu realizacji zadań na teatrze działań jest ściśle skorelowana z rozwojem sytuacji w rejonie działań. GB UE powinny być w stanie funkcjonować przez okres 30 dni, z możliwością wydłużenia tego czasu do 120 dni. Katalog zadań, które mogą być realizowane przez grupy wynika z art. 43 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej oraz ze Strategicznego kompasu na rzecz bezpieczeństwa i obrony dla Unii Europejskiej<sup>74</sup>, w którym zapowiedziano również reformę unijnych sił szybkiego reagowania. Pełne spektrum tych zadań przedstawia się następująco:

- zapobieganie konfliktom,
- wstępna stabilizacja,
- interwencje humanitarne i zadania ratownicze,
- zarządzanie kryzysowe,
- utrzymywanie pokoju<sup>75</sup>.

Warto nadmienić, że idea europejskich sił szybkiego reagowania sięga lat 90. XX w. Jednak pomimo osiągnięcia gotowości operacyjnej pierwszych GB UE już w 2007 r. dotychczas żadna z nich nie została użyta w działaniach. Wynika to z wielu przyczyn, ale kluczowe z nich dotyczą kwestii politycznych i finansowych. Wymóg jednomyślności w procesie decyzyjnym, przy jednoczesnym braku spójnej i skoordynowanej polityki zagranicznej, skutecznie utrudnia podjęcie decyzji o użyciu tych formacji. Różnice w percepcji spraw związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem w gronie państw członkowskich nierzadko uniemożliwiają objęcie tych kwestii reżimem wspólnotowym. Należy jednak nadmienić, że zdolność do autonomicznej interwencji militarnej jest istotnym elementem wzmacniającym wiarygodność UE na arenie międzynarodowej. W tym aspekcie decyzje o realizacji EHG 2003, a następnie EHG 2010 należy ocenić jako jedne z ważniejszych od momentu zainicjowania EPBiO.

Proces tworzenia sił szybkiego reagowania, a zwłaszcza trudności w uzupełnianiu braków i zdolności w potencjale militarnym wydzielonym przez państwa na potrzeby operacji unijnych, skłoniły UE do poszukiwania dodatkowych rozwiązań. Już w 1999 r. zainicjowano dyskusję dotyczącą

---

<sup>74</sup> Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa 7371/22, Rada Unii Europejskiej, 21 marca 2022 r., Bruksela, dalej także jako: Strategiczny kompas.

<sup>75</sup> EU Battlegroups, [https://www.eeas.europa.eu/node/33557\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en), z dn. 23.08.2022.

wykorzystywania przez UE zasobów wojskowych NATO. W toku negocjacji większość państw była zgodna co do zasadności takiego rozwiązania. Obawy dotyczące autonomicznych operacji UE wyrażała Turcja, która ostatecznie zmieniła stanowisko, uzyskując gwarancję tego, że UE nie podjęłaby operacji wojskowej przeciwko członkowi NATO spoza UE<sup>76</sup>. Ustępstwa wobec Turcji spowodowały, że Grecja była również przeciwna porozumieniu. Ostatecznie negocjacje zakończono i w grudniu 2002 r. podpisano deklarację UE–NATO w sprawie EPBiO, a następnie w marcu 2003 r. pakiet umów nazwanych Berlin Plus. Umowy te miały na celu umożliwienie UE korzystanie z niektórych zasobów wojskowych NATO w jej własnych operacjach pokojowych. W ramach pakietu podpisano 14 dokumentów o różnym charakterze prawnym i stopniu szczegółowości, które regulują zarówno zasady bieżącej wymiany informacji oraz wspólnych spotkań, jak również konkretne rozwiązania wojskowe oraz umowy prawne związane z realizacją pakietu Berlin Plus. W tym czasie rozpoczęła się amerykańska inwazja na Irak, która podzieliła państwa członkowskie w kwestii poparcia dla tej wojny. Te, które były przeciwnie wojnie w Iraku, wyszły nawet z propozycją, aby UE utworzyła sztab planowania operacji na przedmieściach Brukseli, co wpłynęło negatywnie na percepcję EPBiO przez Amerykanów. „W latach 2003–2007 wiele osób w USA podejrzewało, że te państwa członkowskie UE, które sprzeciwiały się wojnie w Iraku, takie jak Belgia i Francja, dążyły do rozwoju EPBiO w celu osłabienia NATO”<sup>77</sup>. Od 2003 r. Unia Europejska zainicjowała pierwsze operacje reagowania kryzysowego. Przede wszystkim operację wojskową *Artemis* w Demokratycznej Republice Konga, której celem była stabilizacja sytuacji po wycofaniu wojsk ONZ. Jak już wspomniano, operacja zakończyła się sukcesem i miała wpływ na dalsze kierunki rozwoju WPBiO. Na podstawie umów Berlin Plus Unia Europejska przeprowadziła również operację wojskową *Concordia* w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii w celu zapewnienia kontynuacji operacji NATO *Allied Harmony*. W ramach operacji rozmieszczono ok. 400 żołnierzy, a jej głównym celem było umożliwienie rządowi Macedonii wykonania porozumienia pokojowego z Ochrydy. Jak zauważył J. Solana: „choć misja była niewielka, Unia [Europejska – przyp. aut.] pokazała, że podobnie jak latem w Kongo – jest w stanie rozmieścić zdolną siłę militarną. Udowodniła również, że podobnie jak niewielu innych aktorów międzynarodowych,

---

<sup>76</sup> D. Keohane, ESDP and NATO, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999–2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris 2009, s. 129.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 131.

może łączyć różne instrumenty i zdolności: przywództwo polityczne, siłę militarną i wsparcie gospodarcze<sup>78</sup>. W latach 2003–2009 zainicjowano łącznie 6 operacji wojskowych w ramach EPBiO. Ich wykaz zamieszczono w tabeli 1.4.

**Tabela 1.4. Operacje wojskowe UE w latach 2003–2009**

Operacja	Czas trwania
<i>Artemis</i> (Demokratyczna Republika Konga)	2003
<i>Concordia</i> (Była Jugosłowiańska Republika Macedonii)	2003
<i>EUFOR Althea</i> (Bośnia i Hercegowina)	2004 – obecnie
<i>EUFOR RD Congo</i> (Demokratyczna Republika Konga)	2006
<i>EUFOR Tchad/RCA</i> (Czad – Republika Środkowoafrykańska)	2008 – 2009
<i>EU NAVFOR Atalanta</i> (wybrzeże Somalii)	2008 – obecnie

Źródło: Opracowanie własne.

Warto zwrócić uwagę, że w tym okresie zainicjowano również pierwszą morską operację wojskową *EU Naval Force Somalia – Operation Atalanta*, która szczegółowo została omówiona w podrozdziale 3.4.

Rozpoczęcie działań wojskowych na morzu stanowiło ważny moment w rozwoju EPBiO/WPBiO. Unia Europejska potwierdziła, że domena morska jest istotna z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa państw członkowskich. Według B. Germonda i M.E. Smitha: „[...] wraz z Atalantą, UE po raz pierwszy wyraźnie uznała swoje własne interesy gospodarcze przy tworzeniu operacji<sup>79</sup>”.

Analizowany okres przyniósł również rozszerzenie Unii Europejskiej aż o 10 kolejnych państw członkowskich, powodując jednocześnie konieczność ujmowania nowych perspektyw w procesie rozwoju EPBiO. Część nowo przyjętych państw od początku zaangażowała się w WPBiO tylko w ograniczonym zakresie (np. Polska), sceptycznie odnosząc się do zachodnioeuropejskich gwarancji bezpieczeństwa. Kolejne lata nie przyniosły istotnych rozstrzygnięć w ramach EPBiO. Należy jednak zauważyć, że był to również czas, kiedy zaproponowano najbardziej śmiały projekt w dziejach integracji europejskiej, mianowicie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, ustano-

<sup>78</sup> J. Solana, A joint effort for peace and stability, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/articles/78480.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/articles/78480.pdf), z dn. 25.08.2022.

<sup>79</sup> B. Germond, and M.E. Smith, Re-thinking European security interests and the ESDP: Explaining the EU's anti-piracy operation, „Contemporary Security Policy” 2009, nr 30, s. 573–593, cyt. za: T. Palm & B. Crum, Military operations and the EU's identity as an international security actor, „European Security” 2019, t. 28, nr 4, s. 525.

wiony na konferencji zakończonej w Brukseli w dniach 17–18 czerwca 2004 r. Ostatecznie został on odrzucony – m.in. w referendum we Francji i w Holandii. W związku z niemożliwością przyjęcia traktatu konstytucyjnego Unia Europejska stanęła przed dużym wyzwaniem. Należało przygotować nowy dokument, który stanowiłby swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami traktatu konstytucyjnego a jego przeciwnikami, jak również umożliwiłby przeprowadzenie skutecznej i efektywnej reformy instytucjonalnej.

Odpowiedzią na te potrzeby stał się traktat lizboński zmieniający Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jest on konsekwencją wyraźnej potrzeby wyposażenia UE w skuteczne narzędzia oddziaływania na arenie międzynarodowej, jak również wspomnianego wyżej fiaska przyjęcia traktatu konstytucyjnego. Jednak samo uznanie traktatu reformującego, a wraz z nim nowych możliwości wzmocnienia WPBiO, nie przyniosło znaczących rozstrzygnięć. Jak argumentuje R. Zięba: „Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w XXI w. znalazła się w stagnacji. Ważną tego przyczyną był kryzys finansowy z 2008 r. i recesja, która utrzymywała się w kolejnych latach. Ta stagnacja jeszcze pogłębiła się w latach 2014–2016 w wyniku kryzysu migracyjnego i brytyjskiej decyzji o opuszczeniu UE”<sup>80</sup>. Dopiero ostatnie lata przyniosły ożywienie w ramach WPBiO, a wymiernym efektem takiego stanu rzeczy było m.in. przyjęcie Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, zainicjowanie Planu działania na rzecz mobilności wojskowej, stałej współpracy strukturalnej (PESCO) czy też Strategicznego kompasu.

Podsumowując, analiza historycznych aspektów integracji europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony wyraźnie wskazuje, że państwa europejskie od zakończenia II wojny światowej wykazywały sceptyczne podejście do prowadzenia niezależnej europejskiej polityki zagranicznej i obronnej. Efektem takiego stanu rzeczy było strategiczne uzależnienie od potencjału militarnego Stanów Zjednoczonych, który stanowił i *de facto* nadal stanowi kluczową gwarancję w ramach NATO. Paradoksalnie to jednak na początku lat 50. XX w. państwa Europy Zachodniej były najbliżej stworzenia wspólnej europejskiej armii. Śmiały i awangardowy plan R. Plevena miał w tamtym czasie duże szanse powodzenia. Skłonność do ustępstw, a także solidarnego działania była wprost skorelowana z poczuciem zagrożenia ze strony

---

<sup>80</sup> R. Zięba, Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 1, s. 35–52.

ZSRR oraz ewentualnego militarizmu niemieckiego. Jednak zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe na początku lat 50. XX w. spowodowały, że Europejczycy mogli schronić się pod „parasolem” amerykańskich gwarancji w ramach NATO, rezygnując jednocześnie z autonomii strategicznej.

Podsumowując, przeprowadzona analiza uwarunkowań historycznych rozwoju integracji europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony pozwala zrozumieć realia, w jakich obecnie funkcjonuje wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE, a także źródła współczesnych ograniczeń tej polityki i niechęci państw członkowskich do jej uwspólnotowienia. Stanowi również wstęp do rozważań związanych z aktualnym kształtem normatywnym i instytucjonalnym WPBiO.

# WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE – WYMIAR NORMATYWNY I INSTYTUCJONALNY

## 2.1. KLUCZOWE DOKUMENTY W TOKU ROZWOJU WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE

Integracja w ramach UE od początku oparta była na podstawach prawnych. Pierwsze traktaty zostały podpisane w latach 50. XX w., natomiast najnowszy traktat reformujący (zwany lizbońskim) obowiązuje od 2009 r. Zasadnicze działania w kierunku zainicjowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podjęto już w 1970 r. – ustanowiono wówczas Europejską Współpracę Polityczną, która następnie dała początek wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. To w ramach tego obszaru prowadzona jest wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE. Przedmiotem rozważań w niniejszym podrozdziale są najważniejsze dokumenty, na których opiera się ta polityka. Kolejne dokumenty i ich zmieniający się charakter są odzwierciedleniem ewolucji tej polityki i zmian w sposobie myślenia unijnych decydentów o bezpieczeństwie oraz obronności europejskiej.

W ocenie autorki, przedstawiając katalog kluczowych dokumentów z obszaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, należy dokonać podziału na etapy integracji w ramach tej polityki. Przebieg procesu integracji w obszarze bezpieczeństwa i obronności skłania do wskazania następujących faz:

- Etap I – od 1948 r. (podpisanie traktatu brukselskiego) do 1970 r. (zainicjowanie Europejskiej Współpracy Politycznej).
- Etap II – od 1970 r. do 1993 r. (podpisanie traktatu z Maastricht).

- Etap III – od 1993 r. do 1999 r. (zainicjowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony).
- Etap IV – od 1999 r. do 2009 r. (wejście w życie traktatu lizbońskiego i zmiana EPBiO na wspólna politykę bezpieczeństwa i obrony UE).
- Etap V – od 2009 r. do 2022 r. (przyjęcie Strategicznego kompasu).

W ramach niniejszego podrozdziału trzy pierwsze etapy i dokumenty zostaną omówione w nieco węższym zakresie, natomiast główny nacisk położono na analizę dokumentów, które przyjęto po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Takie podejście analityczne wynika z tego, że to właśnie traktat lizboński jest obecnie kluczowym dokumentem kształtującym architekturę Unii Europejskiej.

**Etap I** był zdominowany przez potrzebę zminimalizowania ryzyka kolejnej wojny. Stąd też już w 1948 r. został podpisany traktat brukselski, który zainicjował powstanie Unii Zachodniej, która następnie została zmodyfikowana (1954 r.) i nazwana Unią Zachodnioeuropejską. A zatem od początku integracji europejskiej sprawy bezpieczeństwa znalazły się poza jej głównym nurtem i prowadzone były równolegle. Kwestie te były omawiane na forum Unii Zachodnioeuropejskiej, choć to oczywiście Sojusz Północnoatlantycki stanowił główną płaszczyznę współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Lata powojenne to również czas, kiedy powstawały Wspólnoty Europejskie. W tekście traktatów założycielskich nie ma zapisów o prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa czy zagranicznej. Pierwszy Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali dotyczył przede wszystkim realizacji wspólnych celów gospodarczych. Jednak do traktatu została dołączona konwencja w sprawie postanowień przejściowych, w której uregulowano kwestie związane z wprowadzaniem traktatu w życie oraz stosunki z państwami nienależącymi do EWWiS<sup>1</sup>. Utworzono w ten sposób pierwsze obszary współpracy politycznej, które następnie znalazły potwierdzenie w traktatach rzymskich, na bazie których Wspólnota Europejska „uksztaltowała również swoją przyszłość jako aktora międzynarodowego, tworząc rozróżnienie między formami działań międzynarodowych, które byłyby »w« [jej granicach – przyp. aut.] i »poza« jej granicami”<sup>2</sup>. W myśl postanowień traktatowych Komisji – Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) nadano specjalne uprawnienia, które umożliwiły jej nawiązywanie relacji z innymi państwami

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, traktat EWWiS, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legisum%3Axy0022>, z dn. 2.02.2022.

<sup>2</sup> N. Winn, Ch. Lord, *EU Foreign Policy beyond the Nation-State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Palgrave, New York 2001, s. 21.



i organizacjami międzynarodowymi. Sprawy bezpieczeństwa nie były przedmiotem działalności Wspólnot Europejskich, choć na początkowym etapie ich powstawania pojawiła się francuska koncepcja Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, ale w 1954 r. idee te upadły (zob. podrozdział 1.1). Kolejne lata to niewielka aktywność Unii Zachodnioeuropejskiej i integracja ekonomiczna w ramach powstałych Wspólnot Europejskich. „Proces integracji europejskiej od początku łączył cele ekonomiczne z politycznymi. Współtworzyły go rządy, budujące z natury rzeczy strukturę polityczną. Chociaż dążenia do szybkiej integracji politycznej (ruchy europejskie, Rada Europy, EWP, EWO) nie przyniosły spodziewanych wyników, to integracja była motywowana politycznie, a w toku jej realizacji państwa określały ramy prawne, dynamikę i wspólne przedsięwzięcia gospodarcze”<sup>3</sup>. Znaczącym osiągnięciem w tej kwestii i *de facto* przygotowaniem do filaryzacji przyszłej UE stało się zapoczątkowanie Europejskiej Współpracy Politycznej na przełomie 1969 i 1970 r. Potrzebę koordynacji dostrzeżono przede wszystkim w obliczu problemów na Bliskim Wschodzie. W 1969 r., podczas szczytu Wspólnot Europejskich, kanclerz Republiki Federalnej Niemiec W. Brandt stwierdził, że: „Europa jest w kryzysie i dlatego musi w pierwszej kolejności skupić się na »węższych kwestiach« i podjąć niezbędne decyzje”<sup>4</sup>. Ponadto, iż komunikat szczytu: „stał się rodzajem wspólnotowego programu legislacyjnego na najbliższe dwa lata i będzie miał długofalowy wpływ na współpracę europejską”<sup>5</sup>. Wymiernym efektem był plan ustanowienia unii gospodarczej i walutowej oraz opracowania raportu na temat możliwości zacieśnienia współpracy politycznej między państwami członkowskimi WE. Zadanie opracowania raportu otrzymali przedstawiciele sześciu ministerstw spraw zagranicznych, na czele z E. Davignonem – belgijskim dyplomatą. Wynikiem prac był tekst raportu przyjęty w październiku 1970 r. w Luksemburgu. „Raport Davignona, zwany także »raportem luksemburskim«, przewidywał konsultacje wśród Szóstki [przedstawiciele sześciu ministerstw spraw zagranicznych, na czele z E. Davignonem – przyp. aut.] w sprawach polityki zagranicznej i wdrażania wspólnych decyzji, ale nie zawierał odniesienia do konsultacji w sprawach

<sup>3</sup> K. Łastawski, Historia integracji europejskiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 123.

<sup>4</sup> The challenges of the European integration process (1966–1974), <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/f28057ae-f00f-4677-8327-d97d19023b80/7b284060-df68-42fa-9621-9aa2514eac5e>, z dn. 2.02.2022.

<sup>5</sup> Ibidem.

bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony”<sup>6</sup>. W efekcie została utworzona dyplomatyczna grupa łącznikowa, której zadaniem było rozpatrywanie wniosków państw członkowskich o konsultacje w sprawach polityki zagranicznej. Konsultacje były *de facto* początkiem współpracy politycznej między państwami członkowskimi, a sam raport stał się podstawą przyjęcia Europejskiej Współpracy Politycznej dnia 19 listopada 1970 r. W ten sposób państwa członkowskie mogły kontrolować kierunki rozwoju Wspólnot Europejskich i reagować zgodnie z własnymi interesami. Bezpośrednie kontakty ministerstw spraw zagranicznych stanowiły ważny krok w procesie kształtowania współpracy politycznej. Już w 1975 r. P. Hassner i M. Vale wskazali, że: „charakterystyczna cecha integracji zachodnioeuropejskiej przejawia się w tym, że opiera się ona na wspólnym rynku i ma na celu ostateczne ustanowienie wspólnej władzy politycznej z porzuceniem suwerenności przez poszczególne państwa”<sup>7</sup>.

Kolejny **II etap** w rozwoju procesu integracji europejskiej obejmuje lata 1970–1993, a zatem kończy się w momencie wejścia w życie traktatu z Maastricht, który zapoczątkował Unię Europejską. Lata 70. XX w. to kontynuacja wysiłków w kierunku stworzenia wspólnoty politycznej. W 1973 r., w Kopenhadze, przyjęty został dokument będący kontynuacją raportu Davignona, nazwany deklaracją o tożsamości europejskiej. Dokument dotyczył wzmocnienia współpracy i jedności politycznej dziewięciu państw należących do Wspólnot Europejskich. Dziewiątka wyraziła swój zamiar odgrywania aktywnej roli w sprawach światowych, stopniowego określania wspólnego stanowiska w sferze polityki zagranicznej i wzmocnienia już istniejących powiązań z różnymi regionami oraz państwami. Ponadto zauważono, że w kontaktach z innymi państwami czy też podmiotami powinna być dostrzegana odrębność europejska<sup>8</sup>. Wymiernym efektem spotkania w Kopenhadze było również ustanowienie Correspondence Européenne (COREU), czyli systemu teleksowego, który miał służyć przesyłaniu informacji między państwami członkowskimi. A. Forster i W. Wallace twierdzą, że: „ruch wokół tej sieci wzrósł z około 2–3 tysięcy telegramów rocznie do około 9 tys. w 1989 roku”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> The Davignon proposals, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/56b69a5e-3f16-4775-ba38-b4ef440fdccb>, z dn. 3.02.2022.

<sup>7</sup> R. Morgan, Introduction: European Integration and the European Community's External Relations, [w:] P. Hassner, M. Vale, European Integration and the European Community's External Relations, „International Journal of Politics” 1975, vol. 5, nr 1, s. 61.

<sup>8</sup> Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), [https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_on\\_european\\_identity\\_copenhagen\\_14\\_december\\_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html), z dn. 4.02.2022.

<sup>9</sup> A. Forster, W. Wallace, Common Foreign and Security Policy, 1996, [w:] H. Wallace, W. Wallace (red.), Policy Making in the European Union, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 411–439, cyt. za: N. Winn, Ch. Lord, op. cit., s. 24.

Weryfikacja jedności politycznej nastąpiła jednak dość szybko. Wojna na Bliskim Wschodzie pokazała, że w sytuacjach trudnych konsensus polityczny jest praktycznie niemożliwy. Główne rozbieżności dotyczyły podejścia do sprawy Izraela. W wyniku wojny arabsko-izraelskiej nastąpił wzrost cen ropy naftowej i ograniczenie jej sprzedaży do wybranych państw (np. do Holandii), a w efekcie pojawiły się znaczne trudności gospodarcze. Co więcej, „konflikt arabsko-izraelski, a także okres między 1974 a 1989, pozostał naznaczony rozbieżnościami między Europą a Stanami Zjednoczonymi dotyczącymi sposobu promowania pokoju”<sup>10</sup>. Punktem kulminacyjnym było przyjęcie przez Wspólnoty Europejskie Deklaracji weneckiej z 1980 r., w ramach której państwa członkowskie poparły prawo do samostanowienia narodu palestyńskiego oraz postulat włączenia Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP) do rozmów pokojowych na Bliskim Wschodzie. Takie stanowisko było w oczywistej opozycji do interesów Izraela, ale zostało skrytykowane również przez Stany Zjednoczone. Natomiast w ocenie S. Pardo i Y. Touval: „Europejczycy wykazali się dobrym zrozumieniem sytuacji na Bliskim Wschodzie, w jasny i wyraźny sposób określili warunki konieczne do całościowego rozwiązania konfliktu. Postulowali więc uznanie państwowości Izraela przez kraje arabskie, gwarancji bezpieczeństwa dla wszystkich stron konfliktu (nie wykluczając, w razie takiej konieczności, możliwości rozmieszczenia międzynarodowych sił zbrojnych na terenach spornych), a także wycofanie Izraela z terytoriów arabskich znajdujących się pod jego okupacją od 1967 r. [...]. Trzy dekady później deklaracja wenecka pozostaje wciąż jedną z najodważniejszych inicjatyw na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie, jaka zrodziła się na kontynencie europejskim”<sup>11</sup>.

W 1975 r. został podpisany kolejny istotny dokument dotyczący budowy ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa – Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Inicjatywa zorganizowania przedmiotowej konferencji pojawiła się w latach 60. XX w. i była propozycją A. Rapackiego, ówczesnego polskiego ministra spraw zagranicznych. Pierwsze spotkania odbyły się na początku lat 70. ubiegłego wieku, natomiast punktem kulminacyjnym było podpisanie wspomnianego Aktu końcowego KBWE. W dniu 1 sierpnia 1975 r. Aldo Moro (premier Włoch i jednocześnie przewodniczący Rady Ministrów dziewięciu) podpisał Akt końcowy z Helsinek.

<sup>10</sup> D. Mockli, *The Middle East conflict, transatlantic ties and the Quartet*, [w:] E.B. Aymat, *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*, „Chaillot Papers” 2010, Institute for Security Studies, s. 66.

<sup>11</sup> S. Pardo, Y. Touval, *Europa miała rację... 30 lat temu*, <https://voxeurop.eu/pl/europa-miala-racje-30-lat-temu/>, z dn. 4.02.2022.

Ważnym dokumentem w rozwoju współpracy politycznej był Jednolity akt europejski (JAE) z 1986 r., który stanowił pierwszą znaczącą modyfikację traktatów rzymskich. Był efektem utworzenia w 1984 r. komitetu Dooge'a. „Komitet ten miał za zadanie przedstawić propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania systemu Wspólnoty [Europejskiej – przyp. aut.] i współpracy politycznej”<sup>12</sup>. JAE wszedł w życie w 1987 r. i wprowadził wiele rozwiązań, które miały zintensyfikować proces integracji. Przede wszystkim w dokumencie zapowiedziano utworzenie rynku wewnętrznego, a także nadano Wspólnocie Europejskiej nowe kompetencje, między innymi w obszarze polityki społecznej czy współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej. Co ważne, „po raz pierwszy w swojej historii współpraca polityczna uzyskała podstawę prawną”<sup>13</sup>. Najważniejsze postanowienia dotyczyły utworzenia stałego sekretariatu w Brukseli, a także zainicjowania dyskusji między innymi w obszarze polityki bezpieczeństwa. W art. 30 JAE znalazł się zapis mówiący o potrzebie intensyfikacji współpracy, również w ramach bezpieczeństwa europejskiego, co przyczyniłoby się do rozwoju tożsamości europejskiej w dziedzinie polityki zewnętrznej. Stwierdzono, że strony są zdecydowane utrzymać warunki technologiczne i przemysłowe konieczne dla ich bezpieczeństwa. W tym celu współpracują one na poziomie krajowym oraz – w stosownych przypadkach – w ramach właściwych instytucji i organów<sup>14</sup>.

Następne lata przyniosły akcesję kolejnych państw do Wspólnot Europejskich, tym samym wzrastał stopień skomplikowania w procesie uzgadniania wspólnych stanowisk w kwestiach politycznych. Polityka zagraniczna nadal realizowana była w formule międzyrządowej. „W szczególności nowe zobowiązania w zakresie bezpieczeństwa w ramach JAE nie miały żadnych bezpośrednich konsekwencji operacyjnych dla UZE lub NATO”<sup>15</sup>. Koniec lat 80. XX w. przyniósł geopolityczny przełom. Upadek muru berlińskiego, a następnie rozpad Układu Warszawskiego i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich stworzył nowe uwarunkowania, w których musiały odnaleźć

---

<sup>12</sup> Sytuacja przed podpisaniem Jednolitego aktu europejskiego, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/2/sytuacja-przed-podpisaniem-jednolitego-aktu-europejskiego>, z dn. 4.02.2022.

<sup>13</sup> E. Regelsberger, *EPC in the 1980s: Reaching Another Plateau?* [w:] A. Pijpers, E. Regelsberger, W. Wessels (red.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Martinus Nijhoff, Dordrecht 1988, s. 9, cyt. za: M. Sjøvaag, *The Single European Act*, [w:] K.A. Eliassen, *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi 1998, s. 22.

<sup>14</sup> Art. 30 JAE, <http://www.sgipw.wlkip.pl/wp-content/uploads/2014/11/jae.pdf>, z dn. 5.02.2022.

<sup>15</sup> M. Sjøvaag, *The Single European Act*, [w:] K.A. Eliassen, *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi 1998, s. 24.

się nie tylko państwa, ale również ponadnarodowe struktury, w tym Wspólnota Europejskie, Unia Zachodnioeuropejska, a także Sojusz Północnoatlantycki. Środowisko bezpieczeństwa w Europie zmieniło się diametralnie, a w konsekwencji ewolucji musiały też ulec dotychczasowe sposoby i narzędzia prowadzenia polityki.

Odpowiedzią ze strony państw członkowskich WE było przyjęcie Traktatu o Unii Europejskiej, zwanego traktatem z Maastricht, który *de facto* powołał do życia Unię Europejską. W kontekście współpracy politycznej był to niezwykle istotny dokument, na podstawie którego stworzono tzw. drugi filar nazwany wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Poza tym struktura UE została oparta na dwóch innych filarach. Pierwszy z nich był związany z rynkiem wspólnotowym i z integracją gospodarczą, trzeci natomiast nawiązywał do kwestii związanych ze współpracą w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Utworzenie Unii Europejskiej, a w jej ramach struktury filarowej, otworzyło nowy rozdział w procesie integracji.

**Etap III** zidentyfikowany w ramach analiz w niniejszym podrozdziale rozpoczął się w momencie wejścia w życie traktatu z Maastricht i zakończył w 1999 r., kiedy to zainicjowana została europejska polityka bezpieczeństwa i obrony UE.

W traktacie z Maastricht UE zwróciła się do UZE, „która jest integralną częścią rozwoju Unii, o opracowanie i wdrożenie decyzji oraz działań Unii mających implikacje obronne”<sup>16</sup>. Zadeklarowano również wolę realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która z czasem może prowadzić do wspólnej obrony. Do traktatu została dołączona deklaracja w sprawie Unii Zachodnioeuropejskiej. Jako cele WPZiB wskazano:

- ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności UZE,
- wzmacnianie na wszelkie sposoby bezpieczeństwa UZE i jej państw członkowskich,
- zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz z zasadami Aktu końcowego z Helsinek i celami Karty paryskiej,
- promowanie współpracy międzynarodowej,

<sup>16</sup> Art. J.4 Treaty on European Union – Contents, Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001 – 0110.

- rozwój i konsolidację demokracji oraz praworządności, jak też poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>17</sup>.

Zapisy traktatowe od początku wprowadzały pewną dowolność interpretacji. „Francuzi stwierdzili, że UZE traktatem z Maastricht została podporządkowana Unii Europejskiej, podczas gdy Brytyjczycy uznali, że precyzyjne sformułowanie w tekście oznacza, że tak nie jest. Francja »otrzymała swój przegląd rozwiązań obronnych w 1996 roku« („The Economist”, 14 grudnia 1991), podczas gdy Brytyjczycy uzyskali zapewnienie, że przyszłe ustalenia dotyczące UZE powinny być zgodne z postanowieniami NATO”<sup>18</sup>. Interesującym przykładem trudności w praktycznym funkcjonowaniu WPZiB na podstawie zapisów traktatowych była sytuacja związana z koniecznością udzielenia pomocy humanitarnej mieszkańcom Bośni i Hercegowiny w 1993 r. W wyniku braku precyzyjnych zapisów praktyczna realizacja decyzji politycznej o udzieleniu tej pomocy została znacznie opóźniona w czasie. Dyskusja na forum Rady Europejskiej, dotycząca finansowania tych działań, trwała 4 miesiące. W efekcie skończyła się zima, a ludność w Bośni i Hercegowinie nie potrzebowała już przedmiotowej pomocy<sup>19</sup>.

Lata 90. XX w. przyniosły próby wzmocnienia WPZiB. W ramach traktatu z Amsterdamu zadania petersberskie włączono do zadań UE. Należy jednak zauważyć, że z jednej strony dostrzegano potrzebę wypracowania i dostosowania autonomicznych zdolności europejskich do rozwiązywania kryzysów, z drugiej natomiast europejscy decydenci „niewiele zrobili, aby przygotować UE do wykonywania jej nowych obowiązków traktatowych [misji petersberskich – przyp. aut.]. Wśród podjętych umiarkowanych środków wymienić należy utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz specjalnych przedstawicieli UE, a także nowych procedur decyzyjnych, takich jak zasada konstruktywnego wstrzymania się od głosu”<sup>20</sup>. Pierwszym Wysokim Przedstawicielem został Javier Solana, były sekretarz generalny NATO.

W II połowie lat 90. ubiegłego wieku ważnym wydarzeniem był szczyt francusko-brytyjski w Saint-Malo, który pozwolił na zbliżenie stanowisk

---

<sup>17</sup> Art. J.1 Treaty on European Union – Contents, Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001 – 0110.

<sup>18</sup> M. Sjøvaag, *The Single European...*, op. cit., s. 32.

<sup>19</sup> A. Spence, D. Spence, *The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam*, [w:] K.A. Eliassen, *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi 1998, s. 52.

<sup>20</sup> M. Merlingen, R. Ostrauskaite, *European Union Peacebuilding and Policing Governance and the European Security and Defence Policy*, Routledge Taylor and Francis, Londyn–Nowy Jork 2006, s. 38.

dwóch kluczowych graczy w gronie państw UE, tj. Francji i Wielkiej Brytanii. Interwencja NATO w Kosowie w 1999 r. była katalizatorem zmian w myśleniu o europejskiej obronności. „Ta kampania, i być może bardziej ogólna wrażliwość na niekonsekwentne przywództwo USA, zachęcała Brytyjczyków do zmiany stanowiska na ich szczycie z Francją w Saint-Malo pod koniec 1998 roku, kiedy obie strony ostatecznie zgodziły się na dążenie do większej obrony i współpracy, w świetle ograniczonego wkładu europejskiego w operację w Kosowie”<sup>21</sup>. Szczyt umożliwił wypracowanie kompromisu między Francją – zwolenniczką autonomii strategicznej Europy i uniezależnienia od USA a Wielką Brytanią – tradycyjnie przywiązaną do transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa, w którym to właśnie USA odgrywają kluczową rolę. Deklaracja z Saint-Malo „stanowiła publiczne uznanie zbieżnych celów w zakresie obrony Europy, a także wspólne poszukiwanie wzmocnionej współpracy. Po Saint-Malo, na początku 2000 r., Wielka Brytania i Francja prowadziły lub przynajmniej uczestniczyły w europejskich inicjatywach rozwoju współpracy obronnej, wraz z innymi partnerami europejskimi, w tym Niemcami”<sup>22</sup>. Szczyt ten zintensyfikował również dyskusję nad koniecznością wzmocnienia potencjału i zdolności obronnych Unii Europejskiej. W efekcie doprowadził do kolejnych spotkań, w ramach których podjęto szereg istotnych decyzji w tym zakresie. Punktem zwrotnym było zainicjowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony UE na szczycie w Kolonii w czerwcu 1999 r. W ten sposób rozpoczął się następny etap w procesie integracji w zakresie bezpieczeństwa i obrony, który był kształtowany podczas kolejnych spotkań.

**Etap IV** rozpoczął się w 1999 r. w trakcie spotkania w Kolonii, a następnie kolejno w:

- Helsinkach (1999 r.),
- Santa Maria da Feira (2000 r.),
- Nicei (2000 r.),
- Göteborgu (2001 r.),
- Laeken (2001 r.),
- Brukseli (2003 r.).

Na szczycie w Kolonii Rada Europejska podjęła decyzję o wzmocnieniu wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (Common European

<sup>21</sup> M.H. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, Nowy Jork, s. 233.

<sup>22</sup> A. Pannier, O. Schmitt, *Institutionalised cooperation and Policy convergence in European defence: lessons from the relations between France, Germany and the UK*, „European Security” 2014, t. 23, nr 3, s. 283, DOI: 10.1080/09662839.2014.884073.



Security and Defence Policy, CESDP). Akronim ten stopniowo zastępowany był przez stosowany równolegle ESDP (European Security and Defence Policy, ESDP)<sup>23</sup>. W Deklaracji w sprawie wzmocnienia wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony postulowano konieczność posiadania przez UE „zdolności do autonomicznego działania, wspartej wiarygodnymi siłami zbrojnymi, środkami do podejmowania decyzji, wykorzystywania ich gotowości do tego, aby reagować na kryzysy międzynarodowe bez uszczerbku dla działań NATO”<sup>24</sup>. W związku z tym należało wyposażać UE w odpowiednie siły i środki, które umożliwiłyby reakcję na kryzysy międzynarodowe. Zadeklarowano zatem dalszy i bardziej efektywny rozwój zdolności wojskowych. Jako priorytetowe obszary wymagające wsparcia wskazano wywiad, dowodzenie i kierowanie oraz transport strategiczny. Zapowiedziano również włączenie UZE do UE. W lipcu 1999 r. w Londynie odbyło się spotkanie francusko-włoskie, podczas którego uzgodniono wspólną deklarację w sprawie zamówień uzbrojenia. Obejmowała ona wzajemną ocenę w celu pomiaru postępów; mapę drogową dla skutecznego zaopatrzenia w obronność, w tym harmonizację wymogów wojskowych i wspólne zaopatrzenie w broń<sup>25</sup>.

Kolejny dokument, który w analizowanym okresie miał znaczenie to Deklaracja luksemburska – przyjęta w listopadzie 1999 r. Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych i obrony UZE potwierdzono gotowość do zapewniania UE zdolności operacyjnej, a także przekazanie do UE wiedzy specjalistycznej UZE, w tym Sekretariatu UZE, Sztabu Wojskowego, Centrum Satelitarne i Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem<sup>26</sup>. W tym samym miesiącu Francja i Wielka Brytania wydały wspólną deklarację, w której podkreśliły wagę zbliżającego się szczytu w Helsinkach, jak również konieczność rozwijania europejskich zdolności wojskowych i narzędzi politycznych. Propozycje wypracowane podczas tego szczytu zostały przyjęte następnie jako polityka całej UE.

Punktem kulminacyjnym był szczyt w Helsinkach w dniach 10–11 grudnia 1999 r. Podczas tego wydarzenia podjęto szereg istotnych

---

<sup>23</sup> R. Zięba, *Europejska...*, op. cit., s. 47.

<sup>24</sup> Cologne European Council Declaration on the common policy on security and defence (4 June 1999), [https://www.cvce.eu/en/obj/cologne\\_european\\_council\\_declaration\\_on\\_the\\_common\\_policy\\_on\\_security\\_and\\_defence\\_4\\_june\\_1999-en-ee393bf3-d96f-46b8-8897-15546a0e1c0d.html](https://www.cvce.eu/en/obj/cologne_european_council_declaration_on_the_common_policy_on_security_and_defence_4_june_1999-en-ee393bf3-d96f-46b8-8897-15546a0e1c0d.html), z dn. 21.03.2022.

<sup>25</sup> J. Lindley-French, *A Chronology of European Security & Defence 1945–2007*, Oxford University Press 2007, s. 254.

<sup>26</sup> Declaration by the WEU Council of Ministers (Luxembourg, 22 and 23 November 1999), [https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_by\\_the\\_weu\\_council\\_of\\_ministers\\_luxembourg\\_22\\_and\\_23\\_november\\_1999-en-3291f9ec-a128-4713-894c-425bf761ee7e.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_by_the_weu_council_of_ministers_luxembourg_22_and_23_november_1999-en-3291f9ec-a128-4713-894c-425bf761ee7e.html), z dn. 21.03.2022.

decyzji, które znalazły odzwierciedlenie w Deklaracji z Helsinek. Państwa zobowiązały się wówczas do realizacji następujących celów:

- Do 2003 r. UE miała być w stanie rozmieścić w ciągu 60 dni i utrzymać przez co najmniej rok siły zbrojne (liczące do 60 000 osób lub do 15 brygad) zdolne do realizacji pełnego zakresu tzw. zadań petersberskich. Postulat ten określono jako Europejski cel operacyjny/zasadniczy (European Headline Goal – EHG). Współpraca w operacjach prowadzonych przez UE miała być dobrowolna, natomiast siły miały być militarnie samowystarczalne i posiadać niezbędne zdolności do dowodzenia, kierowania i wywiadu, logistyki, a także wsparcia bojowego, w tym również jednostek powietrznych i morskich.
- Powołanie nowych struktur polityczno-wojskowych, a zwłaszcza Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Sztabu Wojskowego UE i Komitetu Wojskowego UE.
- Opracowanie sposobów pełnej konsultacji, współpracy i większej przejrzystości między UE a NATO – z uwzględnieniem potrzeb wszystkich państw członkowskich UE.
- Ustalenie warunków, które umożliwią, przy poszanowaniu autonomii decyzyjnej UE, europejskim członkom NATO spoza UE oraz innym zainteresowanym państwom udział w wojskowym zarządzaniu kryzysowym UE.
- Ustanowienie pozamilitarnego mechanizmu zarządzania kryzysowego w celu koordynowania i zwiększania skuteczności różnych środków oraz zasobów cywilnych, równoległe z wojskowymi, będących do dyspozycji UE i państw członkowskich<sup>27</sup>.

W trakcie kolejnych spotkań i konferencji planistycznych założenia te były uszczegóławiane. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira przyjęty został „Raport prezydencji na temat wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony” i pojawiła się zapowiedź konferencji planistycznych. Zobowiązania poszczególnych państw były deklarowane podczas czterech konferencji w Brukseli, które odbyły się w latach 2000–2004. W ramach pierwszej konferencji państwa zobowiązały się do wydzielenia

<sup>27</sup> Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, Annex 1 to Annex IV of the Presidency Conclusions, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm), z dn. 21.03.2022.

na potrzeby UE ponad 100 000 osób oraz ok. 400 samolotów bojowych i 100 jednostek pływających<sup>28</sup>. Kolejne spotkania dotyczyły budowy konkretnych zdolności wojskowych UE, między innymi wspólnych ćwiczeń wojskowych, dowodzenia i kierowania, łączności oraz informatyki czy też logistyki. Co ciekawe, „szefowie państw i rządów państw członkowskich zgodzili się dodać [...] 5000 policjantów na rzecz zapobiegania konfliktom międzynarodowym do wojskowego »Helsinki Headline Goal«. W ten sposób do rozwijającej się EPBiO dodano element cywilnego zarządzania kryzysowego”<sup>29</sup>.

Wypracowywano również zasady dotyczące mechanizmu planowania i przeglądu sił na potrzeby reagowania kryzysowego, rozlokowywania sił i transportu strategicznego. Dokumenty, które zostały przyjęte w toku prac, to między innymi:

- Definicja mechanizmu rozwoju zdolności obronnych UE (Defining the EU Capabilities Development Mechanism – CDM),
- Plan działania na rzecz europejskich zdolności obronnych (European Capabilities Action Plan – ECAP).

Na szczycie Rady Europejskiej w Nicei powołano, zapowiedziane w Deklaracji z Helsinek, struktury polityczno-wojskowe, a mianowicie Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy UE oraz Sztab Wojskowy. Raport prezydencji o EPBiO w tamtym czasie dotyczył głównie propozycji współpracy UE–NATO, a także implementował niektóre elementy UZE do UE (między innymi Centrum Satelitarne i Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem, bezpośrednie zarządzanie przez UE misją policyjną w Albanii)<sup>30</sup>.

W 2001 r. podpisany został również traktat z Nicei, który wszedł w życie z dniem 1 lutego 2003 r. W traktacie zawarto szereg zmian dotyczących WPZiB, a w szczególności:

- zwiększenie możliwości głosowania większością kwalifikowaną (jeżeli kwestia dotyczy wdrożenia wspólnego działania lub wspólnego stanowiska),
- Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa został podmiotem „traktatowym”, zyskał upoważnienie do sprawowania kontroli politycznej i kierowania strategicznego operacjami zarządzania kryzysowego,

<sup>28</sup> M. Rutten, *From St-Malo to Nice European Demence: core documents*, „Chaillot Papers” 2001, nr 47, s. 177, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>, z dn. 21.03.2022.

<sup>29</sup> Presidency Conclusions, European Council, Santa Maria da Feira, 19–20 June 2000, in Rutten, *From Saint-Malo to Nice*, above n 4, 120, at 121 [w:] M. Trybus, *European Union Law and Defence Integration*, Hart Publishing, Oxford–Portland Oregon 2005, s. 99.

<sup>30</sup> J. Lindley-French, *op. cit.*, s. 269.

- wzmocnienia współpracy w ramach realizacji wspólnego działania lub wspólnego stanowiska (nie dotyczy spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne)<sup>31</sup>.

Traktat z Nicei stał się również impulsem do dyskusji dotyczącej przyszłości UE, czego wymiernym efektem był projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (zwanego zazwyczaj traktatem konstytucyjnym lub Konstytucją Europejską). Traktat został podpisany przez szefów państw i rządów wszystkich państw członkowskich UE w Rzymie w dniu 29 października 2004 r., jednak w związku z tym, że Francja i Holandia odrzuciły traktat w referendum, umowa nie weszła w życie.

Po podpisaniu traktatu z Nicei kolejnym istotnym wydarzeniem był szczyt w Göteborgu (2001 r.), podczas którego również przyjęto deklarację. Potwierdzono w niej, że UE jest zaangażowana „w rozwój i doskonalenie swoich zdolności, struktur i procedur w celu poprawy swojej zdolności do podejmowania pełnego zakresu zapobiegania konfliktom i zadania zarządzania kryzysowego z wykorzystaniem środków wojskowych oraz cywilnych”<sup>32</sup>. Ustalono również cele w zakresie cywilnych aspektów zarządzania kryzysowego. Kolejne spotkanie w Laeken przyniosło dość istotne rozstrzygnięcia w kwestii EPBiO. Przede wszystkim przyjęta została Deklaracja w sprawie zdolności operacyjnych UE, w której stwierdzono, że: „dzięki stałemu rozwojowi ESDP, wzmocnieniu jej zdolności, zarówno cywilnych, jak i wojskowych, oraz stworzeniu odpowiednich struktur UE ta ostatnia jest obecnie w stanie prowadzić pewne operacje zarządzania kryzysowego”<sup>33</sup>. Zadeklarowano również, że rozwój zdolności wojskowych nie jest równoznaczny z tworzeniem armii europejskiej. Potwierdzono, iż poprzez ćwiczenia UE rozpoczęła testowanie struktur i procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym. Ważnym elementem wzmocnienia EPBiO była współpraca z NATO i to, że UE była zdeterminowana, aby sfinalizować poczynione ustalenia w tej kwestii. Deklaracja z Laeken była istotna również z punktu widzenia wzmocnienia politycznego UE. To w ramach tego dokumentu powołano Konwent Europejski, czyli zainicjowano dyskusję pozarządową z: Przewodniczącym

<sup>31</sup> Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 – Contents, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>, z dn. 22.03.2022.

<sup>32</sup> Presidency Conclusions – Göteborg, 15 and 16 June 2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf>, z dn. 22.03.2022.

<sup>33</sup> Annex II – Declaration on the operational capability of the Common European Security and Defence Policy, DOC/01/18 Presidency Conclusions European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001.

V. Giscard d'Estaing na czele, Wiceprzewodniczącymi G. Amato i J. Dehaene oraz 15 przedstawicielami szefów państw lub rządów państw członkowskich, 30 posłami do parlamentów narodowych (po dwie osoby z każdego państwa członkowskiego), 16 posłami do Parlamentu Europejskiego i dwoma członkami Komisji (łącznie 105 osób) oraz 13 obserwatorami z ponadnarodowych przedstawicielstw (np. z Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego czy też Komitetu Regionów)<sup>34</sup>. W debatę dotyczącą przyszłości Europy zaangażowane były również państwa członkowskie, nie mogły one jednak blokować konsensusu<sup>35</sup>. „Jego celami było przygotowanie następnej konferencji międzyrządowej w jak najbardziej przejrzysty sposób oraz rozwiązanie czterech głównych kwestii dotyczących dalszego rozwoju UE: lepszego podziału kompetencji, uproszczenia instrumentów UE, wzmocnienia demokracji, przejrzystości i skuteczności oraz opracowania konstytucji dla obywateli europejskich”<sup>36</sup>.

„Konwent Europejski rozpoczął się 28 lutego 2002 r. i trwał 15 miesięcy. W tym okresie konwent zorganizował trzydzieści różnych sesji plenarnych trwających od dwóch do trzech dni, którym towarzyszyło jedenaste grup roboczych”<sup>37</sup>. Podczas przemówienia inauguracyjnego prace konwentu R. Prodi, ówczesny Przewodniczący Komisji Europejskiej, stwierdził, że wśród czterech najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska, wymienić należy odpowiedzialność za pokój i rozwój świata, „bo taka jest prawda: gra toczy się o przyszłość świata, o życie milionów ludzi zmuszonych do bytowania w nieopisanej biedzie, a także o los niewinnych, zmuszonych do płacenia najwyższej ceny za bezsensowne wojny. I żadne z naszych państw nie jest w stanie tego zmienić, działając w pojedynkę”<sup>38</sup>. Aby rzeczywiście przyjąć tę odpowiedzialność, Unia Europejska musiała wykreować bardziej spójną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Jak już wspomniano, w ramach konwentu funkcjonowały grupy robocze, między innymi Grupa VIII ds. Obrony, Grupa X ds. Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości czy też Grupa VII ds. Działań Zewnętrznych. Kwestie związane z bezpieczeństwem i obronnością tradycyjnie budziły najwięcej kontrowersji w toku debat. Według J. Lodge:

<sup>34</sup> J.M. Magone, *The New World Architecture: The Role of the European Union in the Making of Global Governance*, Routledge 2017, s. 76.

<sup>35</sup> Traktat z Nicei i Konwent w sprawie przyszłości Europy, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_1.1.4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.1.4.pdf), z dn. 24.04.2022.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>37</sup> J.M. Magone, *The New World...*, op. cit., s. 76.

<sup>38</sup> Przemówienie Romano Prodiego – Przewodniczącego Komisji Europejskiej, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14462&Itemid=393](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14462&Itemid=393), z dn. 27.04.2022.

„bezpieczeństwo to jedyny obszar, w którym wyjątki (tajemnica i wszystko, co zakłada jej zachowanie) od ogólnej zasady jawności były tradycyjnie uzasadnione względami bezpieczeństwa narodowego”<sup>39</sup>. Grupa Robocza ds. Obrony pracowała pod przewodnictwem M. Barniera i w sumie spotkała się 9-krotnie. Według opublikowanego Raportu Końcowego Przewodniczącego Grupy Roboczej VIII – „Obrona” dla Konwentu Europejskiego najważniejsze niedobory w zdolnościach militarnych UE dotyczyły:

- dowodzenia, kontroli i komunikacji,
- wywiadu strategicznego i nadzoru oraz ochrony oddziałów wojskowych na polu bitwy,
- efektywnej zdolności do walki.

W dokumencie podkreślono również, że: „Polityka obrony jest szczególną polityką zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Należy ona do najbardziej wrażliwych obszarów suwerenności i wymaga głównie środków krajowych. Decyzja o wzięciu udziału w operacji należy do władz krajowych, które zawsze będą chciały uczestniczyć w przeprowadzanych działaniach o znaczeniu dla bezpieczeństwa krajowego, bo mogą one stanowić zagrożenie dla życia ich żołnierzy i obywateli”<sup>40</sup>. Zalecenia zawarte w raporcie wskazywały na następujące potrzeby:

- Uaktualnienie misji petersberskich.
- Dokonanie ustaleń w celu zagwarantowania spójności i wydajności w przeprowadzaniu operacji zarządzania w warunkach kryzysowych (np. wzmocnienie roli Wysokiego Przedstawiciela, delegacja uprawnień na rzecz Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, koordynacja kwestii militarnych i cywilnych, szybki dostęp do finansowania, wzmocniona współpraca w kwestii szkoleń).
- Zwiększenie elastyczności w podejmowaniu decyzji oraz w działaniu (odejście od zasady jednomyślności na rzecz innej procedury podejmowania decyzji, opierającej się raczej na zgodzie i idei solidarności między państwami członkowskimi – konstruktywne wstrzymanie się od głosu, ustanowienie możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony).

<sup>39</sup> J. Lodge, „Fortress Europe”: Borders and the power of information in the European Union, [w:] J.M. Magone (red.), Routledge Handbook of European Politics, Routledge 2014, s. 141, <https://www.perlego.com/book/1559532/routledge-handbook-of-european-politics-pdf>, z dn. 27.04.2022.

<sup>40</sup> Raport końcowy przewodniczącego Grupy Roboczej VIII – „Obrona” dla Konwentu Europejskiego, „Monitor Specjalny” 2003, nr 67, s. 12, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14462&Itemid=393](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14462&Itemid=393), z dn. 27.04.2022.

- Ustanowienie klauzuli solidarności, której celem byłyby niwelowanie zagrożeń terrorystycznych, ochrona społeczności cywilnej i instytucji demokratycznych oraz pomoc krajowi członkowskiemu w ramach jego terytorium w likwidowaniu skutków ewentualnego ataku terrorystycznego.
- Ustanowienie klauzuli solidarności i bezpieczeństwa powszechnego, która miałaby na celu identyfikację różnego rodzaju ryzyk zagrażających UE, włącznie z terroryzmem, oraz środków walki z zagrożeniami. Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony, która powstałaby w wyniku tych prac, przyczyniłaby się również do wzmocnienia europejskiego filaru tego sojuszu.
- Ustanowienie klauzuli wzajemnej obrony (zaproponowano, aby państwa członkowskie wyrażające taką wolę, mogły się podzielić zobowiązaniami przyjętymi w traktacie brukselskim dotyczącymi wzajemnego wsparcia, kończąc tym samym funkcjonowanie Unii Zachodnioeuropejskiej).
- Utworzenie na zasadach międzyrządowych Europejskiej Agencji ds. Zbrojeń i Badań Strategicznych. Agencja obejmowałaby, pod europejskim szyldem, ściślejsze formy współpracy, które już istnieją w dziedzinie zbrojeń między wybranymi krajami członkowskimi (OCCAR, LoI). Agencji powinno być również powierzone zadanie umocnienia przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego. Powinna ona również inkorporować odpowiednie elementy współpracy, które większość krajów członkowskich podejmuje w ramach WEAG<sup>41</sup>.

W 2001 r. miała również miejsce seria zamachów terrorystycznych w USA. Stały się one impulsem do zwiększenia wysiłków w obszarze bezpieczeństwa i obronności oraz znalazły odzwierciedlenie również w cytowanym powyżej dokumencie, w którym zauważono, iż: „wydarzenia z 11 września zainspirowały rozważania nie tylko o potrzebie projektowania stabilności poza Unią, ale także konieczności [zagwarantowania – przyp. aut.] bezpieczeństwa na obszarze Unii Europejskiej, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony ludności cywilnej i instytucji demokratycznych [...]”. W tym samym czasie bardziej

---

<sup>41</sup> WEAG – Grupa ds. Współpracy Zbrojeniowej 19 krajów europejskich (14 z nich jest członkami Unii Europejskiej, a 16 członkami NATO), której celem jest harmonizacja programów operacyjnych i standardów, współpraca w dziedzinie badań oraz technologii, a także otwierania kontraktów, na podstawie: Raport końcowy przewodniczącego Grupy Roboczej VIII – „Obro- na”..., op. cit., s. 16–20, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14462&Itemid=393](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14462&Itemid=393), z dn. 27.04.2022.



niż kiedykolwiek opinia publiczna domaga się bezpieczeństwa i ochrony oraz wydaje się zdecydowanie popierać obronę europejską. Dlatego Konwent powinien rozważyć, w jaki sposób można zmniejszyć przepaść dzielącą oczekiwania i rzeczywistość<sup>42</sup>. Odpowiedzią na te wydarzenia było między innymi przyjęcie strategii bezpieczeństwa przez UE. Dokument zatytułowany: „A secure Europe in a better world: European security strategy” („Bezpieczna Europa w lepszy świecie: Europejska strategia bezpieczeństwa”<sup>43</sup>) został zatwierdzony na forum Rady Europejskiej w 2003 r. Zawierał analizę środowiska bezpieczeństwa UE (przede wszystkim globalne wyzwania i zagrożenia), cele strategiczne w tym obszarze, a także opis politycznych konsekwencji dla Europy. O ile zatem zostały zidentyfikowane cele polityki bezpieczeństwa UE, o tyle w przedmiotowym dokumencie nie pojawiły się zapisy dotyczące konkretnych sił i środków, które powinna posiadać, aby realizować założone cele. Według J. Howorth: „w tym zakresie Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. nie była strategią, ponieważ ignorowała związek między środkami a celami”<sup>44</sup>. Można skonstatować, że największym sukcesem tego dokumentu był sam fakt przyjęcia go na forum Rady Europejskiej. W toku integracji europejskiej była to pierwsza strategia bezpieczeństwa – mimo że była niekompletna, to jednak stanowiła wyraz strategicznego konsensusu w gronie państw członkowskich.

Pomimo przyjęcia dokumentu, a także rosnącej świadomości europejskich liderów proces wyposażania UE w zdolności wojskowe nadal napotykał wiele trudności wynikających przede wszystkim z ograniczonych możliwości finansowych państw członkowskich. Odzwierciedleniem takiego stanu rzeczy było przyjęcie Europejskiego celu operacyjnego 2003 (zob. podrozdział 1.3), a następnie zastąpienie go Europejskim celem operacyjnym 2010.

W marcu 2004 r. została zatwierdzona tzw. koncepcja Grup Bojowych UE. Te ostatnie to wielonarodowe batalionowe formacje wojskowe przeznaczone do szybkiego reagowania, zdolne do samodzielnej operacji lub początkowej fazy większych operacji. Jako kluczowe kryteria w procesie tworzenia tych formacji „określono interoperacyjność i wojskową skuteczność<sup>45</sup> (zob. podrozdział 1.3). W 2007 r. pierwsze GB UE osiągnęły gotowość operacyjną, jednak do chwili obecnej żadna z nich nie została użyta w działaniach. W 2007 r. – w rocznicę podpisania traktatów rzymskich – w Berlinie

<sup>42</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>43</sup> Dalej również jako: Europejska strategia bezpieczeństwa.

<sup>44</sup> J. Howorth, *The Myth of European Security 'Autonomy'*, „European Review of International Studies” 2014, t. 1, nr 1, s. 41.

<sup>45</sup> EU Battlegroup Concept, European Union Military Staff, Brussels, 20 June 2014.

przyjęto kolejną deklarację, w której jest mowa o konieczności walki z terroryzmem, nielegalną imigracją i przestępczością zorganizowaną, a także zapowiedziano zmiany instytucjonalne. Krokiem milowym w kontekście reform instytucjonalnych UE stał się Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Zmiany wprowadzone tym traktatem w obszarze EPBiO zostaną omówione w kolejnym podrozdziale. Traktat wszedł w życie w 2009 r. i zainicjował zmiany w niemal każdym obszarze funkcjonowania UE. W ten sposób został zapoczątkowany etap w historii integracji UE, który dał również nowe impulsy do rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony UE.

**Etap V**, trwający od 2009 r., to zdecydowana akceleracja wysiłków UE w obszarze bezpieczeństwa i obronności, a traktat lizboński stał się podstawą przeprowadzanych reform. Jedną z zmian wprowadzonych traktatem dotyczyła przemianowania EPBiO na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO). Kolejne lata nie przyniosły istotnych rozstrzygnięć w przedmiocie WPBiO. Dopiero w 2013 r. w konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej pojawiły się kwestie dotyczące wzmocnienia efektywności i widoczności tej polityki czy też europejskiego przemysłu obronnego. W konkluzjach pojawia się również zapowiedź przyjęcia Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego (European Union Maritime Security Strategy, EUMSS). Obejmuje ona zewnętrzne i wewnętrzne aspekty dotyczące bezpieczeństwa morskiego UE i – jak dotychczas – jest najważniejszym dokumentem w tym obszarze przyjętym przez UE. Analizę strategii przeprowadzono w podrozdziale 3.2.

W 2016 r. został przyjęty dokument „Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa – Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej” zastępujący strategię bezpieczeństwa UE z 2003 r. Strategia jest emanacją zmian, które zaszły w europejskim środowisku bezpieczeństwa, zwłaszcza po aneksji Krymu w 2014 r. W różnych kontekstach (16-krotnie) pojawia się w niej przymiotnik „morski, morska, morskie”, między innymi w aspekcie zacieśnienia współpracy transatlantycznej, konieczności poszanowania prawa morskiego i pokojowego rozstrzygnięcia sporów morskich oraz wykorzystania zasobów morskich. W tym samym roku – podczas szczytu NATO w Warszawie – została podpisana deklaracja dotycząca współpracy między UE a NATO, w której jest mowa na przykład o rozszerzeniu i dostosowaniu współpracy operacyjnej na morzu. W listopadzie przyjęto ważny dokument, który doprecyzował zapisy znajdujące się w „Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Unii Europejskiej: Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa”, tj. Europejski plan działań w sektorze obrony. W ramach planu ustanowiono nowy poziom ambicji UE w obszarze bezpieczeństwa i obronności, identyfikując tym samym szereg elementów koniecznych do realizacji założonych celów. Morska domena pojawia się w kilku kontekstach, między innymi:

- Dokonywania wspólnych zakupów oraz zgodnego opracowywania, nabywania i utrzymywania pełnego spektrum zdolności, począwszy od zdolności lądowych, powietrznych i morskich, aż po przestrzeń kosmiczną.
- Możliwości reagowania przez UE na zmieniające się wyzwania pod względem bezpieczeństwa związane z kontrolą granic i nadzorem morskim.
- Adekwatnych rozwiązań w zakresie zdolności podwójnego zastosowania mogących zapewnić możliwość wykorzystania odpowiednich technologii, produktów i usług zarówno przez władze cywilne, jak i wojskowe. Opracowane przez sektor obrony rozwiązania mogłyby być skuteczne w obszarach związanych z bezpieczeństwem, takich jak nadzór morski, zarządzanie ryzykiem i ochrona infrastruktury krytycznej<sup>46</sup>.

Kolejnym ważnym krokiem w procesie wzmocnienia WPBiO było wykorzystanie możliwości zawartych w traktacie lizbońskim, tj. utworzenia stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO). Podjęcie takich kroków było możliwe między innymi na podstawie decyzji Wielkiej Brytanii dotyczącej opuszczenia Unii Europejskiej, która generalnie sprzeciwiała się tworzeniu nowych mechanizmów współpracy w ramach WPBiO. Stąd też na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2017 r. przywódcy europejscy zgodzili się w kwestii zainicjowania PESCO. W konkluzjach ze szczytu zawarto następujący zapis: „W ciągu trzech miesięcy państwa członkowskie sporządzą wspólny wykaz kryteriów i wiążących zobowiązań, w pełni zgodny z art. 42 ust. 6 i 46 TUE oraz protokołem 10 do Traktatu – w tym z myślą o najbardziej wymagających misjach precyzyjny harmonogram i szczegółowe mechanizmy oceny, aby umożliwić państwom członkowskim,

---

<sup>46</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski plan działań w sektorze obrony, Bruksela dnia 30.11.2016, COM(2016) 950 final, [http://publications.europa.eu/resource/cellar/ceeadaf-b7de-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0010.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/ceeadaf-b7de-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0010.03/DOC_1), z dn. 23.03.2022.

które mogą to zrobić, bezzwłoczne zgłoszenie zamiaru uczestnictwa”<sup>47</sup>. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję ustanawiającą PESCO w grudniu 2017 r. W inicjatywę zaangażowało się 25 państw członkowskich UE, które uzgodniły wstępną listę 17 projektów do realizacji w jej ramach.

Warto również nadmienić, że w 2010 r. przyjęto dokument dotyczący aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego UE, który stanowił uzupełnienie Europejskiej strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r., a mianowicie Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE zatytułowaną: „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”. Zawarto w niej między innymi katalog wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego UE, a także strategiczne wytyczne do działania. Nawiązano w niej również do wzajemnej korelacji zewnętrznego i wewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa: „Koncepcja bezpieczeństwa wewnętrznego nie może istnieć w oderwaniu od wymiaru zewnętrznego, gdyż bezpieczeństwo wewnętrzne zależy coraz bardziej od bezpieczeństwa zewnętrznego”<sup>48</sup>. Kolejne lata przyniosły aktualizację tego dokumentu. W 2015 r. przyjęto Europejską agendę bezpieczeństwa na lata 2015–2020, w której określono priorytety UE w ramach procesu tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Co ciekawe, w dokumencie tylko raz pojawia się odniesienie do zagrożeń hybrydowych (w kontekście cyberbezpieczeństwa). Aktualnie obowiązującym dokumentem jest Strategia bezpieczeństwa UE na lata 2020–2025 (EU Security Union Strategy). Podobnie jak wcześniejsze dokumenty stanowi uzupełnienie zewnętrznego wymiaru bezpieczeństwa UE, niemniej jednak warto zauważyć, że już sam tytuł dokumentu sugeruje zmianę podejścia. Brak wyraźnego wskazania, że dokument dotyczy jedynie aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego świadczy o zmianie nastawienia do kwestii związanych z bezpieczeństwem i postrzeganiu go w sposób holistyczny. Jak zauważa M. Schinas, Wiceprzewodniczący ds. Promowania Europejskiego Stylu Życia: „Bezpieczeństwo jest zagadnieniem przekrojowym, które dotyczy niemal każdej sfery życia i ma wpływ na wiele obszarów polityki. Dzięki nowej strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa wszystkie elementy układanki umieszczamy we właściwym miejscu, aby zbudować prawdziwy ekosystem bezpieczeństwa. Czas już przetrwać fałszywą dychotomię między otoczeniem online i offline, między bezpieczeństwem cyfrowym i fizycznym oraz między obawami i zagrożeniami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym

<sup>47</sup> European Council conclusions on security and defence, 22/06/2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/>, z dn. 24.03.2022.

<sup>48</sup> Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 29.

i zewnętrznym”<sup>49</sup>. Strategia jest obecnie jednym z dwóch kluczowych dokumentów UE determinujących politykę bezpieczeństwa. Drugim jest przyjęty 22 marca 2022 r. Strategiczny kompas. Dokument ten zostanie szczegółowo omówiony w podrozdziale 3.2.

## 2.2. TRAKTAT LIZBOŃSKI A WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE

Unia Europejska jest bezprecedensowym przykładem integracji państw. Jej wyjątkowość polega przede wszystkim na łączeniu wykonywania funkcji organizacji międzynarodowej i niektórych funkcji tradycyjnie zarezerwowanych dla państw. Uwidacznia się to najbardziej w kompetencjach legislacyjnych i możliwości stanowienia prawa obowiązującego na całym terytorium UE. Państwa członkowskie mają obowiązek dostosować swój porządek prawny do wymogów wynikających z przyjmowanych aktów prawnych w ramach UE, a zasada prymatu prawa unijnego nad krajowym jest jedną z podstaw funkcjonowania UE. System prawny UE oparty jest na prawie pierwotnym (traktatach), w ramach którego określono kompetencje instytucji unijnych, jak również państw członkowskich. Katalog prawa pierwotnego przedstawia się następująco:

- traktaty założycielskie,
- traktaty zmieniające,
- traktaty o przystąpieniu,
- protokoły załączane do traktatów,
- umowy dodatkowe zmieniające określone postanowienia traktatów założycielskich,
- Karta praw podstawowych (począwszy od wejścia w życie Traktatu z Lizbony),
- ogólne zasady prawa ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Trybunał może dokonywać wykładni traktatów, ale nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia o ich ważności<sup>50</sup>.

Obecny porządek prawny UE opiera się przede wszystkim na dwóch traktatach, tj. Traktacie o Unii Europejskiej oraz Traktacie o funkcjonowaniu

---

<sup>49</sup> Strategia UE w zakresie unii bezpieczeństwa: wszystkie elementy układanki we właściwym miejscu – nowy ekosystem bezpieczeństwa, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_1379](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1379), z dn. 22.03.2022.

<sup>50</sup> Prawo pierwotne Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/the-european-union-s-primary-law.html>, z dn. 12.04.2022.

UE, i jest efektem przyjęcia Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. C 306 z 17.12.2007), który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Przyjęcie Traktatu z Lizbony było konsekwencją odrzucenia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który został przyjęty przez Radę Europejską w 2004 r. Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy miał na celu głęboką reformę instytucjonalną UE. Zmiany zakładane w Konstytucji dla Europy były bardzo ambitne. Głównym celem projektowanych zmian była polityzacja UE, czyli wzmocnienie jej jako wspólnoty politycznej. Było to dość istotne pogłębienie procesu integracji. Jak zauważają P. Statham oraz H. Trenz: „upolitycznienie różni się od konfliktów i negocjacji, które pozostają za zamkniętymi drzwiami, wewnątrz instytucji i między rządami [...]. Upolitycznienie podejmowania decyzji wykonawczych ma miejsce, gdy kwestie stają się przedmiotem debat i kontrowersji między partiami politycznymi, grupami interesu, organizacjami pozarządowymi oraz ruchami społecznymi w sferze publicznej”<sup>51</sup>. Wyrazem dążeń do upolitycznienia UE, czyli wzmocnienia roli społeczeństw poszczególnych państw oraz szeroko rozumianej opinii publicznej w procesie decyzyjnym UE, był już sam proces legitymizacji Konstytucji dla Europy, ponieważ aż 8 z 15 państw członkowskich zdecydowało się na przeprowadzenie referendum w sprawie ratyfikacji traktatu. W toku ratyfikacji traktat został odrzucony przez Francję i Holandię i *de facto* stał się przyczyną znacznego spowolnienia reformy instytucjonalnej UE. „Odrzucenie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez znaczną większość francuskich i holenderskich wyborców w 2005 r. wywołało kryzys konstytucyjny dotyczący przyszłości UE”<sup>52</sup>.

Dopiero po upływie dwóch lat, w czasie prezydencji Niemiec w Radzie UE, międzyrządowe konsultacje przyniosły przełom. W 2007 r., podczas szczytu Rady Europejskiej, zwołano nową Konferencję Międzyrządową (IGC). „W ramach swojego mandatu zwrócono się do Konferencji Międzyrządowej o sporządzenie »traktatu reformującego« zmieniającego obowiązujące traktaty. Zrezygnowano z koncepcji konstytucyjnej, która polegała na uchyleniu wszystkich istniejących traktatów i zastąpieniu ich jednym tekstem konstytucyjnym”<sup>53</sup>. Kolejne lata przyniosły intensyfikację debaty, w ramach której

<sup>51</sup> P. Statham, H. Trenz, *The politicization of Europe Contesting the Constitution in the mass media*, Routledge 2013, s. 3.

<sup>52</sup> S. Romaine, *Politics and policies of promoting multilingualism in the European Union*, „Language Policy” 2013, nr 12, s. 115–137.

<sup>53</sup> *The Treaty of Lisbon*, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/d7da2396-d047-4c4e-ae1b-f9edb47e3739>, z dn. 12.04.2022.

ścierały się interesy narodowe i ogólnounijne. Okazało się, że próba przyjęcia Konstytucji dla Europy zainicjowała szeroką dyskusję w różnych gremiach na temat porządku politycznego UE, kierunków wzmocnienia integracji, czy też podziału kompetencji między państwami i instytucjami UE. Według P. Statham i H. Trenza sytuacja ta zapoczątkowała proces, który: „odbywa się poza kontrolą elit i od tego czasu postępuje: coraz większa widoczność decyzji UE w debatach publicznych w środkach masowego przekazu oraz rosnąca konstatacja decyzji unijnych w ramach polityki narodowej państw członkowskich”<sup>54</sup>. W efekcie następowała powolna egzemplifikacja znaczenia kwestii ważnych dla poszczególnych społeczeństw i przeniesienie ich na poziom ogólnounijny. Pomimo fiaska projektu konstytucyjnego wśród politycznych elit UE nadal istniało przekonanie o konieczności wzmocnienia i reformy UE, a zatem przyjęcia traktatu reformującego. „W przeciwnym razie klimat nieufności i poczucie, że Unia Europejska jest pogrążona w kryzysie, będzie trwać, a nawet się pogłębiać”<sup>55</sup>. Co więcej, zainwestowano dużo czasu i politycznych wysiłków w uzgodnienie treści dokumentu, a w proces ten po raz pierwszy zaangażowano szczególnie wiele podmiotów na różnych płaszczyznach, w tym bezpośrednio reprezentujących interesy obywateli poszczególnych państw. Jak już sygnalizowano, kluczowe działania zainicjowano w czasie prezydencji Niemiec. Na skutek starań przede wszystkim A. Merkel stosowne uzgodnienia dotyczące mandatu Konferencji Międzyrządowej zostały poczynione podczas szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. Wprawdzie „negocjacje i przyjęcie mandatu nie były łatwe i zakończyły się we wczesnych godzinach porannych dnia 23 czerwca”<sup>56</sup>, to jednak udało się uzgodnić zdecydowaną większość kwestii, które objęte zostały przedmiotowym mandatem. Celem konferencji było przygotowanie tekstu nowego traktatu z zastosowaniem nowej nomenklatury, w ramach której nastąpiło odejście od nazewnictwa nawiązującego do państwa, a zwłaszcza określeń, takich jak konstytucja, minister spraw zagranicznych, czy też do hymnu bądź flagi. Kolejne miesiące upływały na uzgodnieniach, w tym przede wszystkim na poszukiwaniu konsensusu, który zabezpieczyłby przyjęcie traktatu przed wetem któregośkolwiek z państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności we Francji i w Holandii. Przede wszystkim sytuacja była trudna we Francji, gdzie „rząd wydawał się sparaliżowany i nie wiedział, co robić”<sup>57</sup>, a wynik referendum

<sup>54</sup> P. Statham, H. Trenz, *The politicization...*, op. cit., s. 3.

<sup>55</sup> J. Piris, A. Merkel, *The origins and birth...*, op. cit., s. 25.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>57</sup> D. Phinnemore, *The Treaty of Lisbon Origins and Negotiation*, Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan, 2013, s. 32.



był efektem niezadowolenia z działalności rządu francuskiego. W Holandii natomiast, gdzie wyraźnie zaznaczyła się niechęć społeczeństwa wobec instytucji UE, a obywatele czuli się niewystarczająco poinformowani o celach i kierunkach reform unijnych, oczekiwano „renegocjacji i w efekcie wypracowania dokumentu o bardziej społecznym wymiarze”<sup>58</sup>. Dodatkowym elementem wzmacniającym holenderskie obawy było rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Turcją, co w percepcji Holendrów mogło wiązać się w przyszłości z nasileniem się problemu imigracji. Pomimo eurosceptycznych nastrojów we Francji i w Holandii świadomość konieczności przyjęcia nowego traktatu była powszechna wśród europejskich elit. Konferencja Międzyrządowa zakończyła swoją działalność w październiku 2007 r. Niemniej jednak wnioski płynące z porażki podczas ratyfikacji traktatu konstytucyjnego skłoniły przywódców europejskich do odejścia od ratyfikacji nowego traktatu w drodze referendum. Jedynie Konstytucja Irlandii narzucała konieczność przeprowadzenia referendum. Zrealizowano je 12 czerwca 2008 r., a Irlandczycy – zgodnie z sondażami opublikowanymi przed referendum – zdecydowali o odrzuceniu Traktatu z Lizbony. Wynik głosowania był dużym zaskoczeniem dla przywódców pozostałych państw członkowskich. „Biorąc pod uwagę duży kapitał polityczny i energię zainwestowane w traktat lizboński, rządy państw członkowskich desperacko pragnęły jego wejścia w życie”<sup>59</sup>.

W tym czasie 19 innych państw zakończyło już pomyślnie proces ratyfikacyjny, a zatem nie było mowy o zmianie tekstu dokumentu. W obliczu takiej sytuacji jedynym rozwiązaniem było powtórne referendum. W 2008 r. na szczycie Rady Europejskiej liderzy państw członkowskich zgodzili się wyjść naprzeciw oczekiwaniom irlandzkiego społeczeństwa. Zakres ustępstw został określony na spotkaniu Rady Europejskiej w 2009 r. i zawarty w ramach trzech dokumentów:

- Decyzji w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony,
- uroczystej Deklaracji w sprawie praw pracowników, polityki społecznej i innych problemów,
- Deklaracji narodowej Irlandii w sprawie irlandzkiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

---

<sup>58</sup> E. Kuźlewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 148.

<sup>59</sup> D. Phinnemore, *The Treaty of Lisbon...*, op. cit., s. 210.

Warto zwrócić uwagę na ostatni element pakietu negocyjacyjnego, czyli deklarację dotyczącą polityki bezpieczeństwa i obrony. Zawarto w niej gwarancje dotyczące nienaruszalności polityki neutralności Irlandii i poszanowania specyfiki jej polityki bezpieczeństwa. Ponadto powtórzono wiele zapisów traktatowych (np. art. 42 ust. 1 TUE)<sup>60</sup>, wymieniając przy tym *explicite* Irlandię. Przyjęte gwarancje umożliwiły przeprowadzenie kolejnego referendum, a w konsekwencji wejście w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r.

Podstawowa zmiana dotyczyła reformy Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który został przemianowany na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W traktacie lizbońskim zachowano większość rozwiązań proponowanych w Konstytucji dla Europy. Najważniejsze zmiany wprowadzone zapisami traktatu dotyczyły:

- przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową i nadania jej osobowości prawnej,
- likwidacji struktury filarowej,
- nadania rangi instytucji Radzie Europejskiej,
- wprowadzenia inicjatywy obywatelskiej,
- zreformowania stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa,
- zwiększenia liczby dziedzin objętych procedurą współdecyzji Rady UE i Parlamentu Europejskiego oraz określenie jej jako „zwykłej procedury ustawodawczej”,
- wzmocnienia kompetencji parlamentów narodowych,
- nadania charakteru prawnego Karcie praw podstawowych,
- precyzyjnego podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi,
- zmian instytucjonalnych – „władza wykonawcza” w UE nadal jest podzielona między Radę Europejską, Radę i Komisję, a także Przewodniczącą Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W odniesieniu do „władzy ustawodawczej” jest ona zasadniczo dzielona między Parlament Europejski i Radę, ale należy też zauważyć, że wzmocniono monopol Komisji na inicjatywę ustawodawczą, a także rolę

<sup>60</sup> Zob. C. Mik, Opinia merytoryczna i prawna na temat projektu Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 4(32), s. 152–166.

parlamentów narodowych i obywateli, którzy mogą wykorzystać „inicjatywę obywatelską”<sup>61</sup>.

W obszarze bezpieczeństwa i obronności UE również wprowadzono wiele modyfikacji, choć nadal podtrzymano zasadę jedności. Wdrożone zmiany miały na celu podkreślenie szczególnego charakteru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zwiększenie elastyczności działania w ramach UE. Do chwili wejścia w życie traktatu lizbońskiego Unia Europejska funkcjonowała w ramach struktury filarowej, która była odpowiedzią państw członkowskich na potrzebę współpracy w rozmaitych dziedzinach o zróżnicowanym stopniu wrażliwości w kontekście zachowania suwerenności: „WPZiB została uznana za tak centralną dla rdzenia suwerenności państw członkowskich, że ramy prawne określone w starym drugim filarze (dawny tytuł V TUE) zorganizowano głównie na podstawie cech międzyrządowych: podejmowanie decyzji odbywało się przede wszystkim na zasadzie jedności”<sup>62</sup>. A zatem WPZiB nie była objęta metodą wspólnotową, co oznaczało, że Trybunał Sprawiedliwości nie miał jurysdykcji w zakresie środków przyjmowanych w ramach tej polityki. Akty prawa wtórnego, tj. dyrektywy, rozporządzenia i decyzje, nie miały zastosowania w obszarze WPZiB. W ramach tej polityki można było przyjmować wspólne stanowiska, działania i strategie. Specyficzny był również aspekt instytucjonalny WPZiB, gdyż – jak już przedstawiono w podrozdziale 2.3 – na potrzeby prowadzenia tej polityki powołano specjalnie do tego przeznaczone podmioty zarówno na poziomie politycznym i operacyjnym, jak również wojskowym (np. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Sztab Wojskowy UE). Traktat lizboński podtrzymuje większość tych założeń, ale wprowadza jednocześnie szereg nowych możliwości. Zmianie uległa nazwa – europejska polityka bezpieczeństwa i obrony UE, która od 1 grudnia 2009 r. jest określana jako wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Przymiotnik relacyjny „wspólna” jest symbolem bardziej zintegrowanego podejścia do działań zewnętrznych UE. Zlikwidowana została również struktura filarowa, a Unia Europejska stała się jednolitą organizacją międzynarodową i zyskała osobowość prawną (art. 47 TUE). Według P. Koutrakosa: „defilaryzacja wprowadzona traktatem lizbońskim jest uważana za jedną z głównych pozytywnych cech obecnych rozwiązań

<sup>61</sup> J.C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 139.

<sup>62</sup> P. Koutrakos, *The European Union's common foreign and security policy after Lisbon*, [w:] D. Ashiagbor, N. Countouris, I. Lianos, *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, 2012, s. 188.

konstytucyjnych<sup>63</sup>. Celem tej decyzji było przede wszystkim uproszczenie i zwiększenie przejrzystości systemu prawnego UE. Kompetencje UE i państw członkowskich zostały wyraźnie rozgraniczone, wyróżniono następujące kategorie kompetencji:

- kompetencje wyłączne,
- kompetencje dzielone,
- kompetencje uzupełniające.

Natomiast WPZiB pozostała odrębną polityką i nie została uwzględniona w żadnej z trzech powyższych kategorii. Wprawdzie, jak stwierdza M. Cremona: „rozważano możliwość dzielenia się tymi kompetencjami, ale wybór autorów traktatu dotyczący odmowy kategoryzacji należy uznać za potwierdzenie odrębnego charakteru kompetencji UE w tej dziedzinie<sup>64</sup>. W art. 2 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu UE (ToFUE) zapisano, że Unia Europejska ma kompetencje w zakresie określania oraz realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej. O odrębności WPZiB świadczy również art. 24 TUE, zgodnie z którym wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom oraz procedurom i wyklucza przyjmowanie aktów ustawodawczych w tym obszarze. W art. 42 TUE zawarto zapis, który dotyczy zapewnienia UE zdolności operacyjnej opartej na środkach cywilnych i wojskowych. Zdolności te mają być zagwarantowane przez państwa członkowskie. W ramach WPBiO UE może korzystać z nich w celu prowadzenia misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Katalog misji petersberskich został rozszerzony o nowe zadania. Katalog misji i operacji, do realizacji których zobowiązała się UE, przedstawia się następująco:

- wspólne działania rozbrojeniowe,
- misje humanitarne i ratunkowe,
- misje wojskowego doradztwa i wsparcia,
- misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju,

---

<sup>63</sup> P. Koutrakos, *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, Report No. 3, Stockholm May 2017, Swedish Institute for European Policy Studies, s. 16, <https://www.sieps.se/en/publications/2017/the-european-unions-common-foreign-and-security-policy-after-the-treaty-of-lisbon-20173/>, z dn. 30.04.2022.

<sup>64</sup> M. Cremona, *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action* [2003] 40 CML Rev 1347, s. 1354, [w:] P. Koutrakos, *The European Union's common foreign and security Policy...*, op. cit., s. 17.

- misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów<sup>65</sup>.

Według F. Laursena traktat lizboński wprowadził większą elastyczność w WPZiB, w tym WPBiO<sup>66</sup>. Przejawia się to między innymi we wprowadzeniu możliwości wzmocnionej współpracy (art. 20 TUE i art. 326–334 ToFUE), która jest otwarta dla wszystkich państw i ma na celu wspieranie realizacji interesów UE. Zainicjowanie wzmocnionej współpracy wymaga wniosku min. 9 państw członkowskich. Kolejnym elementem wzmacniającym elastyczność UE jest stała współpraca strukturalna w zakresie obrony zawarta w art. 42 ust. 6, art. 46 TUE i Protokole nr 10 (Permanent Structured Cooperation – PESCO). Obecnie jest to jeden z najważniejszych elementów unijnej polityki obronnej. Aktualnie w ramach PESCO prowadzonych jest 60 projektów (w tym również dotyczących bezpieczeństwa morskiego), w które zaangażowanych jest 25 państw członkowskich UE<sup>67</sup>. Według S. Biscopa taka współpraca w zakresie budowania zdolności obronnych jest koniecznością. Stwierdza on, że: „żadne państwo europejskie nie jest w stanie uzyskać wystarczającej możliwości, by coś zmienić. Nawet jeśli wszystkie państwa europejskie miałyby wydać 2% PKB na obronę, nadal byłyby zależne od strategicznego transportu czy wywiadu USA [...]. Potrzebna jest więc współpraca i integracja. Łącząc siły w zakresie obronności, Europejczycy mogą możliwie najlepiej wykorzystać dostępne zasoby, aby zaradzić niedoborom swoich sił. Za pomocą współpracy, w celu osiągnięcia synergii i efektu skali, oraz minimalizując powielanie, mogą to osiągnąć, nawet wydając mniej niż 2% PKB”<sup>68</sup>.

Niezwykle istotnym elementem wprowadzonych rozwiązań jest klauzula wzajemnej obrony (art. 42 TUE), której treść brzmi następująco: „W przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich. Zobowiązania i współpraca

<sup>65</sup> Art. 43 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 07.06.2016.

<sup>66</sup> F. Laursen, *The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Ashgate Publishing, Farnham 2012, s. 11.

<sup>67</sup> <https://www.pesco.europa.eu/#projects>, z dn. 5.05.2022.

<sup>68</sup> S. Biscop, *European Defence: Give PESCO a Chance*, „Survival” 2018, t. 60, nr 3, s. 173, <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1470771>, z dn. 5.05.2022.

w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania”<sup>69</sup>. Wprowadzenie klauzuli wzbudzało wiele kontrowersji, które uwidoczniły się jeszcze w trakcie prac Konwentu Europejskiego. W Raporcie końcowym przewodniczącego Grupy Roboczej VIII – „Obrona” dla Konwentu Europejskiego można przeczytać, iż: „taka klauzula wspólnej obrony jest nie do przyjęcia przez kilku członków z powodów związanych ze statusem pewnych państw członkowskich – niestowarzyszonych – oraz przez innych, którzy uważali, iż wspólną obronę obejmuje Sojusz Atlantycki”<sup>70</sup>. Co więcej, znajduje się w nim również wyraźne stwierdzenie o wyjątkowym charakterze spraw związanych z obroną: „Polityka obrony jest szczególną polityką zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Należy ona do najbardziej wrażliwych obszarów suwerenności i wymaga głównie środków krajowych”<sup>71</sup>. Należy nadmienić, że podobnie jak w 2002 r., kiedy dokument był przyjmowany, tak i dzisiaj sytuacja państw członkowskich UE jest zróżnicowana. Zdecydowana większość z nich jest również członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego (obecnie 21 państw z 27), co oznacza, że są one związane klauzulą wzajemnej obrony zawartą w art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Ponadto wśród nich są państwa neutralne lub niestowarzyszone, jak np. Austria, Finlandia, Irlandia i Szwecja. Wprawdzie Szwecja i Finlandia w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r. złożyły wniosek o członkostwo w NATO, to jednak rozmowy nadal trwają (stan na dzień 28.06.2022 r.). W szczególnej sytuacji jest również Dania, która do niedawna nie brała udziału w opracowywaniu i wdrażaniu decyzji oraz działań UE dotyczących WPBiO. Klauzula opt-out uniemożliwiała Danii współpracę w obszarze bezpieczeństwa i obronności, np. w ramach PESCO. W dniu 1 czerwca 2022 r., w związku ze zmieniającą się sytuacją w środowisku bezpieczeństwa europejskiego, w Danii przeprowadzone zostało referendum w sprawie zaangażowania tego państwa we współpracę obronną w ramach UE. „Ostateczne wyniki pokazały, że prawie 67 procent głosujących opowiedziało się za wycofaniem się z klauzuli opt-out dotyczącej unijnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), co było największym odnotowanym poparciem w referendum w sprawie UE

<sup>69</sup> Art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

<sup>70</sup> Raport końcowy przewodniczącego grupy roboczej VIII – „Obrona”..., op. cit., s. 19, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14462&Itemid=393](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14462&Itemid=393), z dn. 5.05.2022.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 12.

w Danii<sup>72</sup>. A zatem w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę sytuacja ulega zmianie, a udział w WPBiO staje się dodatkowym gwarantem bezpieczeństwa z punktu widzenia wielu państw. Wspomniana powyżej klauzula wzajemnej obrony nabiera w tym kontekście szczególnego znaczenia – pomimo istniejących różnic w podejściu do założeń polityki bezpieczeństwa. Należy nadmienić, że klauzula została uruchomiona po raz pierwszy 17 listopada 2015 r. na prośbę Francji. Francuski minister obrony Jean-Yves Le Drian powołał się na art. 42 ust. 7 TUE, zwracając się o wsparcie w związku z zamachami terrorystycznymi przeprowadzonymi w Paryżu. Rodzaj pomocy i wsparcie zależą od woli i możliwości każdego z państw, natomiast Francja wyraziła konkretne oczekiwania związane np. ze wzmocnieniem jej kontyngentu w Syrii oraz Iraku. Władze francuskie nie spodziewały się nieprzeciętnego odzewu, ale jak stwierdza E. Perot: „w odpowiedzi europejscy partnerzy Francji wnieśli jednak konkretny, choć często ograniczony, dodatkowy wkład w walkę z terroryzmem. Niektóre [państwa – przyp. aut.], jak Wielka Brytania i Niemcy, uczyniły to bezpośrednio, intensyfikując działania militarne w Iraku i Syrii przeciwko Państwu Islamskiemu, a inne pośrednio, zwiększając swój udział w innych misjach międzynarodowych, np. w Sahelu lub Levant, aby uwolnić francuskie zasoby wojskowe do przetrzutu w inne miejsce<sup>73</sup>. Kolejne lata pokazały, że Francja zamierza wykorzystywać klauzulę wzajemnej obrony do wzmocnienia europejskiej obronności. Aktywacja klauzuli miała przede wszystkim znaczenie symboliczne i jest sygnałem wysłanym do społeczności międzynarodowej wskazującym, że UE jest solidarna. Francja wyraźnie podkreśla konieczność nadania klauzuli bardziej operacyjnego charakteru: „Oprócz apeli prezydenta Macrona o wzmocnienie art. 42 ust. 7 TUE francuski Senat zasugerował na przykład w raporcie opublikowanym w lipcu 2019 r., że należy zastanowić się nad przyszłymi okolicznościami, w których można by powołać się na ten przepis, oraz nad możliwościami pomocy, nie tylko na zasadzie dwustronnej, ale również na szczeblu UE, zalecając ponadto, aby w przypadku ponownego uruchomienia tego przepisu nadano rolę informacyjną i koordynacyjną instytucji UE, takiej jak Wysoki Przedstawiciel<sup>74</sup>. Dążenia Francji w tym aspekcie wpisują się w tradycyjne oczekiwania tego państwa

---

<sup>72</sup> Denmark to join EU defence policy after historic vote, <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/1/exit-polls-danish-voters-want-back-joining-eus-defence-policy>, z dn. 28.06.2022.

<sup>73</sup> E. Perot, Annex 1 France and Article 42(7) TEU: great expectations, [w:] B. Deen, D. Zandee, A. Stoetman, *Uncharted and uncomfortable in European Defence: The EU's mutual assistance clause of Article 42(7)*, Clingendael Report January 2022, s. 39, <https://www.clingendael.org/pub/2022/uncharted-and-uncomfortable/annex-1/>, z dn. 5.05.2022.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 40.



zmierzające do wzmacniania autonomii strategicznej Europy. Nie jest to jednak powszechnie pożądanym kierunkiem działania w UE, a podziały w kwestii podejścia do klauzuli stają się coraz bardziej widoczne. W raporcie Clingendael „Uncharted and uncomfortable in European Defence: The EU’s mutual assistance clause of Article 42(7)” zidentyfikowano następujące grupy interesów w tym aspekcie:

- Grupa „NATO first” – grupa państw członkowskich, dla których NATO jest podstawowym gwarantem (np. Polska, państwa bałtyckie). W optyce tych państw art. 42 ust. 7 TUE potencjalnie podważa art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Obawiają się one, że może to zagrozić amerykańskiej gwarancji bezpieczeństwa, a zatem dążą do marginalizacji jego znaczenia.
- Neutralni abstencjoniści – państwa członkowskie UE nienależące do NATO ze względu na długą tradycję neutralności i niezaangażowania – w szczególności Austria i Irlandia – wahają się co do art. 42 ust. 7 TUE z różnych powodów. Pomimo istniejących zobowiązań państwa te każdorazowo dążą do dokonywania oceny sytuacji i unikają zaangażowania wojskowego. Co ciekawe, ich interesy w utrzymaniu artykułu w dużej mierze „poza stołem” i poza dyskusjami politycznymi pokrywają się z interesami wspomnianych wyżej zwolenników „NATO first”.
- Legalisci – państwa (np. Niemcy), których celem jest doprecyzowanie aspektów prawnych dotyczących klauzuli zawartej w art. 42 ust. 7 TUE, np. w zakresie interpretacji pojęć „terytorium” czy „agresja zbrojna”. Zależy im na tym, żeby uniknąć „wszelkiej koncepcyjnej i prawnej inflacji kluczowych warunków przedmiotowego artykułu”.
- Pragmatycy – różne państwa członkowskie, które dostrzegają możliwość realnego wzmocnienia swojego bezpieczeństwa za pomocą art. 42 ust. 7 klauzuli wzajemnej obrony. Jest to szczególnie bliska perspektywa takim państwom, jak Finlandia i Szwecja, które aktualnie nie są członkami NATO, a zatem jest to ich jedyny „parasol bezpieczeństwa” w wymiarze międzynarodowym. Grecja z kolei może posługiwać się tym artykułem w obliczu zagrożenia ze strony Turcji. Poza tymi, którzy widzą dla siebie bezpośrednią potencjalną korzyść, istnieje wiele państw członkowskich, które można umieścić w tej grupie i które z zasady są skłonne rozważyć zakres oraz zastosowanie artykułu w celu uzyskania większej jasności – lub zapobieżenia

przyszłym niespodziankom, jeżeli państwa członkowskie zdecydują się powołać na art. 42 ust. 7.

- Pryncypialni zwolennicy – to przede wszystkim Francja, która – jak już wskazano – stara się wzmocnić europejskie zdolności obronne, a solidarność i wzajemne gwarancje bezpieczeństwa są ich istotnymi elementami<sup>75</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że stosowanie klauzuli wzajemnej obrony, podobnie jak art. 5 traktatu waszyngtońskiego, dotyczy również obszarów morskich należących do państw członkowskich. Istotne jest jednak zastrzeżenie, iż zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza art. 42 ust. 7 TUE nie obejmuje wyłącznych stref ekonomicznych, a jedynie wody wewnętrzne i morza terytorialne. „Jest to ważna kwalifikacja, która ma szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę spory morskie między Grecją, Cyprzem i Turcją we wschodniej części Morza Śródziemnego”<sup>76</sup> i ewentualność zastosowania przedmiotowej klauzuli w tym aspekcie.

Innym interesującym wątkiem związanym z morskim wymiarem klauzuli wzajemnej obrony jest sytuacja dotycząca ataku na infrastrukturę morską rozlokowaną poza terytorium państwa członkowskiego lub statki pływające pod banderą państw członkowskich, ale poza wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym tych państw. W odróżnieniu od art. 5 traktatu waszyngtońskiego zapisy art. 42 ust. 7 TUE nie obejmują tego rodzaju elementów.

Prognozując możliwości uruchomienia klauzuli wzajemnej obrony, należy dostrzegać morskie implikacje tych zapisów. Jest to szczególnie istotne w kontekście napięć i kryzysów, w które zaangażowane są państwa członkowskie. Potencjalne sytuacje, w których przedmiotowy artykuł mógłby zostać uruchomiony, dotyczą przede wszystkim agresji zbrojnej, zagrożeń hybrydowych (w tym zwłaszcza cyberataków) oraz ataków terrorystycznych. Na płaszczyźnie morskiej jako źródło konfliktów i napięć należy uznać relacje grecko-tureckie oraz rywalizację tych państw na Morzu Śródziemnym, w dalszej kolejności konflikt cypryjsko-turecki. W sytuacji zaostrenia konfliktu należy się spodziewać, że Grecja będzie chciała wykorzystać klauzulę wzajemnej obrony i zwrócić się o pomoc do państw członkowskich UE. Taki scenariusz należy uznać za prawdopodobny, zwłaszcza że Turcja nie jest członkiem UE. Kwestie nielegalnej eksploatacji złóż gazu i ropy naftowej we wschodniej części Morza Śródziemnego, przestrzegania praw człowieka, migracji,

<sup>75</sup> Ibidem, s. 27–29.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 18.

a także naruszenia wód terytorialnych to czynniki, które wpływają na pogorszenie się relacji UE–Turcja. W 2021 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących Turcji za lata 2019–2020 (2019/2176(INI)). Znalazło się w niej stwierdzenie odnoszące się do znacznego pogorszenia się relacji UE–Turcja. Parlament Europejski zauważył, że: „jednostronne działania we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego oraz zdecydowane i czasami prowokacyjne wystąpienia przeciwko UE i jej państwom członkowskim sprawiły, że stosunki między UE a Turcją znalazły się na historycznie najniższym poziomie i pogorszyły się do tego stopnia, że obie strony muszą dokonać głębokiej ponownej oceny obecnego stanu tych stosunków [...]”<sup>77</sup>. Zaniepokojenie UE wynika przede wszystkim z bezprecedensowego łamania prawa międzynarodowego przez Turcję we wschodniej części Morza Śródziemnego. Co więcej, podkreśla się, że Turcja jest krajem kandydującym do UE i występuje przeciwko państwom członkowskim, prowadząc nielegalną działalność na wodach greckich i tureckich, a także naruszając grecką przestrzeń powietrzną i wody terytorialne Grecji. A zatem UE solidaryzuje się z Grecją oraz Republiką Cypryjską i potwierdza jej prawo do zawierania umów dwustronnych dotyczących jej wyłącznej strefy ekonomicznej oraz do badania i eksploatacji jej zasobów naturalnych w pełnej zgodności z właściwymi przepisami prawa międzynarodowego. W przedmiotowej rezolucji Parlament Europejski wezwał również Turcję do rozwiązania w sposób pokojowy problemu nielegalnej działalności połowowej prowadzonej przez Turcję na greckich wodach terytorialnych na Morzu Egejskim oraz nieuregulowanej i nieobjętej sprawozdawczością działalności połowowej tureckiej floty rybackiej na międzynarodowych wodach na Morzu Egejskim i we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. W ostatnich latach sytuacja staje się na tyle poważna, że Grecja poszukuje również bilateralnych możliwości wzmocnienia swojego bezpieczeństwa i potencjału obronnego. W 2021 r. Francja i Grecja zawarły porozumienie, które obliguje je do wzajemnej pomocy w sytuacji ataku ze strony państwa trzeciego (uwzględniając również państwa członkowskie NATO). Artykuł 2 porozumienia stanowi, że: „strony udzielą sobie nawzajem pomocy, przy użyciu wszelkich odpowiednich środków będących w ich dyspozycji, a jeśli to konieczne, przy użyciu siły zbrojnej, jeżeli wspólnie stwierdzą, że na terytorium jednego z nich ma miejsce atak zbrojny, zgodnie z art. 51 Karty

<sup>77</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących Turcji za lata 2019–2020 (2019/2176(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-05-19\\_PL.html#sdocta8](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-05-19_PL.html#sdocta8), z dn. 5.05.2022.

Narodów Zjednoczonych”<sup>78</sup>. Oznacza to, że obawy Grecji związane z eskalacją konfliktu rosną, a rywalizacja w wymiarze militarnym na Morzu Egejskim może przerodzić się w międzynarodowy konflikt<sup>79</sup>, w który zaangażowane zostaną zarówno państwa członkowskie UE, jak i NATO. W takiej sytuacji Grecja zapewne będzie chciała wykorzystać wszystkie możliwości wzmocnienia swojej pozycji – zarówno w wymiarze militarnym, jak i politycznym – a art. 42 ust. 7 TUE będzie jedną z nich. Sytuacja jest niezwykle złożona, gdyż – jak zauważa D. Papadimitriou – „Status wysp Morza Egejskiego w odniesieniu do ich »demilitaryzacji« jest złożonym problemem prawnym, a obie strony mają bardzo odmienne interpretacje dotyczące zobowiązań wynikających z tych traktatów. Biorąc pod uwagę obecny klimat nieufności, trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób dwustronne negocjacje w celu znalezienia wspólnego języka mogłyby się powieść”<sup>80</sup>. A zatem można skonstatować, że UE powinna mieć przygotowany scenariusz na ewentualność aktywacji art. 42 ust. 7 TUE w obliczu eskalacji konfliktu grecko-tureckiego, czy też turecko-cypryjskiego. Płaszczyzna morska i zdolności państw członkowskich do udzielenia wsparcia w morskiej domenie będą w tej sytuacji niezwykle istotne.

Kolejny element wprowadzony zapisami traktatu lizbońskiego to klauzula solidarności (art. 222 ToFUE). Jej przyjęcie było wynikiem zamachów terrorystycznych w Madrycie w 2004 r. Zgodnie z tym artykułem: „Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej, lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie, w celu:

- zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich,
- ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym,
- udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego,

---

<sup>78</sup> Francja i Grecja wzmacniają europejski filar w NATO / Briefing z Europy, EURACTIV Network, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/francja-grecja-macron-nato-turcja-unia-europejska-aukus-autonomia-strategiczna-pandemia-morawiecki-bialorus/>, z dn. 5.05.2022.

<sup>79</sup> Zob. T. O Falk, Why Turkey, Greece remain on collision course over Aegean Island, <https://www.aljazeera.com/features/2022/6/20/why-turkey-greece-remain-on-collision-course-over-aegean-islands>, z dn. 21.06.2022.

<sup>80</sup> Ibidem.

- udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka<sup>81</sup>.

W 2014 r. została przyjęta decyzja Rady 2014/415/UE z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności. W dokumencie doprecyzowano wiele kwestii dotyczących stosowania przedmiotowej klauzuli, między innymi sytuacje, w których może być zastosowana, tj.:

- na terytorium państw członkowskich, do których mają zastosowanie traktaty, w tym na obszarze lądowym, wodach wewnętrznych, morzach terytorialnych i w przestrzeni powietrznej,
- w przypadku ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, lub katastrofy spowodowanych przez człowieka, bez względu na to, czy powstały one na lub poza terytorium państw członkowskich,
- w okolicznościach mających wpływ na infrastrukturę krytyczną (taką jak instalacje do wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich) usytuowaną na morzu terytorialnym, w wyłącznej strefie ekonomicznej lub na szelfie kontynentalnym państwa członkowskiego<sup>82</sup>.

Państwo, które zamierza aktywować klauzulę solidarności, musi zwrócić się do prezydencji w Radzie UE oraz Przewodniczącego Komisji Europejskiej poprzez Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC). W takiej sytuacji UE ma obowiązek wykorzystać wszelkie możliwe instrumenty i struktury powstałe na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w UE lub w ramach WPBiO. Warto podkreślić, że o ile klauzula wzajemnej obrony ogranicza się do terytorium państw członkowskich, co na płaszczyźnie morskiej oznacza wody wewnętrzne i morze terytorialne, o tyle klauzula solidarności obejmuje również wyłączną strefę ekonomiczną i szelf kontynentalny.

Pozostałe zmiany, które wprowadziły zapisy traktatu lizbońskiego, a które wpływają na kształt i funkcjonowanie WPZiB, a w jej ramach również WPBiO, dotyczą między innymi rosnącego znaczenia Europejskiego

<sup>81</sup> Art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 326/47), z dn. 26.10.2012.

<sup>82</sup> 2014/415/UE: Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32014D0415>, z dn. 1.06.2022.

Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i Bezpieczeństwa. Pomimo utrzymania zasady braku jurysdykcji ETS w tym obszarze, wynikającej przede wszystkim z politycznej wrażliwości państw członkowskich w zakresie polityki zagranicznej w połączeniu z ich wolą zachowania suwerenności w tej dziedzinie oraz politycznego charakteru ewentualnych zapytań w sferze polityki zagranicznej, w pewnych płaszczyznach kompetencje ETS uległy rozszerzeniu. Jak zauważa M. Brkan, ETS może odgrywać podwójną rolę w ramach WPZiB. Po pierwsze, może rozstrzygać „kwestie delimitacji obszarów (dawnych filarów), może pośrednio określać zakres WPZiB. Zgodnie z nowym traktatem granice między obszarami WPZiB i ToFUE mogą podlegać interpretacji przez ETS, ponieważ wcześniej obowiązująca zasada bezwzględnej preferencji prawa wspólnotowego w zakresie WPZiB nie ma już zastosowania. Może to umożliwić ETS rozszerzenie lub zawężenie granic tej polityki, a tym samym wpłynąć również na jej treść. Po drugie, ETS może mieć wpływ na obszar WPZiB również poprzez przegląd sankcji gospodarczych wobec osób fizycznych lub prawnych albo wobec krajów trzecich”<sup>83</sup>. Sankcje są istotnym elementem polityki zagranicznej UE. Pozwalają na aktywne kształtowanie sytuacji w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa oraz mogą stanowić odpowiedź na różnego rodzaju sytuacje kryzysowe, a zatem można je uznać za narzędzie kreowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Kolejną zmianą, która ma implikacje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jest utworzenie stałego stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 5 TUE kadencja przewodniczącego trwa 2,5 roku z możliwością jednokrotnego przedłużenia. Przewodniczący nie został jednak wyposażony w szczególnie istotne kompetencje, a jego rola dotyczy przede wszystkim prowadzenia obrad Rady Europejskiej, reprezentacji UE na zewnątrz oraz wspomaganie osiągnięcia spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej. Debata wokół roli przewodniczącego sprowadzała się do pytania: „Czy powinien być prawdziwym »przewodniczącym« z ważnymi uprawnieniami, czy tylko »przewodniczącym« odpowiedzialnym za kierowanie posiedzeniami, ale nieposiadającym żadnych istotnych uprawnień?”<sup>84</sup>. Ostatecznie zwyciężyła opcja forsowana między innymi przez Niemcy, w której zakładano

---

<sup>83</sup> M. Brkan, *The Role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy After the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future*, [w:] P.J. Cardwell (red.), *EU External Relations – Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, Haga 2011, s. 112–113.

<sup>84</sup> J.C. Piris, *The Lisbon Treaty...*, op. cit., s. 207.

raczej symboliczne uprawnienia przyszłego przewodniczącego, choć poziom ogólności w ich sformułowaniu pozostawia sporo miejsca na indywidualny styl sprawowania tej funkcji przez wybranego polityka.

Ważna innowacja wprowadzona przez traktat lizboński dotyczyła również prezydencji w Radzie UE. Od chwili wejścia w życie traktatu jest ona sprawowana w grupie 3 państw i jest określana jako trójprezydencja lub prezydencja zespołowa. Zmiana ta ma na celu zwiększenie stabilności oraz spójności funkcjonowania Rady UE.

W celu usprawnienia działań w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w UE powołano również Europejską Służbę Działań Zewnętrznych – ESDZ (European External Action Service, EEAS) na czele z Wysokim Przedstawicielem do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President, HR/VP). Fakt powołania nowego podmiotu odpowiedzialnego za politykę zagraniczną wywołał zamęt na posiedzeniach organów UE oraz między ministerstwami spraw zagranicznych wszystkich państw członkowskich UE. Było to spowodowane przede wszystkim tym, że „traktat lizboński nie usprawnił podejmowania decyzji w zakresie polityki zagranicznej, tak aby lepiej radzić sobie z UE złożoną z 27 (później 28) państw członkowskich [...] i nie zdołał skutecznie zreorganizować szerszych ram polityki zagranicznej UE, aby zrobić miejsce dla ESDZ, co faktycznie wiązało się z utworzeniem »drugiej Komisji« ds. polityki zagranicznej/bezpieczeństwa UE”<sup>85</sup>. ESDZ wspiera w wykonywaniu obowiązków Wysokiego Przedstawiciela, który jest jednocześnie Wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Łączenie stanowisk ma na celu „formalne połączenie instytucjonalne w kwestiach polityki zagranicznej UE, między Radą UE [...] i Komisją [Europejską – przyp. aut.]”<sup>86</sup>.

Podsumowując, traktat lizboński wprowadził innowacyjne elementy w obszarze WPZiB/WPBiO. Unia Europejska udowodniła, że dostrzega potrzebę i jest zdolna do reformowania również wrażliwych obszarów jej funkcjonowania. Przyjęte rozwiązania wprawdzie nie niwelują wielu sporów międzyrządowych i biurokratycznych, niemniej jednak kluczowe znaczenie mają decyzje osób, które będą zajmowały określone stanowiska, a te z kolei są uwarunkowane ich umiejętnościami przywódczymi i komunikacyjnymi.

<sup>85</sup> M.E. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*, Cambridge University Press 2017, <https://doi.org/10.1017/9781316779545>, s. 248.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 250.



### 2.3. ANALIZA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE Z ZASTOSOWANIEM ELEMENTÓW TEORII MOCODAWCA-AGENT (PRINCIPAL-AGENT THEORY – PAT)

Unia Europejska łączy w sobie cechy państwowego systemu politycznego oraz organizacji międzynarodowej. Wyposażona została w system instytucjonalny, który umożliwia jej propagowanie określonego systemu wartości, realizację jej celów oraz służenie jej interesom. Proces tworzenia tego systemu jest ściśle skorelowany z procesem delegowania kolejnych kompetencji na poziom ponadnarodowy. Rosnąca zdolność UE do wykonywania władzy w określonych obszarach wynika z przekonania państw członkowskich o korzyściach wynikających z takiego stanu rzeczy. Jak argumentuje P. Tosiek: „delegowanie znacznej części uprawnień decyzyjnych do organów eksperckich jest zgodne z występującą ogólnościową tendencją do izolowania skomplikowanych zagadnień merytorycznych od walki politycznej”<sup>87</sup>. Nie oznacza to jednak, że działanie na poziomie ponadnarodowym zawsze będzie wychodziło na przeciw interesom poszczególnych państw członkowskich. Należy zauważyć, że w toku pogłębiania się procesu integracji instytucje i organy unijne osiągnęły pewien stopień autonomii wobec państw.

Oznacza to, że rola tych podmiotów nie zawsze sprowadza się do realizacji interesów państw członkowskich, a polega raczej na poszukiwaniu kompromisu i balansowaniu między interesem narodowym i wspólnotowym. Jak zauważa K. Wojtyczek: „rozstrzygnięcia te nie sprowadzają się do uzgodnień i targów między zainteresowanymi państwami, ale są dokonywane przy udziale instytucji o pewnym stopniu niezależności od tych państw”<sup>88</sup>. Można więc zauważyć, że UE z jednej strony działa z woli i „na zamówienie” państw członkowskich, z drugiej jednak osiągnęła znaczny stopień niezależności oraz niejednokrotnie wykazuje tendencje do nadużywania kompetencji. Analiza UE w kontekście delegowania uprawnień opiera się na teorii delegowania wraz z zastosowaniem narzędzia w postaci teorii mocodawca-agent (Principal-Agent Theory – PAT), w której państwa członkowskie to „mocodawcy”, a instytucje wspólnotowe oraz agencje UE to „agenci”. Zgodnie z założeniami

<sup>87</sup> P. Tosiek, *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007, s. 42.

<sup>88</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 253.

tej teorii agenci reprezentują interes mocodawcy i działają w jego imieniu, a ewentualna niezgodność interesów może stać się źródłem napięć i konfliktów, a także doprowadzić do asymetrii informacji (sytuacji, kiedy to agent posiada więcej informacji). W UE w celu minimalizacji tych napięć przyjęte zostało prawo pierwotne (traktatowe) stanowiące podstawę wzajemnych relacji między państwami a instytucjami unijnymi. Jednak w przypadku UE mnogość i stopień złożoności aktów prawnych regulujących funkcjonowanie „agentów” powoduje, że niejednokrotnie dochodzi do nadużywania przez nich kompetencji. Co więcej, jak stwierdza J. Ruskowski, w kontekście UE należy mówić o dwóch typach delegowania, tj. delegowaniu pierwotnym i wtórnym. Według J. Ruskowskiego delegowanie pierwotne odbywa się z poziomu narodowego na poziom ponadnarodowy lub międzyrządowy. Mocodawcą są w tym przypadku państwa członkowskie UE, które *de facto* powinny być określane jako mocodawca zbiorowy (*multiple principal*). Delegowanie wtórne natomiast polega na przekazywaniu kompetencji własnych lub nabytych przez instytucje kierownicze UE (ponadnarodowe i międzyrządowe) na inne instytucje kierownicze UE lub na inne gremia wewnątrz UE, ewentualnie na instytucje międzynarodowe poza UE. W takim ujęciu można wyróżnić dwa kolejne typy delegowania, tj. delegowanie typu instytucja kierownicza–instytucja kierownicza oraz typu instytucja kierownicza–agencja<sup>89</sup>. Aktualna struktura instytucjonalna UE stanowi efekt wzajemnego ścierania się interesów narodowych z interesami wspólnotowymi, a zatem można przyjąć, że stanowi ona odzwierciedlenie dążeń zarówno podmiotów unijnych, jak i państw członkowskich. Katalog instytucji UE został zawarty w art. 13 ust. 1 TUE i przedstawia się następująco:

- Parlament Europejski,
- Rada Europejska,
- Rada,
- Komisja Europejska,
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
- Europejski Bank Centralny,
- Trybunał Obrachunkowy.

Cztery pierwsze instytucje realizują kluczowe zadania, podejmują decyzje i kierują aparatem administracyjnym, pozostałe natomiast odgrywają rolę pomocniczą. W myśl teorii PAT powołanie tych instytucji miało na celu:

<sup>89</sup> J. Ruskowski, Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomowym systemie zarządzania Unii Europejskiej, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6, s. 54–56.

- obniżenie kosztów transakcji,
- dostarczenie wszystkim państwom (mocodawcom) ważnych technicznych oraz politycznych informacji oraz ekspertyz (doradztwo specjalistów),
- uzyskanie przez mocodawcę większej wiarygodności regulacji ustanowionych przez niezależnego „agenta” oraz większej wiarygodności umów i zobowiązań zaciągniętych pomiędzy mocodawcami<sup>90</sup>.

Poza instytucjami UE dysponuje również organami unijnymi (np. ESDZ) i zdecentralizowanymi agencjami, które wspierają określone obszary funkcjonowania samej organizacji, jak i państw członkowskich.

Z punktu widzenia teorii PAT mocodawcami w przypadku agencji UE mogą być zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje unijne (np. Komisja Europejska), a zatem będzie tu mowa o delegowaniu wtórnym.

W dalszej części monografii zaprezentowane i omówione zostaną m.in. najważniejsze podmioty kreujące WPZiB/WPBiO. Przedstawienie procesu delegowania kompetencji, towarzyszących mu okoliczności, a także kompetencji, które w efekcie kolejnych traktatów i aktów prawa wtórnego delegowano na poziom poszczególnych „agentów”, umożliwi wyjaśnienie złożonych relacji tworzących system instytucjonalny UE w analizowanych obszarach.

Należy zauważyć, że państwa członkowskie od początku były sceptyczne w kwestii integracji w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Z punktu widzenia państw obszary te uważane są za szczególnie wrażliwe i istotne dla ich funkcjonowania. Stąd też integracja w tych obszarach jest trudna, a w sytuacji dużych rozbieżności w interesach poszczególnych państw czasem wręcz niemożliwa. Pojawienie się idei regularnych spotkań ministrów spraw zagranicznych członków Wspólnot Europejskich na początku lat 70. XX w., a następnie powołanie w tym czasie Europejskiej Współpracy Politycznej, a w efekcie WPZiB, spowodowało, że na początku lat 90. XX w. doszło do harmonizacji działań w wymiarze zewnętrznym. Kwestie obronne były rozpatrywane przede wszystkim w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej, a następnie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, zainicjowanej w 1999 r. Od tego czasu liczba podmiotów i instytucji, czyli „agentów”, na których państwa członkowskie delegowały szereg uprawnień w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, znacznie wzrosła.

Jednak w ramach WPZiB/WPBiO nadal dominują międzyrządowe mechanizmy współpracy. Obie polityki rządzą się specjalnymi zasadami

---

<sup>90</sup> Ibidem.

i procedurami (art. 24 ust. 2 TUE). Zgodnie z art. 24 ust. 1 TUE wyklucza się przyjmowanie aktów prawodawczych w tych obszarach. Główne instrumentarium WPZiB pozwala na:

- a) określanie ogólnych wytycznych,
- b) przyjmowanie decyzji określających:
  - (i) działania, które powinny być prowadzone przez UE,
  - (ii) stanowiska, które powinny być podjęte przez UE,
  - (iii) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach (i) oraz (ii),
- oraz
- c) umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki<sup>91</sup>.

Biorąc pod uwagę teorię PAT, można stwierdzić, że państwa jako mocodawcy nałożyły szereg ograniczeń wynikających z przepisów prawa pierwotnego. Ewentualne rozszerzenie kompetencji poszczególnych podmiotów (agentów) realizujących WPZiB, a w jej ramach WPBiO, wymagałoby zmiany traktatów. Jednomysłność i międzyrządowość stanowią skuteczne zabezpieczenie z punktu widzenia interesów mocodawców, jednak z drugiej strony powodują, że w wielu sytuacjach osiągnięcie wspólnego stanowiska przez 27 państw członkowskich jest bardzo trudne. Dodatkowo rywalizacja między instytucjami unijnymi wprowadza napięcia strukturalne i utrudnia poszukiwanie kompromisu.

W proces realizacji WPZiB, a w jej ramach w WPBiO, zaangażowanych jest wiele podmiotów, ale do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- Radę Europejską,
- Komisję Europejską, a w jej ramach ESDZ oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa,
- Radę Unii Europejskiej, a w jej ramach Radę do Spraw Zagranicznych,
- Parlament Europejski,
- Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa,
- Komitet Wojskowy Unii Europejskiej,
- Sztab Wojskowy UE,
- Europejską Agencję Obrony.

<sup>91</sup> Art. 25 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

Najważniejszą instytucją na płaszczyźnie politycznej w Unii Europejskiej jest Rada Europejska, w skład której wchodzi szefowie państw i rządów państw członkowskich wraz z Przewodniczącym Rady Europejskiej oraz Przewodniczącym Komisji Europejskiej. Pierwsze spotkania, jeszcze bez formalnego umocowania, odbyły się w latach 60. XX w. Początek lat 70. ubiegłego wieku przyniósł problemy gospodarcze, co z kolei skłoniło państwa do intensyfikacji działań integracyjnych. Dlatego w 1974 r. powstała Rada Europejska, nadal jako nieoficjalne forum gromadzące szefów państw. Co ciekawe, jak zauważają S. Bulmer i W. Wessels: „utworzenie Rady Europejskiej nie wiązało się z żadną reformą traktatu. Stało się to raczej dzięki umowie pozbawionej statusu prawnego. Dla prawnika jest to »instrument niewiązący«, dla laików jest to konwencja”<sup>92</sup>, a zatem było to odzwierciedlenie ówczesnych potrzeb wynikających z zacieśniania integracji. W miarę upływu czasu rola Rady Europejskiej wzrastała, przede wszystkim ze względu na akcesję kolejnych państw do Wspólnot Europejskich, a także obejmowanie procesem integracyjnym coraz większej liczby dziedzin.

Interesujący punkt widzenia na wyżej wskazaną kwestię przedstawia Y.S. Rittelmeyer, który stwierdził, że rosnące znaczenie Rady Europejskiej znajduje odzwierciedlenie w traktatach. „Numerycznie, poza przypadkiem traktatu nicejskiego, wzrost odniesień do Rady Europejskiej potwierdza tę hipotezę, a także ideę radykalnej zmiany wraz z traktatem lizbońskim. Z trzech cytatów w Jednolitym akcie europejskim (JAE) łączna liczba w traktacie z Maastricht osiągnęła 22, podwoiła się w traktacie z Amsterdamu i ponownie gwałtownie wzrosła w traktacie lizbońskim”<sup>93</sup>. Przez długi czas Rada Europejska nie zajmowała się kwestiami związanymi z polityką bezpieczeństwa i obrony. Były one przedmiotem działalności Unii Zachodnioeuropejskiej – aż do przyjęcia traktatu z Maastricht. Według E.J. Kirchnera: „do czasu traktatu z Maastricht słowo »obrona« było tabu”<sup>94</sup>. To w tym traktacie ustanowiono WPZiB, określono jej cele i zasady realizacji. W odniesieniu do Rady Europejskiej w traktacie z Maastricht zyskała wprawdzie formalny status, ale dopiero na podstawie zapisów traktatu z Amsterdamu otrzymała kompetencje do określania

<sup>92</sup> S. Bulmer, W. Wessels, *The European Council: Decision-making in European Politics*, Uniwersytet Michigan, The Macmillan Press Ltd 1987, s. 7.

<sup>93</sup> Y.S. Rittelmeyer, *The institutional consecration of the European Council Symbolism beyond formal Texas*, [w:] F. Foret, Y.S. Rittelmeyer, *The institutional consecration of the European Council Symbolism beyond formal Texas*, [w:] F. Foret, Y.S. Rittelmeyer (red.), *The European Council and European Governance The commanding heights of the EU*, Routledge Taylor and Francis Group, Londyn–Nowy Jork 2014, s. 43.

<sup>94</sup> E.J. Kirchner, *The Challenge of European Union Security Governance*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44(5), s. 947–968.

zasad oraz ogólnych wytycznych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne<sup>95</sup>. Co więcej, w art. J.7 Traktatu z Amsterdamu zapisano, że ewentualność ustanowienia wspólnej obrony i włączenie UZE do UE leży w kompetencjach Rady Europejskiej. Pod koniec lat 90. XX w. Rada Europejska zintensyfikowała swoje działania w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Decyzje dotyczące rozwoju zdolności wojskowych czy też powoływania nowych podmiotów do realizacji polityki bezpieczeństwa i obronności zapadały na forum Rady Europejskiej. Punktem zwrotnym było ustanowienie na szczycie w Helsinkach (1999 r.) europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. „Dzięki tej inicjatywie Rada Europejska utorowała UE drogę dla szeregu różnych wojskowych i/lub cywilnych misji w kilku regionach świata”<sup>96</sup>. W 2003 r. na jej forum przyjęto pierwszą Europejską strategię bezpieczeństwa UE. Był to niewątpliwie sukces państw członkowskich, zwłaszcza że kwestia amerykańskiej interwencji w Iraku (2003 r.) znacznie podzieliła kluczowych „graczy” w Europie: „Blair i członkowie głównie konserwatywnych rządów wspierali USA własnymi siłami zbrojnymi, podczas gdy Chirac i Schröder stanowczo sprzeciwiali się wszelkim wkładom europejskim”<sup>97</sup>. Przyjęcie strategii i osiągnięty konsensus stanowiły dla społeczności międzynarodowej sygnał, że pomimo różnic w postrzeganiu polityki bezpieczeństwa UE państwa potrafią się porozumieć i mówić „jednym głosem” w kluczowych sprawach. Kompetencje Rady Europejskiej w obszarze WPZiB/WPBiO uregulowane są obecnie przez zapisy zawarte w Tytule V Traktatu o Unii Europejskiej, przede wszystkim w art. 24, w którym stwierdzono, że WPZiB: „podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiące jednomyślnie, chyba że Traktaty przewidują inaczej”, oraz w art. 26, zgodnie z którym: „Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne. Przyjmuje niezbędne decyzje. Jeżeli wymaga tego sytuacja międzynarodowa, Przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w celu określenia strategicznych kierunków polityki Unii”<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Art. J.3. Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty. Amsterdam.1997.10.02.

<sup>96</sup> W. Wessels, *The European Council*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2016, s. 55.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>98</sup> Art. 26 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

Nad przebiegiem obrad Rady Europejskiej czuwa jej Przewodniczący wybierany na 2,5-letnią kadencję. Teoretycznie wybierany jest on większością kwalifikowaną, ale w praktyce zwykle odbywa się to na zasadzie jednogłośnie. Przewodniczący jest odpowiedzialny za wewnętrzne aspekty pracy Rady Europejskiej, ale także reprezentuje ją na zewnątrz UE, w tym w zakresie swoich kompetencji w sprawach dotyczących WPZiB. Konkluzje przyjmowane przez Radę Europejską nie mają charakteru prawnego, są to jedynie wytyczne, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w pracach innych instytucji. Przyjęty model działania opiera się na mechanizmie *top down*, w którym wytyczne z poziomu najwyższych instytucji są przekazywane na kolejne poziomy, które są zobligowane do ich realizacji. W ujęciu teorii PAT Rada Europejska jest zatem instytucją kierowniczą, która działa w interesie państw członkowskich i deleguje kompetencje na inne instytucje kierownicze (delegowanie wtórne – instytucja unijna–instytucja unijna). Szefowie państw i rządów, spotykając się w ramach Rady Europejskiej, reprezentują interesy narodowe i poszukują kompromisu, a w efekcie przyjmują konkluzje. Nie stanowią one jednak prawa i teoretycznie istnieje możliwość, że niższe szczeble instytucjonalne nie zastosują się do propozycji Rady Europejskiej. Pokazuje to pewną słabość systemu instytucjonalnego UE i możliwość niewykonania lub zmiany decyzji podjętej na najwyższym szczeblu politycznym – przez „agentów” na niższych poziomach.

Kolejną instytucją, która odgrywa istotną rolę w architekturze bezpieczeństwa UE, jest Rada Unii Europejskiej (dalej również jako RUE). Jest to jeden z najważniejszych podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym w UE. We współpracy z Parlamentem Europejskim przyjmuje i negocjuje akty prawne w procedurze nazwanej „współdecyzją”. Na podstawie konkluzji Rady Europejskiej określa i realizuje WPZiB. RUE jest jednym podmiotem prawnym, ale w zależności od tematu obrad może się zbierać w różnych składach. W traktacie lizbońskim przewidziano dziesięć możliwych konfiguracji, w których może się spotkać Rada. W aspekcie WPZiB/WPBiO szczególne znaczenie ma Rada ds. Zagranicznych (Foreign Affairs Council, FAC), która może „inicjować działania UE z zakresu zarządzania kryzysowego (zarówno cywilne, jak i wojskowe). Może także przyjmować środki niezbędne do realizacji unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym ewentualne sankcje”<sup>99</sup>. Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego funkcjonowała Rada

---

<sup>99</sup> Rada do Spraw Zagranicznych (FAC), <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/fac/>, z dn. 13.04.2022.



ds. Ogólnych i Stosunków Zagranicznych, która następnie została rozdzielona na dwie formacje – Radę ds. Ogólnych (General Affairs Council, GAC) i Radę ds. Zagranicznych. „Rolą GAC jest teraz zapewnienie spójności prac innych składów w ramach wieloletniego programu. Z kolei FAC zajmuje się wyłącznie działaniami zewnętrznymi UE. Ponieważ WPZiB i WPBiO są częścią międzyrządowej sfery UE, Rada podejmuje decyzje jednogłośnie i bez wyjątków (TUE, art. 31 ust. 4). Jednocześnie FAC pełni funkcje ustawodawcze i wykonawcze w WPZiB oraz WPBiO [...] ze względu na swoje uprawnienia do decydowania o »działaniach« i »stanowiskach«, instrumentach operacyjnych unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”<sup>100</sup>. Nad organizacją i sprawnym przebiegiem obrad RUE czuwa przedstawiciel państwa członkowskiego sprawującego prezydencję. Jedynie Rada ds. Zagranicznych ma stałego przewodniczącego, którym jest Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Prezydencja we wszystkich formacjach Rady (z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych) sprawowana jest przez okres 18 miesięcy w grupie trzech państw (tzw. trójprezydencja). Koordynacja i współpraca w grupie trzech państw umożliwia osiągnięcie większej spójności i skuteczności w funkcjonowaniu Rady. Najważniejsze uprawnienia Rady sprowadzają się do pełnienia funkcji prawodawczej i budżetowej. W obszarze spraw związanych z bezpieczeństwem i obronnością szczególne znaczenie ma art. 43 TUE, który nakłada na Radę zobowiązania w zakresie misji cywilnych i wojskowych, a zwłaszcza w postaci określenia ich celu, zakresu, warunków ich przeprowadzenia, a także koordynacji ich przebiegu.

Jak już wspomniano powyżej, Rada Unii Europejskiej przyjmuje akty prawa wtórnego w procedurze współdecyzji wraz z Parlamentem Europejskim (dalej również jako PE). Jest to kolejna istotna instytucja w aspekcie realizacji WPZiB/WPBiO. Parlament Europejski jako jedyna instytucja unijna jest wyłaniany w wyborach bezpośrednich przez obywateli państw członkowskich, a zatem posiada silną legitymację demokratyczną. Sprawuje demokratyczną kontrolę nad innymi instytucjami unijnymi. Początkowo rola Parlamentu Europejskiego była ograniczona, głównie do funkcji doradczej. Pierwsze bezpośrednie wybory do PE w 1979 r. nadały mu rangę instytucji reprezentującej obywateli. Kolejne lata przyniosły wzmocnienie roli PE w polityce unijnej. Jak zauważają A. Héritier, K.L. Meissner, C. Moury, M.G. Schoeller:

---

<sup>100</sup> S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, s. 68 cyt. za: M. Giulia, A. Viceré, *The roles of the President of the European Council and the High Representative in leading EU foreign policy on Kosovo*, „Journal of European Integration” 2016, t. 38, nr 5, s. 559.

„z początkowo niewielkiego aktora instytucjonalnego wyrósł na równorzędne go aktora partnerskiego z Radą w większości obszarów”<sup>101</sup>. Do czerwca 2011 r. polityką bezpieczeństwa i obrony w Europie na szczeblu międzyparlamentarnym zajmowało się Europejskie Zgromadzenie Bezpieczeństwa i Obrony.

Obecnie Parlament Europejski ma prawo kontrolować WPBiO i podjąć inicjatywę zwrócenia się w tej sprawie do Wiceprzewodniczącego / Wysokiego Przedstawiciela i Rady (art. 36 TUE). Kontroluje również budżet tej polityki (art. 41 TUE). Dwa razy w roku PE organizuje debaty na temat postępów we wdrażaniu WPZiB i WPBiO oraz przyjmuje sprawozdania: jedno na temat WPZiB, sporządzone przez Komisję Spraw Zagranicznych (Committee on Foreign Affairs, AFET) i zawierające w razie potrzeby elementy związane z WPBiO, i jedno dotyczące WPBiO, opracowane przez Podkomisję Bezpieczeństwa i Obrony (Subcommittee on Security and Defence, SEDE). Należy jednak zauważyć, że PE nie bierze bezpośredniego udziału w procesie decyzyjnym w obszarze WPZiB i WPBiO. „W architekturze instytucjonalnej WPZiB/WPBiO Parlament odgrywa rolę drugoplanową, a jego działalność sprowadza się w dużym stopniu do wpływania politycznego na Radę i państwa członkowskie”<sup>102</sup>. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do Komisji Europejskiej, która pełni stosunkowo ograniczoną rolę w wypełnieniu tych polityk. Jej głównym zadaniem jest ułatwianie realizacji ww. polityk i zapewnienie koordynacji, m.in. w aspekcie finansowania narzędzi pomocowych. W tym miejscu należy nadmienić, że zgodnie z traktatem lizbońskim wydatki na kwestie wojskowe i polityczno-obronne nie są pokrywane z budżetu UE, z wyjątkiem przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej<sup>103</sup>. „Co do zasady Komisja zapewnia spójność różnych dziedzin działań zewnętrznych Unii, ale jej właściwe kompetencje ograniczone są do działań zewnętrznych spoza obszaru WPZiB (art. 22 TUE). Najważniejsze odnoszą się do prowadzenia negocjacji z krajami trzecimi w sferze wspólnej polityki handlowej; koordynacji działań Unii oraz państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i programów pomocowych; nadzorowania stosunków z ONZ, Radą Europy, OBWE i innymi organizacjami

<sup>101</sup> A. Héritier, K.L. Meissner, C. Moury, M.G. Schoeller, *European Parliament Ascendant Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Palgrave Macmillan, 2019, s. 1.

<sup>102</sup> M. Stępką, *Parlament Europejski siódmej kadencji (2009–2014) wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE*, [w:] A. Kirpsza (red.), P. Musiałek (red.), D. Stolicki (red.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009–2014)*, AT Wydawnictwo, Kraków 2015, s. 426.

<sup>103</sup> Art. 41 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

międzynarodowymi”<sup>104</sup>. Można zatem zauważyć, że architektura WPZiB oraz jej międzyrządowy charakter skutecznie uniemożliwia bezpośredni wpływ Komisji Europejskiej na jej realizację.

Rola Komisji Europejskiej w wyżej wskazanym kontekście sprowadza się przede wszystkim do realizowania działań na zewnątrz UE. Jednak, jak stwierdza P. Koutrakos: „założenie, wynikające z niewielkiej liczby odniesień w prawie pierwotnym, że rola Komisji jest znikoma, byłoby równoznaczne z ignorowaniem realiów polityki zagranicznej w złożonym porządku konstytucyjnym Unii”<sup>105</sup>. W dalszej kolejności zauważa on, że Komisja Europejska wywiera wpływ na WPZiB za pomocą wykonywania budżetu, ale także poprzez m.in. współpracę na rzecz rozwoju, która nabiera coraz większego znaczenia. Co więcej, „biorąc pod uwagę stopniowe poszerzanie się pojęcia bezpieczeństwa i pojawianie się merytorycznych powiązań między nim a innymi sferami działań zewnętrznych, rola Komisji [...] z pewnością będzie miała wpływ na prowadzenie unijnej polityki zagranicznej”<sup>106</sup>.

Jednym z przejawów rosnącej roli Komisji Europejskiej było połączenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa ze stanowiskiem Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Takie rozwiązanie znalazło się w traktacie lizbońskim i zapewnia większą koordynację oraz ustanawia instytucjonalne połączenie w kwestiach polityki zagranicznej między Radą ds. Zagranicznych, której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel, oraz Komisją Europejską. Stanowisko Wysokiego Przedstawiciela również zostało przeformułowane i wzmocnione. Geneza tego stanowiska sięga traktatu amsterdamskiego, ale dopiero postanowieniami traktatu lizbońskiego nadano mu szereg nowych uprawnień i zmieniono nazwę. Przede wszystkim jest on odpowiedzialny za realizację WPZiB, w tym WPBiO, wnosi propozycje w zakresie kierunków jej rozwoju, ale również zapewnia wykonywanie decyzji podjętych na poziomie Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Wysoki Przedstawiciel jest również odpowiedzialny za koordynację działań zewnętrznych UE, a także reprezentuje UE w sprawach związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (między innymi na forum organizacji

<sup>104</sup> Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, s. 8, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/\\$file/Polityka\\_zagraniczna.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/$file/Polityka_zagraniczna.pdf), z dn. 19.05.2022.

<sup>105</sup> P. Koutrakos, *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, Report No. 3 May 2017, Swedish Institute for European Policy Studies, s. 49, <https://www.sieps.se/en/publications/2017/the-european-unions-common-foreign-and-security-policy-after-the-treaty-of-lisbon-20173/>, z dn. 20.05.2022.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 49.

międzynarodowych). Należy zwrócić uwagę, że przyjęte rozwiązania powodują pewne nakładanie się kompetencji między Wysokim Przedstawicielem, Przewodniczącym Rady Europejskiej oraz Przewodniczącym Komisji Europejskiej w zakresie reprezentacji UE. Taka sytuacja wymaga ścisłej współpracy i koordynacji.

W Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej dokonano interpretacji tej sytuacji. Uznano, że traktat lizboński ustanawia skuteczny, aczkolwiek skomplikowany system operacyjny reprezentowania UE w relacjach zewnętrznych oraz zaproponowano następujący podział kompetencji w kwestii reprezentacji UE:

- Przewodniczący Rady Europejskiej reprezentuje UE na szczeblu głów państw lub szefów rządów w kwestiach dotyczących WPZiB, ale nie posiada uprawnień do prowadzenia politycznych negocjacji w imieniu UE, co jest zadaniem Wiceprzewodniczącego Komisji (Wysokiego Przedstawiciela). Może on zostać również wezwany do spełnienia szczególnej roli reprezentowania Rady Europejskiej podczas niektórych międzynarodowych zdarzeń.
- Przewodniczący Komisji reprezentuje UE na najwyższym szczeblu w odniesieniu do wszystkich aspektów stosunków zewnętrznych UE, z wyjątkiem kwestii dotyczących WPZiB, lub wszelkich szczególnych polityk sektorowych znajdujących się w zakresie działań zewnętrznych UE (handel zagraniczny itd.). Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej (Wysoki Przedstawiciel) lub właściwy/upoważniony komisarz może również przyjąć taką rolę, działając z upoważnienia Komisji.
- Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej (Wysoki Przedstawiciel) reprezentuje UE na poziomie ministerialnym lub w organizacjach międzynarodowych związanych z działaniami zewnętrznymi UE ogółem. Sprawuje on również zewnętrzne funkcje reprezentacyjne jako Przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych<sup>107</sup>.

Obecnie UE zatrudnia ponad 5000 pracowników w 18 misjach i operacjach wojskowych oraz cywilnych na całym świecie, ponadto dysponuje ona siecią dyplomatyczną składającą się z około 144 przedstawicielstw

---

<sup>107</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej (2008/2073(INI)) (2010/C 212 E/12).

dypłomatycznych<sup>108</sup>. Wysoki Przedstawiciel, kierując służbą dyplomatyczną UE, w realizacji swoich zadań jest wspierany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). „Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi Państw Członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek Wysokiego Przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji”<sup>109</sup>. ESDZ jest specyficzną strukturą, ponieważ z jednej strony stanowi ona element porządku instytucjonalnego współczesnej dyplomacji, z drugiej natomiast „reprezentuje UE – podmiot, który nie jest ani suwerennym państwem, ani żadnym innym suwerennym podmiotem. Mało tego: UE prowadzi nietypowe polityki zewnętrzne, takie jak rozszerzenie UE i polityki zarządzania innymi państwami, w tym dla podmiotów półsuwerennych w sąsiedztwie, takich jak Kosowo czy Bośnia i Hercegowina, a także dla krajów rozdartych kryzysami, takich jak Ukraina, Syria czy Libia”<sup>110</sup>. W efekcie ESDZ musi przestrzegać klasycznych zasad dyplomacji, prowadząc jednocześnie nietypowe działania w porównaniu z innymi podmiotami funkcjonującymi w przestrzeni dyplomatycznej. Hybrydowy charakter Unii Europejskiej, która z jednej strony w toku integracji wykształciła wiele cech, które zbliżają ją do państwa federacyjnego, z drugiej natomiast będącej organizacją międzynarodową, powoduje, że ESDZ działa w specyficznych uwarunkowaniach. Polegają one przede wszystkim na konieczności funkcjonowania równoległe do krajowych mechanizmów dyplomatycznych, a w konsekwencji poszukiwania konsensusu między interesem ogólnounijnym a partykularnymi interesami poszczególnych państw.

W ujęciu PAT UE jest w dość specyficznej sytuacji, ponieważ państwa, podejmując decyzję o utworzeniu ESDZ, zgodziły się co do tego, że będzie to „funkcjonalnie niezależny organ” UE, działający pod zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela. ESDZ ma zatem dość dużą autonomię wobec swoich mocodawców, czyli państw członkowskich. Ma obowiązek działać we współpracy ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich,

<sup>108</sup> High Representative / Vice President, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president\\_en#8877](https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president_en#8877), z dn. 19.05.2022.

<sup>109</sup> Art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

<sup>110</sup> J. Bátora, D. Spence, Introduction: The EEAS as a Catalyst of Diplomatic Innovation, [w:] J. Bátora, D. Spence, *The European External Action Service European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, London 2015, s. 4–5.

jak również z Sekretariatem Generalnym Rady i ze służbami Komisji Europejskiej. Członkowie personelu ESDZ przy wykonywaniu swoich obowiązków i w swoim postępowaniu kierują się wyłącznie interesem UE. Nie mogą więc przyjmować instrukcji od żadnego rządu, instytucji, organizacji ani osoby spoza ESDZ, ani od żadnego organu lub osoby innej niż Wysoki Przedstawiciel<sup>111</sup>. Zasadniczo mocodawcy nie mają zatem bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie ESDZ i w tym aspekcie „agent” ten wykazuje wysoki poziom autonomii.

Osobną kategorią podmiotów realizujących WPBiO są struktury polityczno-wojskowe powołane w wyniku zainicjowania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jedną z kluczowych struktur w procesie wypracowywania wspólnego stanowiska unijnego w sprawach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pozostaje Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee, PSC), którego zakres działań został określony w art. 38 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Składa się on z ambasadorów poszczególnych państw członkowskich oddelegowanych do Brukseli, a przewodniczą mu przedstawiciele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Każde państwo UE ma jednego przedstawiciela z prawem głosu. Zbiera się dwa razy w tygodniu, a jeśli zaistnieją specjalne okoliczności – częściej. Najważniejszym zadaniem komitetu jest negocjowanie i wypracowywanie wspólnego stanowiska UE w sprawach zagranicznych oraz przygotowywanie decyzji na posiedzenia Rady ds. Zagranicznych. Pełni on kluczową rolę w określaniu sposobów reagowania UE w obliczu sytuacji kryzysowych i realizacji konkretnych działań operacyjnych, a także:

- monitoruje sytuację międzynarodową w dziedzinach podlegających WPZiB, sporządza opinie dla Rady (na jej żądanie lub z własnej inicjatywy) i czuwa nad wprowadzaniem w życie decyzji w tym zakresie (efektem tych prac są zazwyczaj raporty i dokumenty robocze przyjmowane na jego forum),
- wypracowuje projekty konkluzji Rady ds. Zagranicznych oraz kieruje do pozostałych organów i komórek wewnętrznych Rady wytyczne w sprawach podlegających WPZiB,
- sprawuje, pod kierunkiem Rady oraz Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, kontrolę polityczną oraz kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysowego w kontekście art. 43 TUE,

---

<sup>111</sup> Decyzja 2010/427/UE określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz. Urz. UE L z dnia 3 sierpnia 2010 r.).

- koordynuje, nadzoruje oraz monitoruje prace grup roboczych Rady w kwestiach dotyczących WPZiB, może przekazywać im wytyczne i ocenia ich sprawozdania,
- prowadzi dialog polityczny z państwami członkowskimi UE w ramach swoich kompetencji,
- zapewnia forum dialogu w sprawach WPBiO z NATO i z państwami trzecimi, a także w kontekście wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ze Stałym Komitetem Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security, COSI) w zakresie realizacji art. 222 ust. 3 ToFUE, który dotyczy stosowania klauzuli solidarności (w kontekście kryzysów wywołanych atakiem terrorystycznym, katastrofą naturalną lub spowodowaną przez człowieka),
- pod auspicjami Rady ponosi odpowiedzialność za polityczny kierunek rozwoju potencjału wojskowego przy uwzględnieniu rodzaju sytuacji kryzysowej, której UE zamierza przeciwdziałać.

Zatem PSC przeprowadza kontrolę polityczną i wyznacza strategiczny kierunek działań wojskowych UE w obliczu sytuacji kryzysowej<sup>112</sup>.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa nie praktykuje podejmowania decyzji w drodze głosowania, uchwała się je zgodnie z procedurą obowiązującą w zakresie WPZiB, czyli jednomyślnie. Jego efektywność jest w dużej mierze uzależniona „od wysokiego poziomu wzajemnego zaufania i poczucia wspólnego celu – wypracowania konsensusu w spornych kwestiach politycznych [...], jest on podatny na zmiany w zachowaniu przedstawicieli krajowych, którzy ponoszą ryzyko, jeśli prace komitetu utkną w martwym punkcie”<sup>113</sup>. Komitet odgrywa kluczową rolę w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań, respektując jednocześnie interes ogólnounijny, a także interesy poszczególnych państw. Doświadczeni dyplomaci delegowani przez państwa członkowskie wypracowują i negocjują wspólne stanowiska w kwestiach istotnych z punktu widzenia polityki zagranicznej i obrony UE, wykonując jednocześnie instrukcje otrzymane od swoich państw. Według A. Michalski i D. Stevensona jest on: „jednym z najbardziej wpływowych komitetów przygotowawczych UE, a także organem koordynującym politykę w ramach WPZiB, pomimo jego

---

<sup>112</sup> F. Jasiński, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, [w:] A.A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 138.

<sup>113</sup> A. Michalski, D. Stevenson, *Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crises*, „*Journal of Common Market Studies*” 2019, s. 2.



względnej młodości. Został utworzony na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. z wyraźnym zamiarem: uczynienia go filarem WPZiB<sup>114</sup>.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że PSC – pomimo wiodącej roli w wypracowywaniu rozwiązań na rzecz WPZiB oraz WPBiO – nie jest „decydentem”, a jedynie organem doradczym. Podobną rolę spełnia Komitet Wojskowy UE (EU Military Committee, EUMC), czyli najwyższe gremium wojskowe w Unii Europejskiej. W skład EUMC wchodzi szefowie sztabów państw członkowskich, których na co dzień reprezentują stali przedstawiciele wojskowi (Military Representatives, MILREPS). Sprawuje on kierownictwo wojskowe we wszystkich działaniach wojskowych w ramach UE, jednak ostateczne decyzje podejmowane są na forum Rady. Decyzja o jego ustanowieniu zapadła w Nicei w 2000 r., a została sformalizowana decyzją Rady 2001/79/WPZiB z dnia 22 stycznia 2001 r. Komitet Wojskowy UE zapewnia doradztwo wojskowe Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa, a także kierownictwo Sztabowi Wojskowemu UE. Decyzje w ramach EUMC podejmowane są na zasadzie konsensusu. Doradztwo wojskowe dotyczy przede wszystkim:

- rozwoju ogólnego pojęcia zarządzania kryzysami w jego wojskowych aspektach,
- wymiarów wojskowych odnoszących się do kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacjami zarządzania kryzysami oraz sytuacjami,
- oceny ryzyka potencjalnych kryzysów,
- wojskowego wymiaru sytuacji kryzysowej i kwestii powiązanych, szczegółowego opracowania, oceny i przeglądu możliwości – stosownie do uzgodnionych procedur,
- stosunków wojskowych UE z nienależącymi do UE europejskimi członkami NATO, innymi krajami kandydującymi do UE, innymi państwami i innymi organizacjami, w tym NATO,
- szacunkowej oceny finansowej działań i ćwiczeń.

W sytuacji kryzysu Komitet Wojskowy wydaje dyrektywę wstępną dla Dyrektora Generalnego Sztabu Wojskowego UE (DGEUMS) w celu sporządzenia i przedstawienia strategicznych opcji wojskowych. Dokonuje oceny strategicznych opcji sporządzanych przez Sztab Wojskowy, a następnie przekazuje je na poziom Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa wraz ze swoją

---

<sup>114</sup> Ibidem, s. 3.

oceną i zaleceniami. Jeżeli Rada dokona wyboru wojskowej opcji, zatwierdza on wstępną dyrektywę planowania dla dowódcy operacji. Co więcej, Komitet Wojskowy doradza PSC w sprawie koncepcji operacji (Concept of Operations, CONOPS) opracowanej przez dowódcę operacji, w sprawie projektu planu operacyjnego (Operations Plan, OPLAN) sporządzonego przez dowódcę operacji oraz w kwestii zakończenia operacji. W czasie trwania operacji wojskowych EUMC monitoruje ich realizację, za którą bezpośrednią odpowiedzialność ponoszą dowódcy operacji. Pracami EUMC kieruje stały przewodniczący. Jest on wybierany przez Szefów Obrony Państw Członkowskich zgodnie z zatwierdzonymi procedurami i powoływany przez Radę zgodnie z zaleceniem EUMC obradującego na szczepku Szefów Obrony<sup>115</sup>.

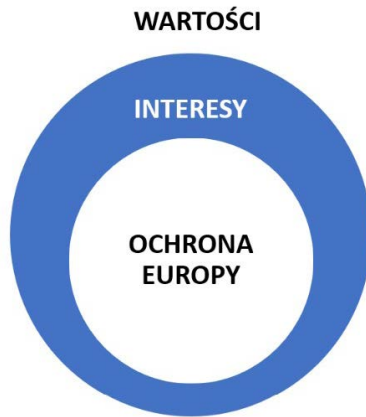
Komitet Wojskowy UE jest wspierany przez Sztab Wojskowy UE (European Union Military Staff, EUMS), który jest źródłem wiedzy wojskowej w ramach ESDZ. Został ustanowiony decyzją Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. w sprawie ustanowienia Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej (2001/80/WPZiB). Zgodnie z tą decyzją misją EUMS jest wczesne ostrzeganie, ocena sytuacji i planowanie strategiczne misji oraz zadań realizowanych w ramach WPBiO, a także określanie europejskich sił krajowych i wielonarodowych oraz wprowadzanie w życie polityk i decyzji zgodnie z zaleceniami EUMC. Można zatem skonstatować, że Sztab Wojskowy UE ma przede wszystkim zapewnić wsparcie eksperckie – zarówno na rzecz ESDZ z Wysokim Przedstawicielem ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa na czele, jak również Komitetowi Wojskowemu. Realizuje on także zadania związane ze współpracą z NATO, ONZ, a także innymi międzynarodowymi strukturami. Jest również odpowiedzialny za organizację ćwiczeń wojskowych we współpracy z państwami członkowskimi. Według E. Pulkkinen<sup>116</sup> zadania Sztabu Wojskowego UE można zobrazować za pomocą trzech kręgów koncentrycznych (rysunek 2.1). Najbardziej oddalony krąg obejmuje działania UE mające na celu ochronę oraz propagowanie szerokich wartości europejskich i zachodnich, kolejny dotyczy realizacji interesów obronnych UE poza terytorium UE (np. misje i operacje wojskowe), natomiast ostatni jest związany z obroną Europy oraz obywateli europejskich. E. Pulkkinen zwraca uwagę, że rzecz nie dotyczy obrony zbiorowej, za którą są odpowiedzialne państwa członkowskie i Sojusz Północnoatlantycki, ale raczej budowy zdolności. Przy czym ryzyko

<sup>115</sup> Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (2001/79/WPZiB).

<sup>116</sup> Generał Elsa Pulkkinen jest jednym z „założycieli” Sztabu Wojskowego UE, pełnił również rolę Dyrektora Generalnego.

dublowania i powielania tych samych zdolności w ramach NATO i UE ocenia jako niewielkie<sup>117</sup>. Warto zwrócić uwagę, że zarówno rola, jak i umiejscowienie EUMS w strukturach unijnych są wyjątkowe. Przede wszystkim jest to jedyna stała wojskowa struktura wykonawcza wspierająca Komitet Wojskowy UE, jak również pozostałe instytucje unijne. Jest elementem wojskowym wkomponowanym w cywilną strukturę ESDZ, a Dyrektor Generalny podlega bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi.

**Rysunek 2.1. Trzy kręgi koncentryczne ilustrujące rolę Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej**



Źródło: E. Pulkkinen, The European Union's defense dimension, Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University, „Occasional Paper” 2020, s. 1.

W skład EUMS wchodzi również Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability, MPCC), której zadaniem jest dowodzenie unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego. W tym miejscu należy nadmienić, że w ramach WPBiO prowadzone są operacje wojskowe, mające charakter wykonawczy (*executive mission*) oraz misje, które mogą być zarówno cywilne, jak i wojskowe – i mieć charakter wykonawczy lub niewykonawczy (*non-executive mission*). „Misja niewykonawcza to operacja przeprowadzana w celu wsparcia państwa-gospodarza, pełniąca jedynie rolę doradczą. Na przykład *EUTM Somalia* została utworzona w 2010 r. w celu wzmocnienia somalijskich federalnych instytucji obronnych poprzez trzyfilarowe podejście: szkolenia, mentoring i doradztwo”<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> E. Pulkkinen, The European Union's defense dimension, Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University, „Occasional Paper” 2020, s. 1–2.

<sup>118</sup> Non-executive missions: the European Union's soft Power, <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle1/-/blogs/non-executive-missions-the-european-union-s-soft-power-2>, z dn. 19.06.2022.

Rozróżnienie to jest istotne w kontekście źródeł finansowania działań prowadzonych w ramach WPBiO. Zgodnie z obowiązującymi zasadami działania mające implikacje wojskowe nie mogą być finansowane z budżetu UE, a jedyną możliwością wsparcia finansowego jest Instrument na rzecz Pokoju (European Peace Facility, EPF) ustanowiony jako rozwiązanie pozabudżetowe służące finansowaniu działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, o których może zdecydować Rada. Instrument ten zastąpił funkcjonujący do 2021 r. mechanizm Athena<sup>119</sup>.

MPCC odpowiada na poziomie wojskowym za planowanie operacji i prowadzenie misji wojskowych UE bez mandatu wykonawczego. Dyrektor generalny Sztabu Wojskowego UE pełni podwójną funkcję, tj. dyrektora MPCC, a także dowódcy wojskowych misji niewykonawczych WPBiO (*non-executive*), w tym trzech trwających misji szkoleniowych UE rozmieszczonych w Republice Środkowoafrykańskiej, Mali i Somalii. W struktury MPCC włączone zostało Centrum Operacyjne UE (EU Operations Centre, OPSCEN), które utrzymuje zdolność do szybkiego utworzenia dowództwa operacyjnego na potrzeby operacji, zwłaszcza w sytuacji, kiedy nie podjęto decyzji o użyciu żadnego z krajowych dowództw operacyjnych. Poziom ambicji określony dla MPCC to odpowiedzialność za planowanie operacyjne i prowadzenie na poziomie wojskowo-strategicznym maksymalnie pięciu misji wojskowych bez mandatu wykonawczego oraz jednej wykonawczej operacji wojskowej w ramach WPBiO o wielkości Grupy Bojowej UE.

EUMS współpracuje z Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC), która również jest elementem ESDZ i stanowi dowództwo operacyjne cywilnych misji UE. Dyrektor CPCC pełni rolę cywilnego dowódcy sił operacyjnych oraz sprawuje dowodzenie i kontrolę nad wszystkimi cywilnymi misjami WPBiO na poziomie strategicznym. „Mandaty cywilnych misji WPBiO są uzgadniane przez Radę Unii Europejskiej, a ich realizacja jest prowadzona pod strategicznym kierownictwem dowódcy operacji cywilnych i pod politycznym kierownictwem Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz Wysokiego Przedstawiciela”<sup>120</sup>. MPCC i CPCC ściśle współpracują, a w celu osiągnięcia koordynacji cywilno-wojskowej mogą razem powołać Wspólną Komórkę

<sup>119</sup> Decyzja 2021/509 w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz uchylecia decyzji (WPZiB) 2015/528.

<sup>120</sup> The Civilian Planning and Conduct Capability of the European External Action Service Joins as a Conference Partner, <https://www.peacetraining.eu/the-civilian-planning-and-conduct-capability-of-the-european-external-action-service-joins-as-a-conference-partner/>, z dn. 19.06.2022.

Koordynacyjną Wsparcia (Joint Support Coordination Cell, JSCC). Utworzenie takiej komórki ma na celu wymianę wiedzy i doświadczeń w zakresie planowania i prowadzenia misji. Codzienna koordynacja środowisk cywilnych i wojskowych ma zmaksymalizować wydajność działań UE, szczególnie w odniesieniu do kluczowych obszarów wsparcia misji.

Należy pamiętać, że Unia Europejska nie jest państwem, a zatem personel EUMS, podobnie jak wielu innych podmiotów unijnych, musi myśleć i działać w kategoriach unijnych, ponadnarodowych, zgodnie z zasadą: „nie każdy dla siebie, ale wszyscy dla wszystkich”. Jest to szczególnie istotne w przypadku sytuacji kryzysowych, podczas których często skuteczność działania jest ściśle skorelowana z czasem reakcji. Wśród kluczowych elementów w tym aspekcie należy wskazać monitorowanie sytuacji oraz dostarczenie wiarygodnej i rzetelnej informacji decydentom. Dowodzenie i kierowanie działaniami – zarówno cywilnymi, jak i wojskowymi – w szybko zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa wymaga świadomości sytuacyjnej i stanowi warunek *sine qua non* wczesnego rozpoznania oraz szybkiej reakcji.

Pierwszym centrum wywiadowczym powołanym na potrzeby UZE było Centrum Satelitarne, które powstało w 1992 r. jako organ Unii Zachodnioeuropejskiej, a w 2002 r. zostało włączone do Unii Europejskiej jako agencja (aktualnie funkcjonuje pod nazwą Centrum Satelitarne Unii Europejskiej – SatCen). Centrum zlokalizowane jest w Torrejón de Ardoz w Hiszpanii. Personel centrum stanowią głównie analitycy oraz specjaliści od analizy geoprzestrzeni, którzy są rekrutowani spośród przedstawicieli państw członkowskich. „SatCen zapewnia działania w zakresie rozwoju technicznego bezpośrednio wspierające jego działalność operacyjną, a także specjalistyczne szkolenia dla analityków obrazowania i uczestników zewnętrznych z państw członkowskich, państw trzecich, organizacji międzynarodowych i innych organów UE”<sup>121</sup>.

Kolejnym istotnym krokiem było powstanie Centrum Sytuacyjnego UE (SitCen) na potrzeby zainicjowanej w 1999 r. europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Rozwój zdolności związanych z zarządzaniem kryzysowym, powołanie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także rozmieszczenie misji cywilnych i wojskowych wymusiło na państwach członkowskich decyzję o rozwijaniu zdolności do analiz wywiadowczych. Niemniej ważnymi czynnikami były rosnące zagrożenie terrorystyczne, a także doświadczenia związane z zamachami terrorystycznymi w Stanach Zjednoczonych w 2001 r.

---

<sup>121</sup> [https://www.satcen.europa.eu/who-we-are/the\\_centre](https://www.satcen.europa.eu/who-we-are/the_centre), z dn. 19.01.2022.

Działalność Centrum Sytuacyjnego UE zainicjowano w 2002 r., a jego personel początkowo stanowili oddelegowani przez państwa członkowskie specjaliści od analiz wywiadowczej. Następnie w 2005 r. wzmocniono centrum poprzez zespół ekspertów do walki z terroryzmem. Było to spowodowane przede wszystkim zamachami terrorystycznymi w 2004 r. w Madrycie oraz w 2005 r. w Londynie. W 2012 r. SitCen zostało zaimplementowane do struktury Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a następnie przemianowane na Centrum Analiz Wywiadowczych UE (EU Intelligence Analysis Centre – EU IntCen). Główne zadania realizowane przez EU IntCen sprowadzają się do zapewnienia:

- informacji, które nie są dostępne w jawnych źródłach lub przekazywane Wysokiemu Przedstawicielowi oraz Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa przez służby wywiadowcze i bezpieczeństwa państw członkowskich,
- oceny oraz informacji, a także całej gamy innych produktów opartych na wywiadzie i otwartych źródłach (OSINT – Open Source Intelligence) na potrzeby Wysokiego Przedstawiciela, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz innych podmiotów decyzyjnych UE w ramach WPBiO, a także państw członkowskich,
- usługi w formie pojedynczego punktu kontaktowego dla informacji niejawnych pochodzących z wywiadu cywilnego i służb bezpieczeństwa państw członkowskich,
- wsparcia i pomocy Przewodniczącemu Rady Europejskiej oraz Przewodniczącemu Komisji Europejskiej w realizowaniu ich funkcji w ramach stosunków zewnętrznych<sup>122</sup>.

W ramach centrum zatrudnionych jest ok. 100 osób, a główne usługi dostarczane przez personel oparte są na otwartych źródłach, czyli przede wszystkim na informacjach dostępnych w Internecie oraz w mediach. Część informacji dostarczana jest przez służby państw członkowskich oraz dyplomatów unijnych i organizacje międzynarodowe.

IntCen jest strukturą czysto analityczną, bez własnych możliwości gromadzenia danych, a więc nie jest służbą wywiadowczą i należy je postrzegać raczej jako ośrodek analiz strategicznych. „IntCen łączy te dane na potrzeby niejawnych ocen dostarczanych decydom unijnym na zasadzie ściśle ograniczonego dostępu i nieudostępniania informacji stronom trzecim oraz z poszanowaniem przepisów o informacjach niejawnych UE, a także przepisów

---

<sup>122</sup> <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>, z dn. 19.01.2022.

państw członkowskich”<sup>123</sup>. W celu pozyskania informacji współpracuje z rozwiniętą siecią dyplomatyczną UE oraz wykorzystuje otwarte źródła. Wyjątkowość IntCen polega na tym, że w jego strukturach pracują analitycy i eksperci z różnych państw unijnych, a zatem, „przystępując do INTCEN-u, są nosicielami swoich kultur wywiadowczych, a po powrocie do swoich macierzystych organizacji przyczyniają się do rozpowszechniania w nich standardowego podejścia do analizy wywiadowczej, którą stosowali w Brukseli. Na unikalną kulturę inteligencji INTCEN mają zatem wpływ różne europejskie kultury inteligencji narodowej, a wzajemna wymiana, która ma miejsce w instytucjach UE, jest później przekazywana (choć prawdopodobnie w zaadaptowanej i osłabionej formie) do różnych krajów”<sup>124</sup>.

Co ciekawe, w ramach stałej współpracy strukturalnej zainicjowano projekt utworzenia unijnej wspólnej szkoły wywiadu (Joint EU Intelligence School): „Decyzja ta jest interpretowana powszechnie jako pierwszy konkretny krok na drodze zacieśnienia i pogłębienia wewnątrz europejskiej współpracy w sferze bezpieczeństwa w konsekwencji brexitu”<sup>125</sup>. Siedziba szkoły ma być zlokalizowana na Cyprze, natomiast koordynatorem projektu jest Grecja. Szkoła, we współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim oraz służbami wywiadowczymi państw członkowskich, ma zapewnić edukację i szkolenia w dyscyplinach wywiadowczych, jak też innych konkretnych dziedzinach dla personelu wywiadowczego i niewojskowego państw członkowskich UE.

Informacje wywiadowcze to istotny aspekt w procesie decyzyjnym narodowym i ponadnarodowym zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i wojskowej. Należy jednak pamiętać, że podstawą skuteczności inicjowania i prowadzenia działań, zwłaszcza w wymiarze wojskowym, jest posiadanie odpowiednich sił i środków. Zwiększanie tego potencjału to proces oparty przede wszystkim na narodowych możliwościach, jednak UE również realizuje zadania w tym zakresie. Rozwój wspólnych zdolności obronnych to podstawowe zadanie Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Agency, EDA), której działalność zainicjowano w 2004 r. Została ustanowiona Wspólnym działaniem Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie

---

<sup>123</sup> Odpowiedź udzielona przez Wysokiego Przedstawiciela / Wiceprzewodniczącego Josepa Borrellę w imieniu Komisji Europejskiej, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-005711-ASW\\_PL.html#def1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-005711-ASW_PL.html#def1), z dn. 27.06.2022.

<sup>124</sup> R. Arcos, J.M. Palacios, EU INTCEN: A transnational European culture of intelligence analysis? „Intelligence and National Security” 2020, vol. 35, nr 1, s. 16, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2019.1649912>, z dn. 19.01.2022.

<sup>125</sup> G. Małecki, Czy powstanie europejskie CIA? <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/czy-powstanie-europejskie-cia>, z dn. 19.01.2022.



ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony, „aby wspomagać wysiłki Rady i państw członkowskich zmierzające do poprawy zdolności obronnych Unii w zakresie zarządzania kryzysowego oraz utrzymania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony”<sup>126</sup>. Powołanie agencji było naturalną konsekwencją rozwijania WPBiO, zwłaszcza pojawienia się struktur polityczno-wojskowych, które umożliwiły UE przejście odpowiedzialności za pełny zakres zadań związanych z zapobieganiem konfliktom i zarządzaniem kryzysami – określonych w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). Co więcej, wcześniejsze nieudane próby utworzenia Europejskiej Agencji Zbrojeniowej (European Armaments Agency, EAA), a także niewielka aktywność Zachodnioeuropejskiej Grupy ds. Uzbrojenia (Western European Armaments Group, WEAG), a następnie Zachodnioeuropejskiej Organizacji Uzbrojenia (Western European Armaments Organisation, WEAO), w połączeniu z rosnącą konkurencją w przemyśle zbrojeniowym na świecie, poniekąd zmusiły państwa członkowskie do poszukiwania nowych rozwiązań w tym obszarze. Niewiele europejskich projektów ukierunkowanych na intensyfikację współpracy w obszarze zbrojeniowym odniosło sukces. Jednym z nich było niewątpliwie utworzenie Organizacji Współpracy w Dziedzinie Uzbrojenia (Organisation conjointe de coopération en matière d’armement, OCCAR), której głównym celem była realizacja programów zbrojeniowych w ramach współpracy państw europejskich. OCCAR istnieje do dnia dzisiejszego i liczy obecnie sześć państw członkowskich, tj. Niemcy, Belgię, Hiszpanię, Francję, Włochy oraz Wielką Brytanię. Jej misja polega na „zarządzaniu europejskimi programami zbrojeniowymi przez cały cykl ich życia, a także programami demonstracyjnymi technologii (TDP) [...]. Portfolio przedsięwzięć OCCAR obejmuje obecnie 13 ważnych programów zbrojeniowych o łącznym budżecie operacyjnym w 2020 r. wynoszącym około 4 mld euro”<sup>127</sup>. Jak już wspomniano, OCCAR to jeden z nielicznych przykładów udanej współpracy zbrojeniowej.

WEAO zakończyła swoją działalność w 2006 r., rok wcześniej natomiast zlikwidowano WAEG. Funkcjonowanie WEAO było o tyle istotne, że organizacja ta była „pierwszym europejskim organem w dziedzinie uzbrojenia, który posiadał międzynarodową osobowość prawną; jego zadaniem było, poprzez komórkę badawczą, promowanie projektów badawczych i technologicznych (R&T) w ramach kompetencji WEAO oraz organizowanie podpisywania

<sup>126</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2015/1835 z dnia 12 października 2015 r. określająca statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony (wersja przekształcona).

<sup>127</sup> What does OCCAR do? <http://www.occar.int/21-what-does-occar-do>, z dn. 19.06.2022.

umów w imieniu uczestniczących krajów”<sup>128</sup>. Kontynuacją WEAO i WAEG było utworzenie EDA – jako odpowiedzi na „niezwykle rozdrobniony rynek sprzętu obronnego charakteryzujący się protekcyjną polityką, małymi firmami krajowymi i niskim poziomem inwestycji”<sup>129</sup>. Dążono do stworzenia podmiotu, w ramach którego „kwestie zdolności obronnych, technologii i uzbrojenia oraz ekonomiczne aspekty obronności miałyby być rozwiązywane w sposób bardziej kompleksowy i systematyczny niż poprzez doraźne spotkania przedstawicieli rządu, jak miało to miejsce w przypadku praktyk w NATO lub UZE”<sup>130</sup>. EDA dość szybko stała się istotnym elementem w zakresie prowadzenia badań i pozyskiwania nowych technologii wojskowych, a także rozwijania europejskiego przemysłu obronnego.

Funkcjonowanie EDA sprowadza się obecnie do trzech misji:

- wspieranie rozwoju zdolności obronnych i współpracy wojskowej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej,
- stymulowanie badań i technologii obronnych (B+T) oraz wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego,
- działanie „na styku” wojska i polityk UE<sup>131</sup>.

EDA zrzesza 26 państw członkowskich UE i jest kluczowym podmiotem w inicjowaniu oraz koordynacji wspólnych projektów w zakresie zdolności. „Agencja stała się »centrum« europejskiej współpracy w dziedzinie obronności”<sup>132</sup>. Najważniejsze inicjatywy, w których EDA pełni istotną rolę, to obecnie:

- Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (Coordinated Annual Review on Defence, CARD) – zainicjowany w 2017 r., ma na celu wspieranie stopniowej synchronizacji i wzajemnego dostosowywania krajowych cykli planowania obronnego i praktyk rozwoju zdolności.
- Stała współpraca strukturalna (Permanent Structured Cooperation, PESCO) – jeden z podstawowych elementów unijnej polityki obronnej. W ramach PESCO realizowane są projekty (obecnie jest ich 60). Obejmują one takie obszary, jak szkolenia czy też

<sup>128</sup> The organisation and mode of operation of Western European Union, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/c5dd1c9b-5568-4810-a19d-37e55dfa60d8>, z dn. 20.06.2022.

<sup>129</sup> F. Mèrand, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oksford–Nowy Jork 2008, s. 34.

<sup>130</sup> N. Karampekios, I. Oikonomou (red.), *The European Defence Agency: Arming Europe*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2015, s. xvi.

<sup>131</sup> <https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>, z dn. 19.06.2022.

<sup>132</sup> What we do? <https://eda.europa.eu/>, z dn. 19.06.2022.

pozyskiwanie zdolności w domenie morskiej, lądowej, powietrznej, jak i cybernetycznej.

- Europejski Fundusz Obronny (European Defence Fund, EDF) – ma na celu współfinansowanie wspólnych projektów europejskich w dziedzinach badań obronnych i rozwoju zdolności. Budżet na lata 2021–2027 wynosi 7,9 mld EUR.
- Plan rozwoju zdolności (Capability Development Plan, CDP) – to instrument, który ma na celu zapewnienie koordynacji i integracji rozwoju zdolności wojskowych. Dzięki niemu UE jest w stanie określić, jakie zdolności wojskowe powinna posiadać. Okresowe przeglądy są realizowane w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi.

Konkludując, należy podkreślić, że znaczenie EDA systematycznie rośnie. Świadczy o tym wzmacnianie współpracy wojskowej między państwami członkowskimi, zwłaszcza w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę. Kolejne lata przyniosą szereg nowych wyzwań generowanych przez gwałtowne zmiany w europejskim środowisku bezpieczeństwa, a EDA będzie musiała we właściwy sposób wykorzystywać pojawiające się szanse, jednocześnie nie powodując dodatkowej konkurencji na europejskim rynku zbrojeniowym.

Warto również zauważyć, że proces kształtowania WPBiO jest funkcją wielu innych procesów zachodzących zarówno na poziomie instytucji i podmiotów unijnych, jak również państw członkowskich oraz międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Debata strategiczna wokół kierunków rozwoju tej polityki jest prowadzona na wielu płaszczyznach. Jedną z nich jest Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (European Union Institute for Security Studies, EUISS), który został utworzony w styczniu 2002 r. jako autonomiczna agencja na mocy Wspólnego działania Rady 2001/554 z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (obecnie regulowanego decyzją Rady 2014/75/WPZiB z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem) w celu wzmocnienia zdolności analizy, prognozowania i tworzenia sieci w działaniach zewnętrznych UE<sup>133</sup>. Jest to jedna z agencji wyspecjalizowanych UE, której zadaniem jest analiza kwestii polityki zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa i obrony. Agencja jest platformą służącą do wymiany poglądów, organizowania forów dyskusyjnych, prowadzenia badań oraz przygotowywania publikacji w zakresie WPZiB/WPBiO. Jej zadaniem jest również integrowanie środowisk eksperckich,

<sup>133</sup> <https://www.iss.europa.eu/about-us>, z dn. 25.06.2022.

naukowych, a także przedstawicieli mediów i społeczeństwa obywatelskiego z krajów UE oraz z pozostałych państw. Społeczne poparcie i zrozumienie dla inicjatyw podejmowanych w obszarze bezpieczeństwa oraz obronności UE, a także zwiększanie europejskiej kultury i bezpieczeństwa, są niezwykle istotne. Stąd też EUISS wchodzi w skład sieci krajowych instytutów, kolegiów, akademii i instytucji na terenie UE zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa, jak też obrony. Jednym z elementów tej sieci jest również Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony – EKBiO (European Security and Defence College, ESDC) ustanowione w dniu 18 lipca 2005 r. na podstawie wspólnego działania 2005/575/WPZiB. Aktualna podstawa prawna funkcjonowania EKBiO to decyzja 2020/1515 w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony oraz uchylenia decyzji (WPZiB) 2016/2382. EKBiO zapewnia szkolenia i kształcenie w dziedzinie WPZiB/WPBiO na poziomie europejskim, aby rozwijać oraz propagować wspólne rozumienie tych polityk wśród personelu cywilnego i wojskowego oraz aby określać i rozpowszechniać przez swoje działania szkoleniowe, jak też edukacyjne najlepsze praktyki w zakresie różnych zagadnień dotyczących przedmiotowych polityk<sup>134</sup>.

Podsumowując, analizując system instytucjonalny UE w obszarze WPZiB/WPBiO z zastosowaniem teorii PAT, należy stwierdzić, że mocodawcy (państwa członkowskie) delegowali na poziom ponadnarodowy przede wszystkim kompetencje, które mają na celu harmonizację współpracy i wypracowywanie wspólnych stanowisk. Działanie instytucji unijnych w tych dziedzinach jest uzależnione od jednomyślnej decyzji mocodawców i nic nie wskazuje na to, żeby ten stan uległ zmianie w najbliższym czasie. Bezpieczeństwo narodowe i polityka zagraniczna to podstawowe funkcje każdego państwa, stąd siła wpływu „agentów” w tym zakresie jest mocno ograniczona. Suwerenność obronna może jednak ulec osłabieniu, jeżeli „agenci” przyjmą rolę promotora obronności i w ten sposób będą wpływać na oczekiwania państw członkowskich. Zmieniające się uwarunkowania w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, a zwłaszcza wojna w Ukrainie, mogą być okazją do wzmocnienia systemu instytucjonalnego – a tym samym wykonywania kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony przez poszczególnych „agentów”. Większa autonomia instytucjonalna może być szansą na wzrost roli operacyjnej instytucji – wypełnienie luki pomiędzy deklaracjami UE dotyczącymi

---

<sup>134</sup> Decyzja 2020/1515 w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony oraz uchylenia decyzji (WPZiB) 2016/2382.

roli w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa a jej możliwościami ograniczonymi między innymi formułą międzyrządowości.

Stopień złożoności systemów instytucjonalnego i normatywnego, w ramach których funkcjonuje UE, z jednej strony ma za zadanie ograniczać naturalną tendencję poszczególnych instytucji unijnych do poszerzania swoich kompetencji, z drugiej jednak ma również umożliwić rozwój i ewolucję UE. Udowodniła ona wielokrotnie, że jest zdolna do reformowania również wrażliwych obszarów jej funkcjonowania, jednak rzeczywista emancypacja polityki bezpieczeństwa i obrony w jej ramach – wydaje się być nadal odległą perspektywą.

W opinii autorki powyższe rozważania dotyczące zarówno historycznych, jak i aktualnych uwarunkowań, w ramach których realizowana jest WPBiO, są niezbędne do zrozumienia i zbadania kolejnych kwestii związanych ze specyficzną aktywnością UE, jaką jest bezpieczeństwo na morzu. Zrozumienie ograniczeń i możliwości wynikających ze specyfiki Unii Europejskiej jako kreatora bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym jest warunkiem *sine qua non* właściwego podejścia do analizy jej jako globalnego gwaranta bezpieczeństwa morskiego.



## NORMATYWNY I INSTYTUCJONALNY DOROBK UE W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA NA MORZU

### 3.1. BEZPIECZEŃSTWO W MORSKIEJ DOMENIE – ANALIZA KRYTYCZNA TERMINOLOGII

W środowisku morskim bezpieczeństwo i ochrona to pojęcia, których właściwa interpretacja determinuje funkcjonowanie wielu podmiotów – zarówno na gruncie państwowym, jak również międzynarodowym. Terminy te są często mylnie interpretowane, niejednokrotnie utożsamiane, błędnie tłumaczone – bez uwzględnienia kontekstu. Może to prowadzić do niejasnego podziału kompetencji i braku jednoznacznej interpretacji tych samych elementów.

Na gruncie piśmiennictwa polskiego pojęcie bezpieczeństwa morskiego, bezpieczeństwa na morzu, a także bezpieczeństwa morskiego państwa w obszerny i kompleksowy sposób opisał T. Szubrycht w swojej książce pt. „Bezpieczeństwo morskie państwa. Zarys problemu”, a następnie wraz z zespołem autorskim w „Strategicznej koncepcji bezpieczeństwa morskiego RP” (SKBM RP). Zdefiniował on pojęcie bezpieczeństwa morskiego jako: „subiektywną ocenę poziomu zagrożeń i wyzwań odnoszących się do działalności ludzkiej na akwenach morskich, która jest efektem technicznej, proceduralnej oraz osobowej niedoskonałości, na którą nakładają się warunki hydrometeorologiczne. Obejmuje ono między innymi bezpieczeństwo: życia i mienia, środowiska naturalnego, nawigacyjne oraz pozyskiwania zasobów naturalnych”<sup>1</sup>. Bezpieczeństwo morskie państwa według T. Szubrychta to: „proces (stan), w którym

---

<sup>1</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa...*, op. cit., s. 31.



możliwe jest przeciwstawienie się lub minimalizowanie wszystkich wyzwań i zagrożeń na akwenach morskich. Ma ono na celu zapewnienie efektywnego egzekwowania obowiązujących postanowień prawa (krajowego i międzynarodowego) oraz integralności terytorialnej obszarów morskich znajdujących się pod jurysdykcją państwa. Jego zagwarantowanie ma również stworzyć warunki, które zapewnią wykorzystywanie akwenów uznanych za żywotne dla państwa zgodnie z wolą i interesem narodowym<sup>2</sup>. Natomiast pojęcie bezpieczeństwa na morzu to zgodnie z zapisami w SKBM RP (*maritime security and safety*): „nadrzędny termin określający łącznie bezpieczeństwo morskie i bezpieczeństwo morskie państwa. Oznacza stan na wszechoceanie, na którym efektywnie egzekwowane jest prawo międzynarodowe i prawo krajowe, gwarantowana jest wolność żeglugi oraz skutecznie chronieni są obywatele, infrastruktura, transport, środowisko i zasoby morskie”<sup>3</sup>.

W piśmiennictwie zagranicznym pojęcie ochrona na morzu (*maritime security*) i bezpieczeństwo morskie (*maritime safety*) często wymieniane są jako dwa elementy tej samej całości, ściśle ze sobą skorelowane, ale jednak pojęcia, które należy od siebie odróżniać. Zasadnicza różnica polega na tym, że *security*, czyli ochrona, dotyczy zagrożeń i ryzyk spowodowanych przez człowieka (intencjonalnych), natomiast *safety*, czyli bezpieczeństwo, odnosi się do ryzyk i zagrożeń nieintencjonalnych. Podział ten jest bardzo istotny, ponieważ wpływa na funkcjonowanie wielu podmiotów, ich kompetencje i zadania.

Kolejnym problemem semantycznym dostrzeganym przez ekspertów jest interpretacja tych samych terminów w różny sposób. Klasycznym przykładem wieloznacznego pojęcia, interpretowanego w zależności od kontekstu i intencji tego, kto się nim posługuje, jest termin *security*. Jak zauważają autorzy raportu „Maritime surveillance in support of CSDP: The wise pen team. Final report to EDA steering board”<sup>4</sup> termin ten jest rozumiany czasem jako działanie, innym razem jako stan lub cel. Jest to widoczne zwłaszcza w przypadku porównania nomenklatury wojskowej z rozporządzeniem (WE) nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych. W przypadku interpretacji służb mundurowych najczęściej ochrona jest stanem,

<sup>2</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>3</sup> Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego RP, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa–Gdynia 2017, s. 73.

<sup>4</sup> Maritime surveillance in support of CSDP: The wise pen team. Final report to EDA steering board, The Wise Pen Team: Vice Admirals F. del Pozo, A. Dymock, L. Feldt, P. Hebrard, F. Sanfelice di Monteforte, 26 kwietnia 2010, [http://www.science-ethique.org/site\\_ES/fichiers/docs/b\\_wise\\_pen\\_team\\_report\\_26\\_april\\_2010.pdf](http://www.science-ethique.org/site_ES/fichiers/docs/b_wise_pen_team_report_26_april_2010.pdf), z dn. 17.05.2020.

ale generalnie niewymagającym żadnego działania, chyba że *status quo* zostaje zakłócony. We wspomnianym rozporządzeniu ochronę na morzu definiuje się z kolei jako „połączenie środków zapobiegawczych mających na celu ochronę żeglugi morskiej i obiektów portowych przed zagrożeniami zamierzonych aktów bezprawnych”<sup>5</sup>. W słowniku NATO natomiast termin *security* został przetłumaczony na język polski jako bezpieczeństwo i oznacza: „stan osiągany, gdy określona informacja, sprzęt, personel, działania i obiekty są chronione przed szpiegostwem, sabotażem, działalnością wywrotową i terroryzmem, jak również przed utratą lub nieuprawnionym ujawnieniem”<sup>6</sup>. W przedmiotowym słowniku można również odnaleźć definicję ochrony ludności, przez którą należy rozumieć: „działania podejmowane przez służby ratunkowe w celu ochrony ludności, mienia, infrastruktury i środowiska przed skutkami klęsk żywiołowych naturalnych i technologicznych oraz innych sytuacji wyjątkowych”<sup>7</sup>. Wprawdzie nie ma w nim definicji bezpieczeństwa morskiego/na morzu czy ochrony na morzu, niemniej jednak można w nim odnaleźć definicję bezpieczeństwa w porcie (*port security*), zgodnie z którą termin ten oznacza: „ochronę okrętów, przystani, portów, urządzeń wodnych i ładunków przed wewnętrznymi zagrożeniami, takimi jak: zniszczenie, utrata lub uszkodzenie wskutek sabotażu lub innych działań wywrotowych, wypadków, kradzieży oraz innych podobnych przyczyn. 26/2/98”<sup>8</sup>.

Przytoczone definicje świadczą o tym, że w rozumieniu NATO termin *security* jest zamiennie używany z *safety*. W doktrynie NATO dotyczącej wkładu wojskowego w stabilizację i odbudowę AJP-3.4.5 posłużono się pojęciami *Safe and Secure Environment* (SASE) oraz *Freedom of Movement* jako dwoma głównymi celami wsparcia wojskowego dla odbudowy i rekonstrukcji danego terytorium. Ustanowienie SASE ma zapewnić ludności „swobodę wykonywania codziennych czynności bez strachu przed uporczywą przemocą na dużą skalę. Takie środowisko charakteryzuje się lokalną normą porządku publicznego, bezpieczeństwa fizycznego, terytorialnego, państwowym monopolem na przemoc i ochronę ludności cywilnej. SASE pozwala na kontynuowanie

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 725/2004 z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych (Dz. Urz. UE L 129/6 z 29.4.2004, s. 76).

<sup>6</sup> AAP-6: Słownik terminów i definicji NATO zawierający wojskowe terminy i ich definicje stosowane w NATO, s. 354, <https://wcnjik.wp.mil.pl/u/AAP6PL.pdf>, z dn. 5.05.2020.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 99.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 403.

innych działań S&R (*stabilization and reconstruction*)”<sup>9</sup>. A zatem można stwierdzić, że w tym kontekście *safe* oznacza stan pożądany, oczekiwany. Jest to stan, który jest celem działań NATO w regionie, który wymaga rekonstrukcji i stabilizacji.

W Strategii bezpieczeństwa morskiego NATO (2011) posłużono się z kolei pojęciem *maritime security* – „w ramach szerszych wysiłków mających na celu zaradzenie zagrożeniom bezpieczeństwa powstającym w środowisku morskim siły morskie NATO mogą przyczynić się do utrzymania bezpiecznego i chronionego środowiska morskiego, biorąc pod uwagę ich wyjątkowe zdolności i rutynowe działania na niebieskich wodach. Istniejące przepisy krajowe i międzynarodowe są wystarczające, aby umożliwić sojusznikom podjęcie szeregu operacji związanych z bezpieczeństwem morskim; mogą jednak istnieć możliwości dalszego zwiększania wzajemnej świadomości i, w miarę możliwości, harmonizacji operacyjnej między krajowymi organami oraz praktyką. Bezpieczeństwo morskie jest odpowiednim obszarem do współpracy z partnerami”<sup>10</sup>.

W nomenklaturze UE, a konkretnie w Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, podobnie jak w przypadku NATO, również posłużono się pojęciem *maritime security*, tytułując dokument: „European Union Maritime Security Strategy”. Bezpieczeństwo morskie (*maritime security*) rozumiane jest w nim: „jako sytuacja w światowym obszarze morskim, w której egzekwowane jest prawo międzynarodowe i prawo krajowe, gwarantowana jest wolność żeglugi oraz chronieni są obywatele, infrastruktura, transport, środowisko i zasoby morskie”<sup>11</sup>. Można tu zauważyć brak precyzji w posługiwaniu się nomenklaturą pojęciową, ponieważ przedmiotowa strategia dotyczy szerokiego spektrum bezpieczeństwa na morzu, a zatem również *maritime safety*. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że inicjując działalność EMSA (European Maritime Safety Agency), posłużono się pojęciem *safety*, co jest zgodne z misją agencji, czyli zapobieganie zanieczyszczeniom w morskim środowisku powodowanym przez działalność człowieka. A zatem na etapie tworzenia agencji rozróżnienie między *safety* i *security* było

<sup>9</sup> NATO standard AJP-3.4.5: Allied Joint Doctrine for the military contribution to stabilization and reconstruction. Edition A Version 1, December 2015, s. 1–2, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/625763/doctrine\\_nato\\_stabilization\\_reconstruction\\_ajp\\_3\\_4\\_5.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/625763/doctrine_nato_stabilization_reconstruction_ajp_3_4_5.pdf), z dn. 6.05.2020.

<sup>10</sup> Alliance Maritime Strategy, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_75615.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm), z dn. 13.05.2020.

<sup>11</sup> Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Rada Unii Europejskiej, 11205/14, Bruksela, 24 czerwca 2014 r., s. 3.

egzekwowane. Tym bardziej zaskakuje zawężone ujęcie problematyki morskiej do *security* we wspomnianej strategii, w treści której zawarto kompleksowe podejście do środowiska morskiego, zawierające elementy zarówno *maritime security*, jak i *maritime safety*.

W opinii autorki niniejszej monografii dokument powinien zostać zatytułowany „European Union Maritime Security and Safety Strategy”, a w polskim piśmiennictwie powinien funkcjonować jako „Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego i ochrony na morzu” lub jako „Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa na morzu”. Z tym, że drugi wariant jest możliwy, jeżeli przyjęte zostanie założenie, zgodnie z którym bezpieczeństwo na morzu to nadrzędny termin określający łącznie bezpieczeństwo morskie i bezpieczeństwo państwa, a jednocześnie uwzględnione zostaną specyfika Unii Europejskiej i cele, które stawia sobie ona w tym dokumencie. Takie ujęcie badanej problematyki zaproponowano we wspomnianej już powyżej Strategicznej koncepcji bezpieczeństwa morskiego RP. Co ciekawe, w przedmiotowym dokumencie *maritime security* określono jako *bezpieczeństwo morskie państwa*, czyli ochronę terytorium lądowego i morskiego państwa, infrastruktury, gospodarki, środowiska i zasobów ludzkich przed wyzwaniami i zagrożeniami pochodzącymi z kierunku morskiego. Obejmuje ono również egzekwowanie obowiązujących postanowień prawa krajowego i międzynarodowego oraz zapewnienie integralności terytorialnej państwa. Stwarza warunki dające gwarancję wykorzystywania akwenów mających dla państwa żywotne znaczenie, zgodnie z jego wolą i interesem narodowym<sup>12</sup>. Takie ujęcie *maritime security* różni się od tego zawartego w dokumentach UE i NATO, a także w piśmiennictwie zagranicznym, w którym *maritime security* oznacza ochronę na morzu.

Reasumując, dotychczasowa analiza semantyki pojęć związanych z bezpieczeństwem w środowisku morskim prowadzi do konstatacji, iż panuje chaos pojęciowy, a dokumenty źródłowe Unii Europejskiej, NATO oraz polskie różnią się w ich interpretacji.

Właściwe podejście do kwestii semantycznych jest warunkiem *sine qua non* skutecznego podziału kompetencji pomiędzy różnymi podmiotami, a także efektywnej komunikacji i współpracy. Według L. Feldta, P. Roella i R.D. Thielego należy odróżnić pojęcie bezpieczeństwa morskiego (*maritime*

<sup>12</sup> Strategiczna koncepcja..., op. cit., s. 73.

*safety*) od ochrony na morzu (*maritime security*)<sup>13</sup>. Autorzy przywołują definicje zawarte we wspomnianym już raporcie „Maritime surveillance in support of CSDP: The wise pen team. Final report to EDA steering board”<sup>14</sup>, według którego ochrona na morzu (*maritime security*) to, „połączenie środków zapobiegawczych i służących reagowaniu w celu ochrony domeny morskiej przed zagrożeniami i celowymi bezprawnymi działaniami. Komentarz: Proponowana definicja, obejmująca zarówno środki zapobiegawcze, jak i służące reagowaniu, zawiera w sobie tak działania organów ścigania (cywilne i wojskowe), jak też operacje obronne. Ponadto termin *domena morska* (zdefiniowany poniżej) obejmuje więcej niż tylko *obiekty żeglugowe i portowe* (które wydają się wykluczać załogi i inny personel), które były przedmiotem ochrony zgodnie z tekstem zatwierdzonym przez Parlament Europejski i Radę. Ulepszona definicja, koncentrując się na niezgodnym z prawem korzystaniu z domeny morskiej, sprawia, że *maritime security* jest działaniem międzynarodowym i międzyagencyjnym, cywilnym oraz wojskowym w celu ograniczania ryzyka i przeciwdziałania zagrożeniom związanym z nielegalną lub zagrażającą działalnością w domenie morskiej, tak aby mogły być podejmowane w celu egzekwowania prawa i ochrony obywateli oraz ochrony interesów krajowych, jak też międzynarodowych. Zarówno policja, jak i agencje obronne mają odrębne i bezpośrednie obowiązki w zakresie ochrony”<sup>15</sup>. W cytowanym wyżej dokumencie widnieje również definicja bezpieczeństwa morskiego (*maritime safety*), które jest rozumiane jako, „połączenie środków zapobiegawczych i reagowania, mających na celu ochronę domeny morskiej i ograniczanie skutków przypadkowych bądź naturalnych niebezpieczeństw, szkód, zniszczeń, ryzyk lub strat [...]. Bezpieczeństwo morskie w kontekście *domeny morskiej* odnosi się do zagrożeń dla statku, jego załogi i pasażerów i/lub ładunku i do nawigacji; obejmuje również zapobieganie i sankcjonowanie zanieczyszczeń ze statków oraz interwencje w celu ograniczenia szkód spowodowanych incydentami [...], odpowiedzialność i odszkodowanie za szkody są również częścią bezpieczeństwa [...]. Liczba agencji rządowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo morskie jest duża: policja, kontrola ruchu, ochrona rybołówstwa, ochrona środowiska, poszukiwanie i ratowanie, to tylko kilka z nich bezpośrednio odpowiedzialnych za aspekty bezpieczeństwa i zarządzania morzem. Resort

<sup>13</sup> L. Feldt, P. Roell, R.D. Thiele, Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach, „ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security” 2013, nr 222, [https://www.files.ethz.ch/isn/162756/222\\_feldt\\_roell\\_thiele.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/162756/222_feldt_roell_thiele.pdf), z dn. 17.05.2020.

<sup>14</sup> Maritime surveillance in support of CSDP..., op. cit.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 47.

obrony, pomimo swoich rozległych możliwości, powinien być postrzegany jako podmiot wspierający lub pomocniczy, ale nieponoszący głównej odpowiedzialności w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>16</sup>.

Ważne dla właściwego zrozumienia powyższej definicji jest precyzyjne określenie, czym wg autorów raportu jest „domena morska”. Otóż w dokumencie określono ją jako: „wszystkie obszary i rzeczy związane z morzem, znajdujące się pod powierzchnią, przylegające lub graniczące z morzem lub oceanem, w tym wszelka działalność związana z morzem, infrastrukturą, ludźmi, ładunkami oraz statkami i innymi środkami transportu<sup>17</sup>. Sprowadzanie pojęcia ochrony tylko do „obiektów żeglugowych i portowych”, jak w rozporządzeniu (WE) nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych, powoduje nieuzasadnione ograniczenie w wykonywaniu obowiązków przez wiele agencji rządowych<sup>18</sup>. W tym miejscu warto również przywołać definicję morskiej domeny w kontekście UE. Zdaniem autorów cytowanego dokumentu morska domena UE to „część domeny morskiej objęta przez UE – wody terytorialne państw członkowskich, wyłączone strefy ekonomiczne, platformy kontynentalne, obszary poszukiwania i ratownictwa określone przez UNCLOS / SOLAS, statki pływające pod banderą wraz z całym ładunkiem będące własnością lub związane z UE, a także jakikolwiek inny obszar, który został określony jako obszar operacyjny dla operacji morskiej UE<sup>19</sup>. Z powyższej definicji wynika wiele implikacji. Przede wszystkim kluczowy wniosek, jaki się nasuwa, dotyczy tego, że w obszarze strategicznego zainteresowania UE jest zarówno bezpieczeństwo, jak i ochrona morskiej domeny UE. Mnogość elementów tworzących tę domenę dodatkowo komplikuje sytuację w aspekcie ujednoczenia obowiązującej nomenklatury czy jasnego rozdzielenia zadań i kompetencji.

Co więcej, w cytowanym dokumencie pojawiają się również inne elementy potwierdzające potrzebę oddzielenia *safety* od *security*, a mianowicie definicje operacji ochrony na morzu (*maritime security operations*) oraz operacji bezpieczeństwa morskiego (*maritime safety operations*). Operacje ochrony na morzu zostały zdefiniowane jako: „operacje wykonywane przez agencje ochrony lub bezpieczeństwa w celu osiągnięcia lub przywrócenia wolności od groźby bądź umyślnych bezprawnych działań w domenie morskiej<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 47.

Operacje te z reguły nie są wykonywane przez jedną agencję, np. wzajemne wsparcie policji i marynarki wojennej w działaniach na morzu. A zatem podwójne role „wspierające/wspierane” powinny być jasno określone i przyjęte w wymaganiach operacyjnych<sup>21</sup>. Z kolei operacje bezpieczeństwa morskigo to: „operacje przeprowadzane przez agencję odpowiedzialną w sferze bezpieczeństwa, ze wsparciem lub bez wsparcia agencji ochrony bądź obrony, w celu ochrony domeny morskiej przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa, czy też środowiska z powodu nieprzestrzegania międzynarodowych zasad bezpieczeństwa”<sup>22</sup>. Operacje te również mogą być prowadzone przez kilka agencji, a zatem przyjmuje się podobne rozwiązania w zakresie pełnienia ról wspierających/wspieranych, niemniej jednak w tym przypadku ministerstwo obrony może pełnić rolę pomocniczą. Warto nadmienić, że w przedmiotowym dokumencie wskazano również, co należy rozumieć pod pojęciem stref morskich UE. Według autorów dokumentu są to Ocean Atlantycki, Morze Bałtyckie, Morze Czarne, Morze Śródziemne i Morze Północne<sup>23</sup>.

Konkludując, w nomenklaturze Unii Europejskiej pojęcia *maritime security* oraz *maritime safety* zostały zdefiniowane i należy je od siebie odróżniać. Nieco inna interpretacja tych samych terminów występuje w aparacie pojęciowym Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz w polskiej literaturze przedmiotu. Może to rodzić problemy w postaci nieprecyzyjnego podziału kompetencji i odpowiedzialności w ramach różnych podmiotów działających na płaszczyźnie morskiej.

Z pewnością brak dokładności i istniejące niejednoznaczności w definiowaniu pojęć związanych z bezpieczeństwem w domenie morskiej stanowią wyzwanie z punktu widzenia badań naukowych. Dostrzeżone problemy w zakresie ich interpretacji mogą wyznaczyć interesujący kierunek pogłębionych dociekań naukowych.

### 3.2. MORSKI WYMIAR *ACQUIS* UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska w toku swojego funkcjonowania dążyła głównie do integracji w obszarze gospodarczym, przede wszystkim w ramach rynku wspólnotowego. Zdecydowanie aspekty gospodarcze były i nadal są elementami, które najłatwiej poddają się procesom integracyjnym. Niemniej jednak kolejne lata doświadczeń związanych z integracją europejską powodowały,

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 47–48.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 48.



że proces ten ulegał rozszerzeniu i pogłębieniu. Biorąc pod uwagę okres wcześniejszy, niełatwo jest znaleźć taki obszar aktywności państwa członkowskiego, w którym nie funkcjonowałyby w mniejszym lub większym stopniu regulacje unijne. Niektóre z tych obszarów, jak np. polityka handlowa, należą do wyłącznych kompetencji UE; jeszcze inne, jak choćby bezpieczeństwo wewnętrzne, należą do kompetencji dzielonych lub uzupełniających (np. zdrowie publiczne). Natomiast część z nich to tzw. kompetencje szczególne, czyli takie, w których UE może odgrywać specyficzną rolę lub realizować działania wychodzące poza normalny zakres jej kompetencji na mocy traktatów. Te dziedziny to koordynacja polityki gospodarczej, zatrudnienia oraz kształtowanie, jak też realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W ramach tej ostatniej realizowana jest wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, a jednym z jej elementów jest bezpieczeństwo morskie i ochrona na morzu. Unia Europejska stosunkowo późno zaangażowała się w kwestie morskie. Warto jednak zaznaczyć, że już w 1974 r. podpisana została umowa o współpracy z Międzynarodową Organizacją Morską (IMO), a w kolejnych dekadach przyjęto szereg zaleceń dotyczących implementacji morskich konwencji przez państwa Wspólnot Europejskich. Co więcej, równolegle kształtowano unijną politykę transportową, w tym również dotyczącą transportu morskiego. Jednak dopiero katastrofy tankowców Erika, a następnie Prestige zmusiły UE do większego zaangażowania w kwestie związane z bezpieczeństwem na morzu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w działalności UE zarysowały się dwa aspekty związane z bezpieczeństwem morskim – jeden z nich dotyczy polityki morskiej UE oraz bezpieczeństwa transportu morskiego i żeglugi. Drugi natomiast jest związany z odpowiedzią UE na rosnącą liczbę zagrożeń generowanych przez człowieka, takich jak terroryzm, piractwo czy też inne działania niezgodne z prawem międzynarodowym, i jest realizowany w ramach WPBiO.

Pierwszym raportem<sup>24</sup>, traktującym kompleksowo o zagadnieniach morskich, była zielona księga<sup>25</sup> „W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz. Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem” przypisywana Arthurowi C. Clarke’owi,

---

<sup>24</sup> Zob. Częściowa analiza dotycząca potencjału prawnego UE w obszarze bezpieczeństwa morskiego – T. Usewicz, Potencjał instytucjonalny i prawny UE w procesie kształtowania bezpieczeństwa morskiego, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” 2019, r. 13, s. 1–26.

<sup>25</sup> Zielone księgi to dokumenty publikowane przez Komisję Europejską w celu stymulowania dyskusji na określone tematy na poziomie europejskim. Dokumenty te zapraszają odpowiednie strony (osoby prawne lub fizyczne) do udziału w procesie konsultacji i debacie nad podstawami przedkładanych projektów. Zielone księgi mogą być przesłankami prac legislacyjnych określonych w białych księgach, [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=pl](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pl), z dn. 11.08.2019.

przedstawiona przez Komisję Europejską w 2006 r. Dwa lata później zainicjowano pierwszą morską operację wojskową Unii Europejskiej *EU NAVFOR Atalanta*, której celem jest ochrona statków na tamtejszych akwenach przed somalijskimi piratami. W 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący zintegrowanej polityki morskiej znany jako niebieska<sup>26</sup> (błękitna) księga (COM(2007)0575) – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej. Jak stwierdzono w komunikacie: „Rosnąca konkurencja o przestrzeń morską oraz zbiorowy wpływ działalności człowieka na morskie ekosystemy sprawiają, że rozdrobniony obecnie proces podejmowania decyzji w gospodarce morskiej jest niewystarczający i wymagają zintegrowanego podejścia opartego na ściślejszej współpracy. Działania polityczne w zakresie na przykład transportu morskiego, rybołówstwa, energii, nadzoru i kontroli na morzach, turystyki, środowiska morskiego i badań dotyczących morza zbyt długo prowadzono odrębnie, czego skutkiem jest niekiedy nieskuteczność, niespójność i konflikty interesów”<sup>27</sup>. W założeniach komunikatu Unia Europejska, a dokładnie Komisja Europejska, powinna pełnić rolę koordynatora w integrowaniu polityk morskich państw członkowskich. Zdaniem Komisji Europejskiej dotychczasowe działania, nawet w ramach jednego państwa, często były rozproszone i wykonywane przez kilka podmiotów jednocześnie. A zatem Komisja Europejska postawiła sobie szereg ambitnych zadań, które *de facto* miały spowodować ściślejszą współpracę zarówno w wymiarze wertykalnym, jak i horyzontalnym. Kluczowe instrumenty zintegrowanego kształtowania polityki, wymienione w dokumencie, dotyczyły:

- lepszej koordynacji nadzoru morskiego poprzez ściślejszą współpracę straży przybrzeżnych i innych właściwych agencji w państwach członkowskich oraz między państwami członkowskimi,
- morskiego planowania przestrzennego oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną,

---

<sup>26</sup> Niebieska księga to almanach, przewodnik dla kupujących lub inna kompilacja statystyk i informacji. Termin ten funkcjonuje od XV wieku, kiedy parlament Wielkiej Brytanii stosował duże księgi pokryte niebieskim aksamitem do prowadzenia dokumentacji. Oxford English Dictionary po raz pierwszy odnotowuje użycie tego pojęcia w 1633 r. Termin ten ma wiele innych znaczeń, [https://en.wikipedia.org/wiki/Blue\\_book](https://en.wikipedia.org/wiki/Blue_book), z dn. 11.08.2019.

<sup>27</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, KOM(2007) 575 wersja ostateczna, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN>, z dn. 5.09.2019, s. 4.

- ustanowienia odpowiedniej infrastruktury danych i informacji dotyczących morza, gromadzenia ich w kompleksowy i kompatybilny system oraz ich udostępnienia – jako narzędzia lepszego zarządzania, a ponadto rozszerzania usług o wartości dodanej i zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej.

W dokumencie wyraz „bezpieczeństwo” pojawia się 11-krotnie, w kontekście bezpieczeństwa morskiego, energetycznego, żeglugi, żywnościowego oraz pracy rybaków. Stwierdzenie o potrzebie ustanowienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa morskiego pojawia się w aspekcie przewozów morskich i stabilności tego niezwykle istotnego sektora dla handlu międzynarodowego oraz wewnętrznego Europy.

Zintegrowana polityka morska jest wobec tego pojęciem szerszym niż bezpieczeństwo morskie, ochrona na morzu, czy też bezpieczeństwo na morzu. Stanowi ona holistyczne podejście do wszystkich strategii UE związanych z morzami i oceanami, a zatem również do kluczowego dokumentu w tym obszarze, czyli Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Podstawą tej polityki jest założenie, że można czerpać większe zyski ze środowiska morskiego, jednocześnie wywierając mniejszy wpływ na środowisko. Warunkiem koniecznym jest koordynacja działań i umacnianie „błękitnej gospodarki”.

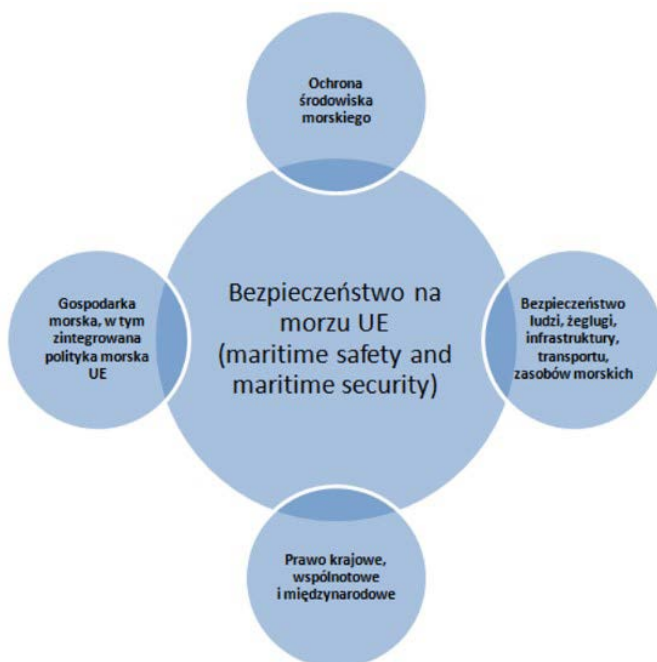
W takim ujęciu bezpieczeństwo morskie i ochrona na morzu UE będą elementami składowymi zintegrowanej polityki morskiej. W tekście dokumentu zawarto stwierdzenia dotyczące konieczności zapewnienia bezpieczeństwa na morzach. Cel ten został wymieniony jako jeden z wielu elementów, które stanowią obszar zainteresowania tej polityki. Ma on zostać zrealizowany głównie poprzez stworzenie europejskiej sieci nadzoru morskiego, pozwalającej na identyfikację i śledzenie statków. „Nadzór morski ma ogromne znaczenie dla bezpiecznego korzystania z morza i zabezpieczania morskich granic Europy. Poprawa i optymalizacja działań nadzoru morskiego oraz interoperacyjność na szczeblu europejskim są istotne z punktu widzenia wyzwań oraz zagrożeń związanych z bezpieczeństwem żeglugi, zanieczyszczeniem mórz, egzekwowaniem przepisów i ogólnym bezpieczeństwem”<sup>28</sup>.

Inne ujęcie przedmiotowej problematyki proponuje B. Germond, który przedstawia zintegrowaną politykę morską jako jeden z elementów

<sup>28</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, KOM(2007) 575 wersja ostateczna.

bezpieczeństwa morskiego. Implementując podejście B. Germonda do założeń przyjętych w ramach niniejszej monografii, należy pojęcie bezpieczeństwa morskiego zastąpić określeniem bezpieczeństwo na morzu. Bezpośredni związek między bezpieczeństwem na morzu (bezpieczeństwem morskim i ochroną na morzu) a gospodarką morską (a zatem również zintegrowaną polityką morską), ochroną środowiska morskiego i pozostałymi elementami je współtworzącymi został przedstawiony na rysunku 3.1.

**Rysunek 3.1. Bezpieczeństwo na morzu UE i jego elementy składowe**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Germond, *The maritime dimension of european security*, Palgrave Macmillan, 2015, s. 102.

Dla bezpieczeństwa morskiego i ochrony na morzu UE szczególne znaczenie mają prawo krajowe, wspólnotowe i międzynarodowe. Dotychczasowy dorobek prawny UE w obszarze kształtowania zintegrowanej polityki morskiej, bezpieczeństwa transportu morskiego i żeglugi, a także morskich aspektów WPBiO, to przede wszystkim:

- Rezolucja w sprawie wspólnej polityki dotyczącej bezpiecznych mórz, Dz. Urz. 1993, C 27.1.

- Dyrektywa Rady 94/57/WE z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich.
- Dyrektywa Rady 94/58/WE z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy.
- Dyrektywa Rady 96/98/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie wyposażenia statków.
- Dyrektywa Rady 98/18/WE z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich.
- Dyrektywa Rady 98/41/WE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów Państw Członkowskich Wspólnoty lub z portów Państw Członkowskich Wspólnoty.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 6 grudnia 2000 r. w sprawie wprowadzenia drugiego zestawu środków wspólnotowych po zatonięciu tankowca Erika [COM (2000) 802 wersja ostateczna] – nieopublikowany w dzienniku urzędowym.
- Dyrektywa 2001/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 94/57/WE w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich.
- Dyrektywa 2001/106/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/21/WE dotyczącą przestrzegania, w odniesieniu do żeglugi morskiej korzystającej ze wspólnotowych portów oraz żeglugi morskiej po wodach znajdujących się pod jurysdykcją Państw Członkowskich, międzynarodowych norm bezpieczeństwa statków i zapobiegania zanieczyszczeniom oraz pokładowych warunków życia i pracy (kontrola państwa portu).
- Rozporządzenie (WE) nr 417/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzenia konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu dla tankowców pojedynczokadłubowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94.
- Dyrektywa 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitoro-

wania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę Rady 93/75/EWG.

- Rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu.
- Rozporządzenie (WE) nr 1726/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2003 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 417/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu dla tankowców pojedynczokadłubowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94.
- Rozporządzenie (WE) nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych.
- Dyrektywa 2005/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie wzmocnienia ochrony portów.
- Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 42, 43 i 45 (Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa).
- Art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (ToFUE) – klauzula solidarności.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej KOM(2007) 575 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji w sprawie europejskiej polityki portowej KOM(2007) 616 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz badań morskich – Wykorzystanie spójnych ram Europejskiej Przestrzeni Badawczej jako wsparcia dla zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów” COM(2008) 534 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji: Mapa drogowa na rzecz planowania przestrzennego obszarów morskich: Opracowanie wspólnych zasad w UE KOM(2008) 791 wersja ostateczna.

- Komunikat Komisji w sprawie europejskiej strategii na rzecz badań morskich (COM(2008)0534), w którym zaproponowano konkretne środki i mechanizmy poprawy badań morskich.
- Komunikat Komisji w sprawie morskiej energii wiatrowej (COM(2008)0768), w którym wskazano wyzwania, z jakimi należy się zmierzyć, by wykorzystać potencjał Europy w zakresie morskiej energii wiatrowej.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 324/2008 z dnia 9 kwietnia 2008 r. ustanawiające uaktualnione procedury prowadzenia inspekcji Komisji w zakresie bezpieczeństwa morskiego.
- Komunikat i plan działania dotyczący utworzenia europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier KOM(2009) 10 wersja ostateczna.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/21/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/17/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/59/WE ustanawiającą wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 391/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach (przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/18/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiająca podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniająca dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 392/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków (Tekst mający znaczenie dla EOG).



- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/20/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/45/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich (Wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r. KOM(2009) 8 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów: Rozwój międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej KOM(2009)536 wersja ostateczna.
- Komunikat i plan działania dotyczący utworzenia europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier KOM(2009) 10 wersja ostateczna.
- Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (COM(2009)0248) – pierwsza kompleksowa strategia opracowana na szczeblu makroregionu i pierwszy krok w kierunku realizacji zintegrowanej polityki morskiej na szczeblu regionalnym, zawierająca wykaz 80 sztandarowych projektów.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: W kierunku zintegrowanej polityki morskiej zmierzającej do lepszego zarządzania Morzem Śródziemnym (COM(2009)0466).
- Komunikat Komisji w sprawie międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej (COM(2009)0536).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich i uchylająca dyrektywę 2002/6/WE.
- Komunikat Komisji: Wiedza o morzu 2020 (COM(2010)0461).
- Strategia UE dla Morza Czarnego (2010/2087(INI)).
- Komunikat Komisji w sprawie strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego (COM(2011)0782).
- Komunikat Komisji w sprawie „niebieskiego” wzrostu (COM(2012)0494).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 530/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania konstrukcyjnego w odniesieniu do zbiornikowców pojedynczokadłubowych (przekształcenie) (sic!).
- Dyrektywa Komisji 2012/32/UE z dnia 25 października 2012 r. zmieniająca dyrektywę Rady 96/98/WE w sprawie wyposażenia statków (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/35/UE z dnia 21 listopada 2012 r. dotycząca zmiany dyrektywy 2008/106/WE w sprawie minimalnego poziomu wykszolenia marynarzy (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2012/2318(INI)) (2016/C 093/20) (Dz. Urz. UE C z dnia 9 marca 2016 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 100/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Rozporządzenie (UE) nr 1052/2013 ustanawiające europejski system nadzorowania granic (Eurosur) w celu wykrywania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości transgranicznej, a także w celu zapewnienia ochrony życia migrantów.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 911/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie wieloletniego finansowania działań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego w zakresie reagowania na zanieczyszczenia morza spowodowane przez statki oraz instalacje naftowe i gazowe (Tekst mający znaczenie dla EOG).

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/90/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie wyposażenia morskiego i uchylająca dyrektywę Rady 96/98/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Dyrektywa 2014/89/UE ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich w celu promowania zrównoważonego rozwoju gospodarek morskich oraz wykorzystania zasobów morskich, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby planowanie było podstawą wszelkiej działalności morskiej w celu osiągnięcia większej synergii między różnymi rodzajami tej działalności.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Poprawa orientacji sytuacyjnej dzięki wzmocnionej współpracy między organami nadzoru morskiego: kolejne kroki w ramach wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszaru morskiego UE COM/2014/0451 final.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady: Zintegrowana polityka Unii Europejskiej w sprawie Arktyki JOIN(2016) 21 final.
- Strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (COM(2014)0357).
- Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego w wersji przyjętej na posiedzeniu Rady (do Spraw Ogólnych) 24 czerwca 2014 r.
- Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa – Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej przyjęta przez Radę Europejską 26 czerwca 2016 r.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (COM(2015)0667 – C8-0404/2015 – 2015/0313(COD)).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1629 z dnia 14 września 2016 r. ustanawiająca wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, zmieniająca dyrektywę 2009/100/WE i uchylająca dyrektywę 2006/87/WE.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/352 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiające ramy w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólne zasady dotyczące przejrzystości finansowej portów.

- Konkluzje Rady pt. „Międzynarodowe zarządzanie oceanami: plan w sprawie przyszłości naszych oceanów” 8029/17 z 3 kwietnia 2017 r.
- Konkluzje Rady w sprawie światowego bezpieczeństwa morskiego 10238/17 z 19 czerwca 2017 r.
- Konkluzje Rady pt. „Zrównoważona przyszłość Europy: działania UE w odpowiedzi na agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” 10370/17 z 20 czerwca 2017 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2108 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2109 z dnia 15 listopada 2017 r. zmieniająca dyrektywę Rady 98/41/WE w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów państw członkowskich Wspólnoty lub z portów państw członkowskich Wspólnoty oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2110 z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie systemu inspekcji na potrzeby bezpiecznej eksploatacji statków pasażerskich typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich uprawiających żeglugę na linii regularnej oraz zmieniająca dyrektywę 2009/16/WE i uchylająca dyrektywę Rady 1999/35/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Konkluzje Rady w sprawie realizacji Wspólnej deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego z 5 grudnia 2017 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2397 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w żegludze śródlądowej oraz uchylająca dyrektywy Rady 91/672/EWG i 96/50/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Konkluzje Rady w sprawie przeglądu planu działania Unii Europejskiej w zakresie strategii bezpieczeństwa morskiego (EUMSS), przyjętego przez Radę do Spraw Ogólnych w dniu 26 czerwca 2018 r.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1159 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2008/106/WE w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy oraz uchylająca dyrektywę 2005/45/WE w sprawie wzajemnego uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez państwa członkowskie (Tekst mający znaczenie dla EOG).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1239 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające europejski system morskich pojedynczych punktów kontaktowych i uchylające dyrektywę 2010/65/UE.
- Konkluzje Rady w sprawie oceanów i mórz 14249/19 z 19 listopada 2019 r.
- Wniosek: Decyzja Rady w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii na forum Europejskiego Komitetu ds. Opracowywania Norm w Żegludze Śródlądowej oraz na forum Centralnej Komisji ds. Żeglugi na Renie, w sprawie przyjęcia norm w zakresie wymagań technicznych dla statków żeglugi śródlądowej COM/2020/632 final.
- Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa morskiego 9946/21 z 22 czerwca 2021 r.
- Konkluzje Rady w sprawie polityki UE wobec Arktyki 14952/19 z 9 grudnia 2019 r.
- Konkluzje Rady w sprawie wzmocnienia odporności i zwalczania zagrożeń hybrydowych, w tym dezinformacji w kontekście pandemii COVID-19 14064/20 + COR 1 z 15 grudnia 2020 r.
- Konkluzje Rady w sprawie rozpoczęcia projektu pilotażowego dotyczącego koncepcji skoordynowanej obecności na morzu w Zatoce Gwinejskiej 5387/21 z 25 stycznia 2021 r.
- Konkluzje Rady w sprawie dyplomacji klimatycznej i energetycznej – realizacja zewnętrznego wymiaru Europejskiego Zielonego Ładu 5263/21 z 25 stycznia 2021 r.
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/2397 w odniesieniu do środków przejściowych dotyczących uznawania świadectw wydanych przez państwa trzecie COM/2021/71 final.
- Wspólne oświadczenie członków Rady Europejskiej 2/21 z 26 lutego 2021 r.

- Konkluzje Rady w sprawie strategii UE w zakresie cyberbezpieczeństwa na cyfrową dekadę 7290/21 z 22 marca 2021 r.
- Konkluzje Rady w sprawie unijnej strategii współpracy w regionie Indo-Pacyfiku 7914/21 z 16 kwietnia 2021 r.
- Konkluzje Rady w sprawie odnowionego partnerstwa z południowym sąsiedztwem – nowy program na rzecz regionu śródziemnomorskiego 7931/21 z 16 kwietnia 2021 r.
- Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony 8396/21 z 10 maja 2021 r.
- Konkluzje Rady w sprawie zrównoważonej niebieskiej gospodarki 9153/21 z 26 maja 2021 r.
- Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony 7371/22, Bruksela, 21 marca 2022 r.

Wymienione osiągnięcia składające się na dorobek prawny UE świadczą o tym, że od lat 90. XX w. przyjęto szereg istotnych dokumentów w obszarze bezpieczeństwa morskiego i ochrony na morzu UE, a w efekcie zainicjowano i skoordynowano wiele przedsięwzięć, których celem jest: zwiększenie bezpieczeństwa na morzach i oceanach, ich zrównoważone wykorzystywanie, stworzenie bazy wiedzy oraz innowacji dotyczącej polityki morskiej, podniesienie jakości życia w regionach przybrzeżnych, promocja wiodącej roli Europy w zakresie międzynarodowej gospodarki morskiej oraz popularyzacja morskiego charakteru Europy. Na szczególną uwagę zasługuje zainicjowanie zintegrowanego podejścia do spraw morskich, które świadczyło o rosnącej świadomości dotyczącej ważkości spraw morskich. Przełomowym dokumentem było wydanie w październiku 2007 r. komunikatu zatytułowanego „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej” (COM(2007)0575).

W kolejnych latach pojawiły się dokumenty będące konsekwencją zintegrowanego podejścia do spraw morskich, między innymi:

- Sprawozdanie z postępu prac (15.10.2009 r.).
- Załącznik do sprawozdania z postępu prac zawierający wykaz działań przewidzianych w planie działania (15.10.2009 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. ustanawiające Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej (5.12.2011 r.) – uchylone.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia

Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011.

- Program prac dotyczący zintegrowanej polityki morskiej (12.03.2012 r.).
- Sprawozdanie z postępu prac (11.09.2012 r.).
- Załącznik do sprawozdania z postępu prac (11.09.2012 r.).

Ponadto w 2008 r. przyjęto Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami. W dokumencie przedstawiono zbiór wytycznych mających na celu zachęcenie państw członkowskich oraz innych podmiotów do podjęcia działań na rzecz przyjęcia zintegrowanego podejścia do zarządzania gospodarką morską. Następnie Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej (COM(2009)0536), który zawiera koncepcję stworzenia nowych ram unijnych dla światowego zintegrowanego podejścia do gospodarki morskiej. Komunikat wskazuje, w jaki sposób Unia Europejska, jako międzynarodowa potęga morska, mogłaby wzmocnić swój autorytet na szczeblu stosunków wielostronnych<sup>29</sup>.

Kolejnym krokiem w wypracowywaniu zintegrowanego podejścia do spraw morskich było podpisanie w 2012 r. Deklaracji europejskich ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską oraz Komisji Europejskiej w sprawie agendy morskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – tzw. deklaracji z Limassol. Dokument dotyczy wybranych sektorów morskich, w których istnieje ogromny potencjał wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy, tj. energia odnawialna mórz i oceanów, akwakultura, tzw. niebieska biotechnologia, turystyka przybrzeżna i wydobywanie minerałów z dna morza. Podkreślono w nim znaczenie tzw. błękitnej gospodarki, której roczna wartość dodana brutto wynosi 495 mld EUR, a 5,4 mln Europejczyków znalazło w niej zatrudnienie. Co więcej, 88 mln mieszkańców UE pracuje, a ponad 205 mln mieszka w regionach przybrzeżnych<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Rozwój międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej.

<sup>30</sup> Deklaracja europejskich ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską oraz Komisji Europejskiej w sprawie agendy morskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: „Deklaracja z Limassol”, [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja\\_z\\_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja_z_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c), z dn. 12.08.2019.



Podsumowując, można skonstatować, że UE wprawdzie dość późno, ale dostrzegła ważkość gospodarki morskiej dla rozwoju gospodarczego całej UE. Zainicjowanie zintegrowanej polityki morskiej jest odpowiedzią na potrzebę skoordynowania wysiłków różnych podmiotów publicznych i prywatnych na odmiennych szczeblach zarządzania. Tylko takie podejście gwarantuje systematyczną identyfikację synergii lub nieefektywnego wykorzystania zasobów. Ponadto pozwala w pełni zastosować specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, rozproszone na różnych poziomach i w ramach rozmaitych podmiotów funkcjonujących w sektorze morskim.

Należy jednak podkreślić, że zintegrowana polityka morska UE dotyczy głównie interesów ekonomicznych i promocji zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów. Bezpieczeństwo morskie i ochrona mórz znacznie wykraczają poza cele przedmiotowej polityki, choć oczywiście są z nią bezpośrednio powiązane.

W ramach zintegrowanej polityki morskiej jednym z priorytetów określono nadzór morski, a w szczególności poprawę współpracy i koordynacji pomiędzy agencjami ds. nadzoru morskiego oraz – w niektórych przypadkach – ich spójności, a także interoperacyjności ich systemów nadzoru na poziomie europejskim<sup>31</sup>. Realizacja tego priorytetu jest ściśle skorelowana z zapewnieniem bezpieczeństwa na morzu, a zwłaszcza ze zwalczaniem przestępczości, z ochroną portów, walką z zanieczyszczeniami, ratownictwem i bezpieczeństwem, kontrolą granic itp.<sup>32</sup>. Jak zauważono w raporcie Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, wymaga to powiązania i skorelowania odpowiednich aspektów cywilnych oraz wojskowych<sup>33</sup>.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w ramach zintegrowanego podejścia do kwestii morskich w UE wzrost poziomu bezpieczeństwa na morzu nie jest wymieniony jako priorytet i w tym ujęciu będzie jedynie pochodną realizacji założonych działań. Jak stwierdzono w przywołanym powyżej raporcie,

<sup>31</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami, Bruksela, dnia 26.6.2008 KOM(2008) 395, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0395>, z dn. 12.08.2019, s. 9.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>33</sup> Maritime Security: NATO and EU Roles and Coordination, General Report, International Secretariat 19 November 2010, <http://www.ft.dk/samling/20101/almdel/NPA/bilag/5/925749.pdf>, z dn. 12.08.2019.

wymiary bezpieczeństwa IMP [The Integrated Maritime Policy – przyp. aut.] są dość ograniczone, a wymiary wojskowe praktycznie nie istnieją<sup>34</sup>.

W tym kontekście ważnym postulatem jest zintegrowanie wysiłków środowiska cywilnego i wojskowego, dla których bezpieczeństwo jest celem strategicznym, nawet jeżeli nie zawsze jest to właściwie wyeksploatowane. Nie można mówić o rozwoju gospodarczym, czy też jakimkolwiek innym, jeżeli potrzeba bezpieczeństwa nie zostanie zaspokojona.

Ważnym aspektem w procesie zapewnienia bezpieczeństwa na morzu są wysiłki UE na płaszczyźnie militarnej. Warto nadmienić, że problematyka morska została prawie całkowicie pominięta<sup>35</sup> w pierwszej strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r. – „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”<sup>36</sup> i pojawiła się w przeglądzie przedmiotowej strategii opublikowanym w 2009 r., choć również w dość ograniczonym zakresie. Zaakcentowano w nim zagrożenie piractwem morskim i znaczenie transportu morskiego dla gospodarki UE. Dopiero w 2014 r., podczas prezydencji Grecji, dla której bezpieczeństwo morskie ma szczególne znaczenie, przyjęto Strategię Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego<sup>37</sup>.

Zanim przyjęto ww. strategię, Parlament Europejski przyjął Rezolucję z dnia 12 września 2013 r. w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2012/2318(INI)). Rezolucja stanowiła zapowiedź przyjęcia strategii w 2014 r. W dokumencie zadeklarowano konieczność przyjęcia strategii ochrony na morzu, bo tylko w ten sposób można zapewnić zintegrowane i wszechstronne podejście koncentrujące się zwłaszcza na zagrożeniach, ryzyku, wyzwaniach i możliwościach istniejących na morzu. Strategia powinna odwoływać się do europejskich zasad i wartości, a także rozwijać ścisłą współpracę i wspólne reakcje mobilizujące wszystkie odpowiednie instytucje oraz podmioty, zarówno cywilne, jak i wojskowe. Istotnym elementem, jak w każdej strategii, powinno być wskazanie potencjalnych wyzwań i zagrożeń, a także konkretnych środków i zdolności potrzebnych do skutecznej reakcji. Wymieniono między innymi zdolności w zakresie wywiadu, nadzoru i patrolowania, poszukiwań i akcji ratunkowych, transportu morskiego, ewakuacji obywateli UE – nie tylko ze stref konfliktu, egzekwowania embarga

<sup>34</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>35</sup> W dokumencie zapisano jedynie wzmiankę wskazującą, że: „nowym wymiarem przestępczości zorganizowanej, któremu należy poświęcić dalszą uwagę, jest wzrost piractwa morskiego”.

<sup>36</sup> Europejska strategia bezpieczeństwa, <https://www.msz.gov.pl/resource/d6c69438-e0df-4e2b-868a-77676bf59d66>, z dn. 10.08.2019.

<sup>37</sup> Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego w wersji przyjętej na posiedzeniu Rady (do Spraw Ogólnych) 24 czerwca 2014 r.

oraz wspierania wszelkich misji i operacji prowadzonych w ramach WPBiO. Należy nadmienić, że w rezolucji przypomniano o konieczności uwzględnienia art. 42 ust. 7 TUE (klauzuli wzajemnej obrony), art. 222 ToFUE (klauzuli solidarności) oraz art. 42 ust. 6 TUE (stałej współpracy strukturalnej) w rozwiązywaniu wszelkich problemów występujących na morzu lub dotyczących zasobów morskich bądź infrastruktury morskiej.

W kolejnym roku, jak już wspomniano, przyjęto najważniejszy dokument w procesie kreowania bezpieczeństwa morskiego UE, tj. Strategię Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Dokument ten jest z jednej strony emanacją rosnącej świadomości liderów w UE dotyczącej znaczenia kwestii morskich, z drugiej natomiast podyktowany został koniecznością koordynacji wysiłków UE, państw członkowskich i wszystkich innych podmiotów kreujących bezpieczeństwo morskie – zarówno wewnątrz UE, jak i w wymiarze globalnym.

W Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego przede wszystkim zdefiniowano:

- Zasady i cele realizacji zapisów strategii.
- Interesy bezpieczeństwa morskiego UE.
- Ryzyka i zagrożenia bezpieczeństwa morskiego UE.
- Pięć głównych obszarów wdrażania w celu wzmocnienia działań UE.

W tym miejscu warto przytoczyć katalog interesów bezpieczeństwa UE. Składa się on z ośmiu elementów i dotyczy celów, wartości, jakie stawia sobie UE w obszarze bezpieczeństwa morskiego:

- Bezpieczeństwo UE, jej państw członkowskich oraz ich obywateli.
- Utrzymanie pokoju zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, pokojowe rozstrzyganie sporów morskich zgodnie z prawem międzynarodowym, zapobieganie konfliktom i wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym przez współdziałanie UE z partnerami międzynarodowymi, bez uszczerbku dla kompetencji krajowych. W ten sposób wspiera się międzynarodową współpracę morską i rządy prawa, a także ułatwia handel morski oraz zrównoważony wzrost i rozwój.
- Ochrona przed ryzykami i zagrożeniami dotyczącymi bezpieczeństwa morskiego, w tym ochrona krytycznej infrastruktury morskiej, takiej jak: konkretne obszary w portach i obiektach portowych, instalacje przybrzeżne, dostawy energii drogą morską, podwodne

rurociągi, kable na dnie morskim, a także propagowanie projektów w zakresie badań naukowych i innowacji.

- Ochrona wolności żeglugi, ochrona światowego łańcucha dostaw UE i handlu morskiego, prawo do nieszkodliwego i tranzytowego przepływu statków oraz bezpieczeństwo ich załóg i pasażerów.
- Ochrona interesów gospodarczych, w tym: zagwarantowanie morskich zasobów energetycznych, zrównoważonej eksploatacji naturalnych i morskich zasobów w różnych strefach morskich oraz na pełnym morzu, kontrola nielegalnych, nieregulowanych i nieraportowanych (NNN) połowów, bezpieczeństwo flot rybackich państw członkowskich oraz wyznaczenie stref morskich, takich jak wyłączne strefy ekonomiczne, które stanowią potencjał dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
- Propagowanie oraz rozwój wspólnej i potwierdzonej wiedzy na temat sytuacji morskiej.
- Skuteczne zarządzanie zewnętrznymi granicami morskimi UE i obszarami morskimi będącymi przedmiotem unijnego zainteresowania w celu zapobiegania transgranicznym nielegalnym działaniom i ich zwalczania.
- Ochrona środowiska i zarządzanie wpływem zmiany klimatu w obszarach morskich i regionach przybrzeżnych, a także ochrona i zrównoważone wykorzystywanie różnorodności biologicznej, tak aby uniknąć w przyszłości ryzyk dla bezpieczeństwa<sup>38</sup>.

Powyższy katalog był wynikiem kompromisu osiągniętego w gronie 28 państw członkowskich UE. Zdecydowana większość państw, jak już wcześniej wspomniano, jest żywotnie zainteresowana sytuacją na morzach i oceanach, a zwłaszcza na tych akwenach, które oddziałują na ich gospodarki. Niemniej jednak zapisy w dokumencie charakteryzują się dość dużym poziomem ogólności. W związku z powyższym uzupełnieniem strategii jest plan działania przyjęty 18 grudnia 2014 r. Plan zawiera konkretne działania, które muszą zostać podjęte, aby cele strategii zostały zrealizowane. W planie uwzględniono potrzebę aktualizacji i przeglądów. Ostatnia zmiana została dokonana w czerwcu 2018 r.

Celem aktualizacji było dopasowanie działań politycznych do bieżących i przyszłych wyzwań, zgodnie z priorytetami politycznymi w szybko zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa i z uwzględnieniem bieżących prac

---

<sup>38</sup> Ibidem.

w dziedzinie bezpieczeństwa, obrony oraz niedawno przyjętych przez UE przepisów, strategii politycznych i innych inicjatyw<sup>39</sup>. W nowym planie działania celem UE jest rozwiązywanie globalnych wyzwań i zagrożeń o charakterze morskim poprzez reakcję na płaszczyźnie regionalnej (np. w ramach basenu Morza Śródziemnego czy Morza Bałtyckiego), ale i w szerszym wymiarze (np. w regionie Azji Południowo-Wschodniej).

Plan zawiera ok. 130 różnych akcji przewidywanych do podjęcia zarówno przez instytucje UE, jak i państwa członkowskie, np. działania na zewnątrz UE, promocja istniejących międzynarodowych norm prawnych, czy też działania operacyjne, takie jak np. operacja *EU NAVFOR Atalanta*<sup>40</sup>.

Dwa lata po przyjęciu Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego Rada Europejska przyjęła Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W dokumencie zdefiniowane zostały interesy bezpieczeństwa UE, zasady oraz priorytety w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Określenia „morze, morski, morskiego, morskich, morskie” zostały użyte 16-krotnie, m.in. w kontekście osiągnięcia dobrobytu poprzez otwarte szlaki morskie, konieczności zwiększenia bezpieczeństwa morskiego w ramach WPBiO, stosunków z Rosją i wspólnego wzmocnienia bezpieczeństwa morskiego, czy też pogłębiania partnerstwa z NATO oraz promowania bezpieczeństwa morskiego<sup>41</sup>. Najnowszym dokumentem odzwierciedlającym poziom ambicji i dalsze kierunki działań w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego UE jest Strategiczny kompas przyjęty w marcu 2022 r., a zatem już po wybuchu wojny w Ukrainie.

Strategiczny kompas UE to unijny plan działania na rzecz wzmocnienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2030 r. Już na wstępie dokumentu stwierdzono, że: „potrzeba nowego impulsu w unijnej polityce bezpieczeństwa i obrony jest nagląca: coraz bardziej wrogie otoczenie i szersze trendy geopolityczne wymagają, by UE wzięła na siebie większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo”<sup>42</sup>. W dokumencie zawarto szereg działań, które zostały podzielone w ramach czterech następujących obszarów:

<sup>39</sup> Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Rada Unii Europejskiej 11205/14, Bruksela 2014.

<sup>40</sup> I. Parisi, *The Maritime Dimension of European Security. Strategies, Initiatives, Synergies*, The Constantine Karamanlis Chair at The Fletcher School of Law and Diplomacy, „Working Paper” 2015, nr 1, <http://www.acastran.org/eng/book-review/the-maritime-dimension-of-european-security-strategies-initiatives-synergies/>, z dn. 16.08.2019, s. 66–67.

<sup>41</sup> Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa, [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en), z dn. 10.09.2019.

<sup>42</sup> Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony..., op. cit., s. 5.

- Działanie – wzmocnienie cywilnych i wojskowych misji oraz operacji w dziedzinie WPBiO (m.in. poprzez bardziej kompleksowe i elastyczne mandaty, promowanie szybszego i elastyczniejszego procesu podejmowania decyzji oraz zapewnianie większej solidarności finansowej), wzmocnienie cywilnego wymiaru WPBiO na skutek nowej umowy umożliwiającej szybsze rozmieszczanie, również w złożonych środowiskach, zwiększenie unijnej zdolności szybkiego rozmieszczania sił w liczbie do 5 tys. żołnierzy, wzmocnienie struktur dowodzenia i kontroli, a także zwiększenie liczby ćwiczeń oraz rozwijanie mobilności wojskowej.
- Zabezpieczanie – zwiększenie zdolności wywiadowczych oraz zdolności do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, przygotowanie konkretnych narzędzi do przeciwdziałania zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informacje, rozwijanie polityki UE w zakresie cyberobrony, rozszerzenie skoordynowanej obecności na morzu na inne obszary, poczynając od Indo-Pacyfiku oraz rozwijając unijną strategię kosmiczną na rzecz bezpieczeństwa i obrony.
- Inwestowanie – zwiększenie inwestycji w zdolności i innowacyjne technologie, lepsze i sprawniejsze finansowanie obrony, opracowanie czynników warunkujących potencjał sił dla misji i operacji, a także zdolności nowej generacji we wszystkich dziedzinach operacyjnych, takich jak wysokiej klasy platformy morskie, przyszłe systemy walki powietrznej, zdolności do działań w przestrzeni kosmicznej i czołgi podstawowe, pełne wykorzystanie PESCO oraz Europejskiego Funduszu Obronnego, utworzenie centrum innowacji w dziedzinie obronności.
- Partnerstwo – wzmocnienie współpracy z partnerami, w tym w ramach strategicznego partnerstwa z NATO i ONZ, a także z partnerami regionalnymi (np. Unią Afrykańską, ASEAN, czy też OBWE) oraz partnerami dwustronnymi (np. USA, Norwegią czy Kanadą), rozwinięcie unijnego forum partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, by ściśle i skutecznie współpracować z partnerami w zakresie wspólnych wyzwań<sup>43</sup>.

W Strategicznym kompasie UE aspekty morskie pojawiają się wielokrotnie. W porównaniu z Globalną strategią na rzecz polityki zagranicznej

---

<sup>43</sup> Ibidem, s. 3–4.

i bezpieczeństwa Unii Europejskiej „Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa” zauważalny jest znaczny progres w kwestii dostrzegania tej problematyki. Określenia „morski, morska, morskie” występują w tekście aż 46-krotnie. Jest to konsekwencja coraz większej liczby wyzwań i zagrożeń pojawiających się w domenie morskiej oraz konieczności zmiany podejścia do tej kwestii – zarówno w przypadku państw członkowskich, jak i UE jako całości. Najważniejsze zapisy dokumentu dotyczące problematyki morskiej skupiają się wokół:

- obszarów o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa UE, tj. Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego, Morza Śródziemnego, Morza Północnego, wód Arktyki, Oceanu Atlantyckiego, a także innych regionów oddalonych od UE,
- coraz częstszego kwestionowania statusu stref morskich, krytycznych szlaków żeglugowych i pewnych wąskich gardeł na morzach oraz dna morskiego, od Zatoki Adeńskiej do cieśniny Ormuz i poza cieśniną Malakka,
- unijnej zdolności do szybkiego rozmieszczenia sił modułowych do 5 tys. żołnierzy, w tym komponentu morskiego,
- umacniania interesów i zwiększania bezpieczeństwa morskiego UE poprzez poprawę interoperacyjności sił morskich w drodze ćwiczeń taktycznych z wojskami oraz organizowania wizyt w europejskich portach, rozszerzania skoordynowanej obecności na morzu na inne morskie obszary zainteresowania, które mają wpływ na bezpieczeństwo UE, i w stosownych przypadkach włączenia w te działania odpowiednich partnerów,
- konsolidacji, a w stosownych przypadkach dalszego rozwijania operacji morskich, rozmieszczonych na Morzu Śródziemnym i u wybrzeży Somalii – na obszarach morskich o kluczowym znaczeniu strategicznym dla UE,
- wzajemnego wsparcia między misjami i operacjami w dziedzinie WPBiO a misjami i operacjami *ad hoc* prowadzonymi pod przewodnictwem Europy zgodnie z ich mandatami (np. ustanowienie ściślejszej współpracy między misjami i operacjami w Sahelu, Rogu Afryki i cieśninie Ormuz),
- rozszerzenia koncepcji skoordynowanej obecności na morzu na północno-zachodnią część Oceanu Indyjskiego, od drugiej połowy 2022 r. rozważenia również innych morskich obszarów zainteresowania,



- zwiększenia mobilności wojskowej, w tym w ramach transportu morskiego,
- aktualizacji Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego i związanej z nią planu działania,
- zdolności do gromadzenia i dostarczania dokładnych informacji oraz danych wywiadowczych w celu zwiększenia orientacji sytuacyjnej, w tym poprzez wymianę informacji między podmiotami cywilnymi i wojskowymi, opracowywania wspólnych rozwiązań operacyjnych, w zakresie zdolności i rozwiązań technologicznych, w tym poprzez jak najlepsze wykorzystanie ram stałej współpracy strukturalnej,
- regularnych ćwiczeń morskich dla marynarki wojennej i straży przybrzeżnej państw członkowskich,
- dalszego rozwoju mechanizmu skoordynowanej obecności na morzu, wzmacniania unijnych mechanizmów orientacji sytuacyjnej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, takich jak wspólny mechanizm wymiany informacji (CISE) i nadzór morski (MARSUR), w celu zwiększenia interoperacyjności, ułatwienia podejmowania decyzji i wsparcia zwiększonej skuteczności operacyjnej,
- zapewnienia zdolności strategicznych, w tym na morzu – aby zagwarantować bardziej asertywną obecność UE na morzu, a także zdolność do projekcji siły, niezbędne są wysokiej klasy platformy morskie, w tym bezzałogowe platformy do kontroli nawodnej i podwodnej – ważnym krokiem w tym kierunku będzie obszar priorytetowy „europejski okręt patrolowy”,
- zastąpienia przybrzeżnych i pełnomorskich jednostek patrolowych połączonymi cyfrowo platformami morskimi wysokiej klasy, w tym bezzałogowymi platformami morskimi, w celu zwiększenia morskiej orientacji sytuacyjnej i ochrony,
- przeprowadzenia z partnerami z regionu Indo-Pacyfiku morskich ćwiczeń taktycznych z wojskiem, które będą stanowić uzupełnienie częstszych unijnych wizyt w portach i unijnych patroli<sup>44</sup>.

Warto zwrócić uwagę na zapowiedź aktualizacji Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Proces aktualizacji został zainicjowany w kwietniu 2022 r. w ramach konsultacji międzyresortowych, następnie konsultacji z grupą ekspertów państw członkowskich ds. nadzoru morskiego i bezpieczeństwa oraz Grupą Roboczą ds. Zagadnień Morskich, która zajmuje

---

<sup>44</sup> Ibidem.

się horyzontalnymi kwestiami morskimi i działa pod kierunkiem Rady do Spraw Ogólnych. Co więcej, w ramach procesu aktualizacji Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego przeprowadzono konsultacje społeczne za pośrednictwem e-ankiety zamieszczonej (w II kwartale 2022 r.) na stronie internetowej Komisji Europejskiej w celu zwiększenia przejrzystości tego procesu oraz zapewnienia możliwości udziału ekspertów i wszystkich zainteresowanych stron. Aktualizacja dokumentu wymaga umiejętności poszukiwania konsensusu i spójności w postrzeganiu problematyki morskiej, a zatem *de facto* rozwijania morskich aspektów kultury strategicznej UE. Zaktualizowany dokument powinien stanowić konkretną odpowiedź UE na rosnącą rywalizację strategiczną w domenie morskiej. Wzmocnienie roli UE jako globalnego gwaranta poszanowania prawa międzynarodowego na morzu, wolności żeglugi, czy też bezpieczeństwa światowego handlu morskiego jest szansą na przejęcie inicjatywy i wykreowanie wizerunku UE jako lidera – przede wszystkim w procesie zapewnienia bezpieczeństwa morskiego, ale również, choć w ograniczonym zakresie, wzmocnienia współpracy w sferze ochrony na morzu. Bezpieczeństwo morskie wymaga szeroko rozumianej współpracy międzynarodowej, przy wsparciu innowacji technologicznych, a UE udowodniła, że potrafi umiejętnie łączyć oba te elementy. Jak zauważa wiceadmirał H. Hamelin: „domena morska mogłaby zatem stanowić ramy konkurencyjnej i innowacyjnej Europy”<sup>45</sup>.

### 3.3. POTENCJAŁ INSTYTUCJONALNY UE A BEZPIECZEŃSTWO NA MORZU

Zgodnie z zapisami Traktatu o Unii Europejskiej, a dokładniej art. 13 TUE: „Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”<sup>46</sup>. Instytucjami UE są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Część z nich bierze udział

<sup>45</sup> H. Hamelin, The challenges of protecting Europe’s maritime areas of common interest, from the Atlantic to the Indo-Pacific, Fondation Robert Schuman, „European Issues” 2022, nr 631, 3<sup>rd</sup> May, s. 2, <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-631-en.pdf>, z dn. 17.08.2022.

<sup>46</sup> Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

w realizacji WPZiB/WPBiO – a tym samym wpływa na działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa morskiego. Zarządzanie bezpieczeństwem morskim w UE jest oparte na systemie instytucjonalnym funkcjonującym w ramach tych obszarów. WPZiB – a tym samym WPBiO – podlegają szczególnym zasadom i procedurom, wyklucza się zatem przyjmowanie w ramach tych polityk aktów ustawodawczych. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonuje Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie. Szczególną rolę Komisji i Parlamentu w tej dziedzinie określają traktaty<sup>47</sup>. Zgodnie z art. 25 TUE Unia Europejska prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez:

- określanie ogólnych wytycznych,
- przyjmowanie decyzji precyzujących działania, które powinny być prowadzone przez UE, oraz stanowiska, które powinny być podjęte przez UE, a także zasady wykonania tych decyzji,
- umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki<sup>48</sup>.

Kluczowe decyzje dotyczące kierunków rozwoju WPZiB/WPBiO, w tym również spraw morskich, są podejmowane na forum Rady Europejskiej. W jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów, a decyzje w zdecydowanej większości podejmowane są jednomyślnie. Rada Europejska nie stanowi prawa w UE, ale konkluzje z jej posiedzeń stanowią wytyczne do działania pozostałych instytucji. Sprawy morskie najczęściej pojawiają się w konkluzjach Rady Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa granic morskich, nielegalnej migracji, jak też sporów morskich pojawiających się wśród państw członkowskich (np. Cypr vs Grecja), czy też pomiędzy państwami członkowskimi i państwami trzecimi (np. Grecja vs Turcja). W problematyce morskiej kluczowe znaczenie ma Rada Unii Europejskiej, a dokładniej Rada ds. Ogólnych. To właśnie w ramach tej instytucji przyjmowane są dokumenty, które kształtują współpracę unijną w ramach bezpieczeństwa na morzu. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że jest to obszar podlegający procedurom międzyrządowym, a zatem wpływ instytucji unijnych w tym zakresie był i jest dość ograniczony. M. Riddervold zauważa, że: „nie tylko bezpieczeństwo i obrona, ale także polityka morska były zazdrośnie chronione przez państwa członkowskie, które szczególnie dbały o ochronę swojej suwerenności w tych

---

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

obszarach”<sup>49</sup>. Jak już wspomniano, w ramach RUE przyjmowane są kluczowe dokumenty, takie jak np. Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego, czy też plan działania, który precyzyjnie określa cele i sposoby jej realizacji. Warto jednak nadmienić, że tekst aktualnie obowiązującej strategii z 2014 r. był wynikiem współpracy między wieloma podmiotami. W komunikacie RUE z 2010 r. zawarto następujący zapis: „Rada wezwała Wysokiego Przedstawiciela, wraz z Komisją i państwami członkowskimi, do podjęcia prac mających na celu przygotowanie wariantów ewentualnego opracowania strategii bezpieczeństwa dla globalnego obszaru morskiego, w tym ustanowienia grupy zadaniowej. Prace będą odbywać się w kontekście WPZiB/WPBiO, w ramach Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa”<sup>50</sup>. W efekcie, według M. Riddervold, to: „Komisja opracowała projekt strategii wspólnie z ESDZ, w ten sposób silnie wpływając na jej treść”<sup>51</sup>.

Aktualnie trwają prace nad przyjęciem nowej strategii w zakresie bezpieczeństwa na morzu. Jak już zaznaczono w podrozdziale 3.2, Komisja Europejska przeprowadziła w tej sprawie konsultacje społeczne, ale prace realizowane są przede wszystkim na forum Grupy Roboczej ds. Morskich działającej w ramach Rady ds. Ogólnych.

Grupa robocza odpowiada za horyzontalne kwestie morskie związane:

- ze zintegrowaną polityką morską,
- z unijną strategią bezpieczeństwa morskiego i jej zmienionym planem działania.

Grupa robocza posiada dwie podgrupy:

- Zintegrowana Polityka Morska (Integrated Maritime Policy, IMP),
- Strategia bezpieczeństwa morskiego Unii Europejskiej (EUMSS).

W ramach swoich prac analizuje i omawia niewiążące instrumenty z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Przygotowuje również negocjacje międzynarodowe i stanowisko UE na potrzeby spotkania oraz udziału w forach międzynarodowych, takich jak ONZ<sup>52</sup>. Grupa powstała z połączenia grupy prezydencji zajmującej się zintegrowaną polityką morską,

<sup>49</sup> M. Riddervold, *The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies: Aims, Actors and Mechanisms of Integration*, Palgrave Macmillan 2018, s. 105.

<sup>50</sup> Council conclusions on Maritime security strategy 3009<sup>th</sup> FOREIGN AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 26 April 2010, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf), z dn. 29.06.2022.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Working Party on Maritime Issues, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-maritime-issues/>, z dn. 27.06.2022.

funkcjonującej od lipca 2006 r., oraz grupy, której działalność dotyczyła Strategii bezpieczeństwa morskiego UE, zainicjowanej w 2014 r. Poza RUE w prace dotyczące kwestii morskich zaangażowana jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, DG MARE) funkcjonująca w ramach Komisji Europejskiej. Dyrekcja powstała w 1975 r. jako Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa (Directorate-General for Fisheries, DG FISH)<sup>53</sup>, następnie w związku z przyjęciem zintegrowanej polityki morskiej została zreformowana i przemianowana na DG MARE (2008 r.). Obecnie DG MARE odgrywa centralną rolę w zarządzaniu systemem morskim w Europie i zatrudnia ok. 400 pracowników<sup>54</sup>. W sprawozdaniu z działalności DG MARE z 2021 r. znajduje się zapis (ocena dokonana wspólnie z ESDZ) dotyczący potrzeby aktualizacji strategii bezpieczeństwa morskiego UE. W dalszej części tekstu jest mowa o nowych wyzwaniach (pandemia COVID-19, zmiana klimatu, degradacja środowiska), które implikują konieczność podjęcia działań przez UE jako światowego lidera<sup>55</sup>. Ogólnie rzecz ujmując, wpływ Komisji Europejskiej na bezpieczeństwo na morzu, podobnie jak na całokształt WPZiB, jest ograniczony i wynika z zapisów traktatowych. Pogłębione analizy w tym zakresie przeprowadziła M. Riddervold, która wskazuje, że siła wpływu Komisji Europejskiej na poszczególne kwestie jest również uzależniona od stopnia pokrywania się jej interesów z interesami państw członkowskich<sup>56</sup>. M. Riddervold dowodzi, że Komisja Europejska była zaangażowana w proces decyzyjny dotyczący istotnych elementów związanych z bezpieczeństwem na morzu UE, wskazując na Strategię UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego, operację *Atalanta* oraz Konwencję o pracy na morzu z 2006 r. (Maritime Labour Convention, MLC), ale w efekcie ostateczne decyzje są podejmowane przez państwa członkowskie. Trudno jest zatem jednoznacznie określić, jak duży wpływ na ich ostateczny kształt miała Komisja Europejska. Warto jednak dodać, że Parlament Europejski i Rada zobowiązały Komisję Europejską do

---

<sup>53</sup> B. Wenzel, Rational instrument or symbolic signal? Explaining coordination structures in the Directorate-General for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, „Public Policy and Administration” 2018, vol. 33(2), s. 155.

<sup>54</sup> E. De Santo, The marine strategy framework directive as a catalyst for maritime spatial planning: Internal dimensions and institutional tensions, [w:] M. Gilek, K. Kern (red.), *Governing Europe's Marine Environment. Europeanization of Regional Seas or Regionalization of EU Policies?* Ashgate Publishing Londyn–Nowy Jork 2015, s. 95–121.

<sup>55</sup> Annual Activity Report 2021 DG Maritime Affairs and Fisheries, s. 23, [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2021-maritime-affairs-and-fisheries\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2021-maritime-affairs-and-fisheries_en), z dn. 28.06.2022.

<sup>56</sup> M. Riddervold, *The Maritime Turn...*, op. cit., s. 120.

monitorowania stosowania przez państwa członkowskie przepisów dotyczących bezpieczeństwa morskiego oraz do sprawdzania skuteczności krajowych środków, procedur i struktur bezpieczeństwa morskiego, a w szczególności Rozporządzenia (WE) nr 725/2004 w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych oraz dyrektywy 2005/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie wzmocnienia ochrony portów. W celu realizacji tego zadania Komisja Europejska opublikowała rozporządzenie Komisji (WE) nr 324/2008 z dnia 9 kwietnia 2008 r. ustanawiające uaktualnione procedury prowadzenia inspekcji Komisji w zakresie bezpieczeństwa morskiego<sup>57</sup>. Komisję Europejską wspiera Komitet Regulacyjny (Regulatory Committee Maritime Security Committee – MARSEC) ustanowiony na mocy art. 11 rozporządzenia (WE) nr 725/2004. Każde państwo członkowskie posiada reprezentanta w komitecie, a pracom przewodniczy Komisja.

Kolejną instytucją UE, która jest zaangażowana w proces kreowania WPZiB, a tym samym w kwestie związane z bezpieczeństwem na morzu, jest Parlament Europejski, który – podobnie jak Komisja Europejska – formalnie nie posiada kompetencji w tym obszarze. Jednak pogłębiający się proces integracji, a także rosnąca rola PE powodują, że jego wpływ jest widoczny również na płaszczyźnie międzyrządowej. Rolę PE określono w art. 36 TUE, zgodnie z którym: „Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa regularnie konsultuje się z Parlamentem Europejskim w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oraz informuje Parlament Europejski o rozwoju tych polityk. Czuwa on nad tym, aby poglądy Parlamentu Europejskiego zostały należycie uwzględnione. Specjalni przedstawiciele mogą uczestniczyć w informowaniu Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski może kierować do Rady i do Wysokiego Przedstawiciela pytania lub formułować pod ich adresem zalecenia. Dwa razy w roku przeprowadza on debatę o postępach w realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”<sup>58</sup>. Można zatem zauważyć, że rola PE ogranicza się głównie do konsultacji i prawa do uzyskiwania informacji o podjętych decyzjach w ww. obszarach. Jednak kluczowe uprawnienie PE dotyczy funkcji budżetowej. Jak stwierdza

<sup>57</sup> Maritime security, [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/maritime-security\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/maritime-security_en), z dn. 28.06.2022.

<sup>58</sup> Art. 36 Traktatu o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

P. Koutrakos: „pomimo ograniczonych uprawnień nadanych mu w obszarze WPZiB Parlament dysponuje jednym silnym instrumentem, za pomocą którego może wywierać presję w tym obszarze i zapewniać, że jego poglądy zostaną wysłuchane przez instytucje decyzyjne. Taka jest jego rola w budżecie UE, a zatem w finansowaniu działań w ramach WPZiB (i WPBiO)”<sup>59</sup>. Zatwierdza on roczny budżet WPZiB, ponadto wspólnie z Radą i Komisją Europejską negocjuje instrumenty finansowe dotyczące działań zewnętrznych.

W ramach PE funkcjonują wyspecjalizowane komisje, w tym: Komisja Spraw Zagranicznych (European Parliament’s Committee on Foreign Affairs, AFET) oraz Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) (zob. podrozdział 2.3). Komisje wpływają na kształt WPZiB, sporządzając sprawozdania i opinie. Są one również podstawowymi punktami kontaktu PE z globalnymi strukturami zarządzania (w tym z Organizacją Narodów Zjednoczonych), pozostałymi instytucjami unijnymi, prezydencjami Rady oraz parlamentami narodowymi państw członkowskich<sup>60</sup>.

Poza wymienionymi podmiotami na unijny potencjał instytucjonalny w obszarze zarządzania bezpieczeństwem na morzu składają się również agencje unijne. Kluczową agencją zajmującą się tymi kwestiami jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (European Maritime Safety Agency, EMSA). Koncepcja utworzenia EMSA sięga jeszcze lat 90. XX w., ale jej działalność została zainicjowana dopiero w 2002 r. Siedziba agencji znajduje się w Lizbonie. Obecnie zatrudnia ona ponad 270 pracowników. „EMSA została ustanowiona rozporządzeniem (WE) nr 1406/2002 jako główne źródło wsparcia dla Komisji Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom ze statków, a kolejne zmiany udoskonaliły i rozszerzyły jej mandat”<sup>61</sup>.

Na rysunku 3.2. przedstawiono liczebny wkład poszczególnych państw do personelu EMSA. Można zauważyć, że największy udział mają państwa basenu Morza Śródziemnego, tj. Portugalia, Hiszpania oraz Włochy, w dalszej kolejności Belgia, Polska, Francja i Grecja. W EMSA zatrudnionych jest aż 74 obywateli Portugalii, co z kolei jest następstwem lokalizacji agencji i wynika z tego, że zwykle państwa, na terytorium których rozlokowana są unijne agencje, delegują największą liczbę personelu, wzmacniając w ten sposób swoje

<sup>59</sup> P. Koutrakos, *The European Union’s Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, „Swedish Institute for European Policy Studies” 2017, Report No. 3 May, s. 47.

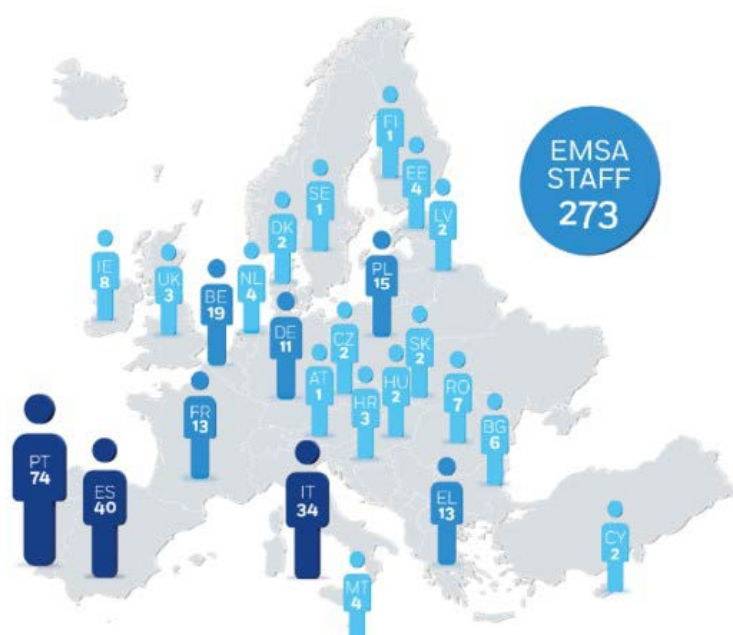
<sup>60</sup> Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements>, z dn. 28.06.2022.

<sup>61</sup> <https://www.emsa.europa.eu/about/legal-basis.html>, z dn. 1.07.2022.



wpływy w określonych obszarach. Według analiz przeprowadzonych przez P. Wiejskiego: „Członkowie UE rywalizują o możliwość ugoszczenia u siebie poszczególnych agencji, licząc, że będą mieć wpływ na ich prace oraz by zapewnić zatrudnienie swoim obywatelom – większość personelu agencji stanowią pracownicy z rynków lokalnych. Liczba agencji w danym państwie świadczy więc o jego sprawności negocjacyjnej i pozycji w Unii”<sup>62</sup>. Powstanie agencji było konsekwencją zatonięcia dwóch tankowców – Erika w 1999 r. i Prestige w 2002 r. A zatem z jednej strony był to efekt wystąpienia sytuacji kryzysowej, której skala i skutki miały wymiar międzynarodowy, z drugiej natomiast, jak zauważa J. Szymańska: „utworzenie agencji odpowiedzialnej za określoną dziedzinę czy zagadnienie oznacza uznanie, iż dany problem jest na tyle istotny, że wymaga wypracowania ogólnoeuropejskiego

**Rysunek 3.2. Liczebność personelu EMSA z podziałem na poszczególne państwa**



Źródło: <https://www.emsa.europa.eu/about.html>, z dn. 1.07.2022.

<sup>62</sup> P. Wiejski, Jak silny jest Trójkąt Weimarski? Ranking wpływu państw Unii, [w:] Siła państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2020, s. 14, [https://www.kas.de/documents/279510/279559/ranking\\_panstw\\_UE\\_2020.pdf/6a4491d9-494d-bd03-e831-8429ea93c39f?version=1.0&t=1592344253340](https://www.kas.de/documents/279510/279559/ranking_panstw_UE_2020.pdf/6a4491d9-494d-bd03-e831-8429ea93c39f?version=1.0&t=1592344253340), z dn. 1.07.2022.

podejścia w odniesieniu do tej kwestii”<sup>63</sup>. Warto podkreślić, że innym elementem wzmacniającym bezpieczeństwo na morzu i powstanie EMSA była prezydencja belgijska. Słusznie zauważono w artykule z 2001 r., iż: „bezpieczeństwo na morzu i potrzeba przyjaznego dla środowiska transportu towarowego zajmują ważne miejsce w agendzie nowej belgijskiej prezydencji w Unii Europejskiej, która rozpoczęła się 1 lipca”<sup>64</sup>. Takie podejście wynika z wielowiekowych tradycji morskich i przekonania społeczeństwa belgijskiego o potrzebie kształtowania bezpieczeństwa w środowisku morskim. Belgijskie podejście do spraw morskich najlepiej oddaje fragment raportu pt. „Maritime Security: Report Belgium’s interests and options”: „Jako kraj handlowy z silną tradycją morską (połowa handlu odbywa się drogą morską), samozwańczy orędownik integracji regionalnej, zwolennik rządów prawa i pionier w morskich praktykach »łączenia i dzielenia się«, Belgia ma wnieść duży wkład w trwającą globalną dyskusję na temat bezpieczeństwa morskiego. Posiada umiejętności, doświadczenie i zasoby, którymi można się dzielić, które mogą stanowić przydatne uzupełnienie, pod względem perspektywy i treści, zapobiegania konfliktom i zarządzania konfliktami w sferze morskiej”<sup>65</sup>. Nie wprawia więc w zdumienie fakt, że Belgia była żywotnie zainteresowana powstaniem EMSA.

Od początku funkcjonowania EMSA przyjęła szereg zadań, których realizacja służyła przede wszystkim podniesieniu poziomu bezpieczeństwa morskiego w wymiarze globalnym. W tym zakresie współpracuje zarówno z administracjami morskimi państw członkowskich, instytucjami UE, Międzynarodową Organizacją Morską (International Maritime Organization, IMO), a także innymi państwami leżącymi w akwenach o żywotnym znaczeniu dla UE. Zadania realizowane przez EMSA są zróżnicowane i mają na celu przede wszystkim działania, które ukierunkowane są na sprawniejsze reagowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń związanych z bezpieczeństwem i ochroną na morzu, ale przede wszystkim działalność prewencyjną – zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i prawnym. EMSA oferuje wsparcie eksperckie

---

<sup>63</sup> J. Szymańska, Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 94.

<sup>64</sup> B. Reyes, Belgian prime minister Guy Verhofstadt addresses the European Parliament yesterday outlining the programme for the next six months as Belgium takes the EU presidency, cyt. za: S. Dupré, E. Guy, The European Maritime Safety Agency, A Product of Stakeholders’ Representations, „METIS Working Paper” 2010, no. 74, s. 13, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1777083](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1777083), z dn. 1.07.2022.

<sup>65</sup> Maritime Security: Report Belgium’s interests and options Report, The Group for Research and Information on Peace and Security, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2016, s. 3, <https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/04/Egmont-GRIP-Maritime-Security.pdf?type=pdf>, z dn. 2.07.2022.

związane z bezpieczeństwem morskim, stanowi platformę inicjowania nowych form współpracy w tym obszarze. Co więcej, umożliwia wsparcie operacyjne w konkretnych sytuacjach, np. „udostępnia krajom UE statki do usuwania plam ropy w przypadku poważnego wycieku na morzu i za pomocą nadzoru satelitarnego wykrywa zanieczyszczenia morza”<sup>66</sup>. Warto podkreślić, że EMSA – w odróżnieniu od wielu innych agencji wyspecjalizowanych UE – podejmuje działania operacyjne. Przykładem może być wsparcie służb agencji odpowiedzialnych za zwalczanie zanieczyszczeń w morzu (3 incydenty w 2001 r.), wykorzystywanie zaawansowanych technologicznie i profesjonalnych dronów do monitorowania emisji ze statków handlowych, czy też przeprowadzanie wizyt i inspekcji (32 w 2021 r.)<sup>67</sup>. Agencja jest rozpoznawalna, a jej działalność jest dostrzegana na arenie międzynarodowej. W wymiarze regionalnym współpracuje np. z innymi agencjami wyspecjalizowanymi w ramach UE, przede wszystkim z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (The European Border and Coast Guard Agency – Frontex), Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa (The European Fisheries Control Agency, EFCA), czy też Europejską Agencją Środowiska (The European Environment Agency, EEA). W wymiarze globalnym szczególne znaczenie ma współpraca z IMO. Wszystkie państwa UE są również członkami IMO, a część z nich jest dość aktywna w działalności wskazanej organizacji. Według K. Lim, Sekretarza Generalnego IMO, państwa członkowskie UE mają kluczowe znaczenie dla pracy organizacji, przede wszystkim poprzez zapewnienie, że środki IMO są powszechnie przyjmowane i wdrażane. Szczególną rolę w tym aspekcie odgrywa EMSA. K. Lim podaje następujące przykłady działalności EMSA, które wpływają na implementację standardów w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa: „EMSA gości bezpłatnie Międzynarodowe Centrum Wymiany Danych, aby zapewnić sprawne działanie systemu LRIT [identyfikacja i śledzenie statków na duże odległości, Long Range Identification and Tracking – przyp. aut.] oraz przeprowadziła audyty stron trzecich w krajach zaopatrujących marynarzy pod kątem zgodności z konwencją STCW [Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht 1978, sporządzona w Londynie dnia 7 lipca 1978 r. /International convention on standards of training, certification and watchkeeping – przyp. aut.]. Badania EMSA nad statecznością statków

<sup>66</sup> Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/emsa\\_pl](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/emsa_pl), z dn. 1.07.2022.

<sup>67</sup> EMSA Facts & Figures 2021, European Maritime Safety Agency, s. 4, <https://www.emsa.europa.eu/publications/item/4681-emsa-facts-figures-2021.html>, z dn. 2.07.2022.

pasażerskich typu ro-ro znacznie poszerzyły naszą wiedzę w tej dziedzinie, [...] praca w takich obszarach, jak kontrola państwa portu, badanie wypadków, inspekcja statków i monitorowanie środowiska, ma ogromną wartość”<sup>68</sup>.

Należy również podkreślić znaczenie agencji w kontekście bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Aspekt ten odgrywa coraz większą rolę w działalności poszczególnych państw, jak i innych podmiotów. Wspieranie cyfrowej i zrównoważonej transformacji europejskiego sektora żeglugi, a także zapewnienie platformy do wymiany dobrych praktyk oraz międzysektorowej współpracy w zakresie cyberbezpieczeństwa na potrzeby klastra morskiego, to priorytety agencji na najbliższe lata<sup>69</sup>. Uwzględniając rosnące znaczenie bezpieczeństwa morskiego – zarówno w wymiarze regionalnym (europejskim), jak i globalnym – znaczenie EMSA będzie również rosło.

Jak już wspomniano powyżej, EMSA ściśle współpracuje z agencją Frontex, czyli Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej, pierwotnie nazwaną Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Agencja została ustanowiona w 2004 r., a więc dwa lata po utworzeniu EMSA. Badając przyczyny powstania agencji, A.W. Neal poddał weryfikacji hipotezę, zgodnie z którą istnieje bezpośredni związek pomiędzy ustanowieniem Frontexu i zamachem terrorystycznym z 11 września 2001 r. w USA. To w jego wyniku kluczowe instytucje UE analizowały wpływ migracji na bezpieczeństwo państw członkowskich. Był to efekt postępującego procesu sekurytyzacji i powiązania zagrożenia terroryzmem z bezpieczeństwem granic i migracjami. A.W. Neal jednak doszedł do wniosku, że: „Frontex jest uważany za logiczną kontynuację procesu integracji i zasady swobodnego przepływu wewnętrznego w UE, choć nie wyklucza to całkowicie wymiaru bezpieczeństwa”<sup>70</sup>, a zatem powstanie agencji było naturalną konsekwencją pogłębiania się procesu integracji i jest związane z jedną z fundamentalnych zasad UE, tj. ze swobodnym przepływem towarów, osób, usług i kapitału. Należy również zauważyć, że powstanie agencji zbiegło się w czasie z rozszerzeniem UE, w tym o dwa państwa

---

<sup>68</sup> K. Lim, Speech to European Maritime Safety Agency (EMSA) staff – EMSA, Lisbon, Portugal 24 May 2017, [https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-\(EMSA\)-staff.aspx](https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-(EMSA)-staff.aspx), z dn. 4.07.2022.

<sup>69</sup> EMSA 5-Year Strategy 2020–2024, European Maritime Safety Agency, <https://emsa.europa.eu/newsroom/latest-news/item/4417-emsas-5-year-strategy-available-in-all-eu-languages.html>, z dn. 5.07.2022.

<sup>70</sup> A.W. Neal, Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 2, s. 333–356.

śródmorskie z „wrażliwymi” granicami morskimi<sup>71</sup>. Działalność agencji została oparta na rozporządzeniu Rady (WE) 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r., które zostało uchylone rozporządzeniem (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Poza zmianą nazwy agencja została wzmocniona oraz przekształcona. Zmiana mandatu była konsekwencją przede wszystkim kryzysu migracyjnego w UE, którego szczyt przypadł na 2015 r. Od momentu ustanowienia agencji jej głównym zadaniem była koordynacja współpracy operacyjnej na zewnętrznych granicach UE, a więc *de facto* podnoszenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Systematyczne rozszerzanie strefy Schengen i związane z tym zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych spowodowało, że nie tylko podróżujący *bona fide* korzystali z tych udogodnień, ale również przestępcy i nielegalni imigranci. Pojawiła się zatem potrzeba zintegrowanego zarządzania granicami, które miało na celu przede wszystkim wypracowanie wspólnych standardów i procedur dotyczących kontroli granic zewnętrznych. W rozporządzeniu Rady 2007/2004 podkreślono, że odpowiedzialność za ochronę granic spoczywa na państwach członkowskich, a Frontex ma stanowić wsparcie i uzupełnienie działań na poziomie krajowym. W momencie zainicjowania działalności agencji katalog jej zadań przedstawiał się następująco:

- koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi,
- wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych,
- przeprowadzanie analiz ryzyka,
- śledzenie rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych,
- wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych,
- udzielanie państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> H. Ekelund, The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach, „Journal of European Integration” 2014, vol. 36, nr 2, s. 110, DOI: 10.1080/07036337.2013.809345.

<sup>72</sup> Art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 349/1).

Szybko okazało się, że państwa stojące w obliczu sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na swoich granicach zewnętrznych nie mogą liczyć na konkretne wsparcie ze strony Frontexu, ponieważ możliwości w zakresie udzielania takiej pomocy były niewystarczające. W 2007 r. przyjęto zatem kolejne rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy. W rozporządzeniu zawarto szereg zapisów dotyczących tworzenia, wydawania poleceń, czy też zadań i uprawnień członków zespołów. Kolejne lata przyniosły ewolucję i wzmocnienie agencji, a najnowsza podstawa prawna jej funkcjonowania to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624. Zreformowana i wzmocniona agencja została zobligowana do realizacji wielu nowych zadań, a rozwój tego katalogu wynika z przeobrażającego się dynamicznie środowiska bezpieczeństwa, a w konsekwencji zmieniających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa granic – zarówno w wypadku poszczególnych państw, jak i UE jako całości. Zasadnicze zadania, do realizacji których zobligowany jest Frontex, przedstawiają się następująco:

- ustanowienie strategii technicznej i operacyjnej w ramach wdrażania wieloletniego cyklu polityki strategicznej na rzecz europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami,
- nadzorowanie efektywnego funkcjonowania kontroli granicznej na granicach zewnętrznych,
- przeprowadzanie analiz ryzyka i ocen narażenia,
- udzielanie państwom członkowskim i państwom trzecim zwiększonej pomocy technicznej oraz operacyjnej poprzez wspólne operacje i szybkie interwencje na granicy,
- zapewnianie praktycznego wdrożenia środków w sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych,
- udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej w celu wsparcia akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu,

- organizowanie, koordynowanie i prowadzenie operacji powrotnych i interwencji powrotnych<sup>73</sup>.

Szczegółowa lista zadań agencji została przedstawiona w art. 10 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624. Uwagę zwraca mnogość i różnorodność zadań. Warto nadmienić, że na początkowym etapie funkcjonowania agencji wśród jej zadań nie wskazywano bezpośrednio na środowisko morskie, natomiast w aktualnej podstawie prawnej wyraźnie określono zadania związane z bezpieczeństwem i ochroną na morzu. Kwestie morskie w funkcjonowaniu Frontexu pojawiają się przede wszystkim w kontekście zadań agencji, takich jak:

- wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez koordynację i organizację wspólnych operacji, z uwzględnieniem faktu, że niektóre sytuacje mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem UE i prawem międzynarodowym,
- wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez koordynację i organizację wspólnych operacji, z uwzględnieniem faktu, że niektóre okoliczności mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem UE i prawem międzynarodowym,
- wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych tych państw członkowskich, które zmagają się ze szczególnymi oraz wyjątkowo trudnymi wyzwaniem, z uwzględnieniem faktu, że niektóre okoliczności mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem UE oraz prawem międzynarodowym,
- udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim i państwom trzecim, zgodnie z rozporządzeniem (UE)

---

<sup>73</sup> Pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz. Urz. UE nr L 295/1 z 14.11.2019).



nr 656/2014 oraz prawem międzynarodowym, poprzez wsparcie akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, które to akcje mogą być podejmowane podczas operacji ochrony granic morskich,

- współpracowanie z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa (EFCA) oraz Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), w ramach swych odpowiednich mandatów, w celu wsparcia organów krajowych pełniących funkcje straży przybrzeżnej, w tym ratujących życie na morzu, przez zapewnienie usług, informacji, wyposażenia i szkoleń oraz koordynację operacji wielofunkcyjnych<sup>74</sup>.

W cytowanym rozporządzeniu problematyka morska pojawia się jeszcze wielokrotnie, między innymi w aspekcie:

- konieczności współpracy agencji z organami krajowymi pełniącymi funkcję straży przybrzeżnej, a także EMSA oraz EFCA, w celu poprawienia znajomości sytuacji na morzu oraz wspierania spójnych i oszczędnych działań. Synergia między poszczególnymi podmiotami działającymi na morzu powinna być zgodna z europejskim zintegrowanym zarządzaniem granicami i ze strategiami bezpieczeństwa morskiego,
- nabywania, utrzymania i eksploatacji niezbędnych zasobów powietrznych, morskich i lądowych – stosownie do potrzeb operacyjnych Frontexu,
- akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, podejmowanych i prowadzonych zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 656/2014 oraz prawem międzynarodowym, mających miejsce w sytuacjach, które mogą powstać podczas operacji ochrony granic morskich,
- operacji ochrony granic morskich jako zadania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej,
- dostarczania państwom członkowskim informacji na podstawie selektywnego monitorowania wyznaczonych portów i terenów nadbrzeżnych państw trzecich, które zostały wskazane na podstawie analizy ryzyka oraz informacji jako punkty przyjmowania na pokład lub punkt tranzytowy dla pojazdów bądź statków morskich i innych jednostek wykorzystywanych do celów związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną,

---

<sup>74</sup> Ibidem.

- śledzenia statków morskich lub innych jednostek na pełnym morzu oraz śledzenia statków powietrznych, w przypadku gdy wobec tych statków morskich, innych jednostek lub statków powietrznych zachodzi podejrzenie bądź zostało wskazane, że są wykorzystywane do celów związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną, w tym w przypadku osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, w celu przekazania tej informacji odpowiednim organom właściwym w zakresie akcji poszukiwania i ratowania,
- monitorowania wyznaczonych stref na obszarach morskich w celu wykrywania, identyfikowania i śledzenia statków morskich oraz innych jednostek wykorzystywanych lub co do których zachodzi podejrzenie, że są wykorzystywane do celów związanych z nielegalną imigracją lub przestępczością transgraniczną, w tym w przypadku osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu w celu przekazania tej informacji odpowiednim organom właściwym w zakresie akcji poszukiwania i ratowania<sup>75</sup>.

Powyższe zapisy wskazują, że rewizja podstawy prawnej funkcjonowania Frontexu umożliwiła zwrócenie większej uwagi na środowisko morskie w kontekście funkcjonowania agencji. Doświadczenia zdobyte od czasu zainicjowanie działalności Frontexu wyraźnie wskazują na to, że: „główny problem Europy pochodzi z morza. Na Morzu Egejskim oraz na zachodnim i wschodnim Morzu Śródziemnym Unia Europejska boryka się z migracją, nielegalnymi połowami, handlem narkotykami, przemytem broni i tytoniu. W środkowej części Morza Śródziemnego najważniejsze problemy to nielegalne połowy, przemyt narkotyków i problemy migracyjne, podczas gdy np. w Hiszpanii priorytetowe znaczenie mają kwestie związane z narkotykami, przemytem papierosów i również migracjami. Zjawisko to rozwinęło się dość znacznie w określonych obszarach geograficznych. Głównym problemem jest ogromna nielegalna migracja, która znalazła się na szczycie agendy Komisji Europejskiej w ostatnich kilku latach”<sup>76</sup>. Stąd też coraz większego znaczenia nabiera aspekt operacyjny funkcjonowania Frontexu. Operacje morskie realizowane przez agencję mają przede wszystkim na celu wspieranie państw basenu Morza Śródziemnego (np. Włoch, Grecji czy Hiszpanii)

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> G. Vourekas, *The Evolving Role of FRONTEX in Implementing an EU Comprehensive Approach on Security*, [w:] G. Voskopoulos (red.), *European Union Security and Defence, Contributions to Political Science*, Springer, Cham 2021, s. 120, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-48893-2\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-48893-2_8).

w walce z nielegalną imigracją, ale również przestępczością transgraniczną oraz nielegalnymi połowami czy zanieczyszczeniami środowiska. Agencja ma również za zadanie wspierać państwa w operacjach poszukiwawczo-ratowniczych na morzu. Według danych dostępnych na stronie internetowej agencji: „w latach 2015–2020 Frontex przyczynił się do uratowania 353 270 osób na Morzu Śródziemnym”<sup>77</sup>. Agencja realizuje obecnie trzy operacje w rejonie Morza Śródziemnego: *Temida* (dawniej *Tryton*) – obejmująca rejon środkowy, *Posejdon* – obejmująca rejon wschodni oraz *Indalo* – obejmująca rejon zachodni. Ponadto prowadzona jest wojskowa operacja *Irini* (wcześniej była to operacja *Sophia*). Operacje morskie prowadzone pod auspicjami UE są przedmiotem analizy w podrozdziale 3.4.

Działalność EMSA wspiera również Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (European Fisheries Control Agency, EFCA), która odpowiada przede wszystkim za działania na rzecz zrównoważonego rybołówstwa. EFCA sprawuje nadzór, prowadzi kontrolę i inspekcje w zakresie stosowania wymaganych standardów, ponadto prowadzi szkolenia inspektorów z państw członkowskich.

Realizacja zadań EMSA, zwłaszcza tych o charakterze operacyjnym na morzu, wymaga współpracy z państwami członkowskimi, ale również innymi agencjami UE, przede wszystkim z Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europolem) oraz Europejską Agencją Obrony (The European Defence Agency, EDA). Na szczególną uwagę zasługuje EDA, która jest w ostatnich latach kluczową agencją w UE, w ramach której inicjowane są działania mające na celu podnoszenie zdolności obronnych w ramach UE. Agencja została ustanowiona w 2004 r. i jest „unikalnym organem pod względem funkcji i konfiguracji, jest częścią szerszego trendu instytucjonalnego reformy oraz zmiany w organizacji zarządzania publicznego: agencyfikacji”<sup>78</sup>. Pierwszym dyrektorem agencji został Nick Witney, który był również szefem zespołu opracowującego koncepcję funkcjonowania agencji. Oczekiwania wobec EDA od początku były dość duże. Wynikało to przede wszystkim z istotnych braków w zdolnościach wojskowych państw członkowskich, które w połączeniu z ograniczonymi możliwościami przemysłu obronnego narzucały wręcz konieczność wzmocnienia współpracy w zakresie niwelowania tych

<sup>77</sup> Wspólne operacje, <https://frontex.europa.eu/pl/nasza-dzialalnosc/wspolne-operacje/>, z dn. 22.07.2022.

<sup>78</sup> H. Ekelund, Institutional approaches to agency establishment, [w:] N. Karampekios, I. Oikonomou (red.), *The European Defence Agency Arming Europe*, Oxfordshire–Nowy Jork, Routledge 2015, s. 11.

elementów. Zwłaszcza strona amerykańska zastanawiała się, czy EDA „będzie prawdziwym instrumentem wspierania skutecznych możliwości, czy tylko kolejną macką biurokratyczną w Brukseli”<sup>79</sup>. Dzisiaj EDA wspiera wszystkie państwa członkowskie, w tym również Danię, która w związku z zaostrażającą się sytuacją w europejskim środowisku bezpieczeństwa od 1 lipca 2022 r. przyłączyła się do europejskiej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. EDA stanowi główną płaszczyznę do promowania i wzmocnienia europejskiej współpracy w zakresie obronności, inicjowania nowych mechanizmów i koordynacji już istniejących. Wśród najważniejszych projektów i inicjatyw morskich, które są realizowane pod auspicjami EDA, należy wymienić:

- Bezzałogowe systemy morskie (Unmanned Maritime Systems, UMS) – zintegrowany program badawczy, w ramach którego realizowanych jest 15 projektów o łącznej wartości ponad 50 mln EUR. Uczestniczą w nim: Belgia, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Polska, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Norwegia.
- Udostępnianie części zamiennych (Sharing of Spare Parts Project, SOSPP) – projekt ma na celu ustanowienie mechanizmu prawnego, który umożliwi dzielenie się częściami zamiennymi i usługami między państwami członkowskimi – zarówno w czasie pokoju, jak i podczas realizacji misji oraz operacji. Projekt dotyczy wszystkich rodzajów sił zbrojnych.
- Rozpoznanie obrazowe (Imagery Intelligence, IMINT) – polega na eksploatacji danych pochodzących z różnych źródeł, m.in. za pośrednictwem satelitów, bezzałogowych pojazdów powietrznych, samolotów rozpoznawczych i systemów naziemnych. Zebrane informacje są analizowane i wykorzystywane na rzecz wspierania procesu decyzyjnego oraz operacji wojskowych.
- Zespół projektowy „Movement & Transport” (Project Team Movement & Transport, PTM&T) – platforma na poziomie eksperckim, w której uczestniczą państwa członkowskie, wymieniając informacje i omawiając bieżące działania związane z ruchem oraz transportem wojskowym, w celu zabezpieczenia potrzeb transportowych, czy też unikania ich powielania. Platforma stanowi płaszczyznę, która umożliwia współpracę państw członkowskich, Komisji Europejskiej,

<sup>79</sup> The European Defence Agency: Will it make a difference? [brak autora], „Strategic Comments” 2004, vol. 10, nr 5, s. 1, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1356788041055>, z dn. 23.07.2022.

ESDZ/EUMS, ale również NATO oraz Europejskiego Centrum Koordynacji Ruchu Wojsk (Movement Coordination Centre Europe, MCCE), Wielonarodowego Centrum Koordynacji Transportu Morskiego (Athens Multinational Shipping Coordination Centre, AMSCC), jak też Europejskiego Dowództwa Transportu Lotniczego (European Air Transport Command, EATC).

- Captech Maritime – głównym celem Captech Maritime jest wsparcie europejskich marynarek wojennych w podejmowaniu obecnych i przyszłych wyzwań w obszarach morskich badań i technologii. Aby osiągnąć ten cel, Captech Maritime podejmuje działania ukierunkowane na budowanie wspólnej wizji wśród rządowych oraz pozarządowych członków Captechu w zakresie najpilniejszych luk technologicznych i wyzwań technicznych. Jest to forum, które ułatwia rozwój rozwiązań technologicznych w celu zaspokojenia potrzeb.
- Zwalczanie min morskich (Maritime Mine Counter Measures, MMCM) – projekt ma na celu prowadzenie prac dotyczących środków przeciwdziałających minom morskim i innym podwodnym improwizowanym urządzeniom wybuchowym, które stanowią realne zagrożenie dla sił morskich oraz statków cywilnych poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się na wodach litoralnych, w portach i strategicznych wąskich gardłach. Możliwość zwalczania tych elementów jest zatem kluczowym wymogiem dla europejskich marynarek wojennych.
- Sieć nadzoru morskiego (Maritime Surveillance, MARSUR) – to jeden z najdłużej działających projektów prowadzonych przez EDA, mający na celu budowanie morskiej świadomości sytuacyjnej. Umożliwia wymianę usług i informacji operacyjnych dotyczących sytuacji na morzu, m.in. dane identyfikujące, przesyłanie obrazów czy informacji o statkach i ich trasach. W projekt zaangażowanych jest 19 państw członkowskich UE oraz Norwegia.
- Mobilność wojskowa – inicjatywa rozwijana w ramach stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO), która ma na celu poprawę szybkości i elastyczności przerzutu sił wojskowych w UE. EDA jest zobowiązana do wspierania państw członkowskich w harmonizacji aspektów wojskowych w przepisach i zmniejszaniu obciążeń administracyjnych, jednocześnie angażując odpowiednich interesariuszy oraz zapewniając spójność z NATO w możliwie największym stopniu. Agencja działa jako koordynator

i interfejs między wszystkimi zainteresowanymi stronami i zapewnia platformę do wymiany poglądów<sup>80</sup>.

Należy spodziewać się, że aktywność EDA w morskiej domenie będzie rosła w najbliższych latach, przede wszystkim ze względu na rosnące znaczenie bezpieczeństwa na morzu. Należy jednak podkreślić, że EDA jest jedynie wyspecjalizowaną agencją UE, a zatem nie ponosi odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa na morzu w UE. To państwa członkowskie mają określone zadania w tym obszarze, natomiast EDA jest inicjatorem i koordynatorem wspólnotowych wysiłków w procesie zapewniania bezpieczeństwa morskiego.

Interesującym uzupełnieniem instytucjonalnych wysiłków w obszarze bezpieczeństwa morskiego UE jest nieformalne, niezależne i apolityczne forum CHENS (Chiefs of European Navies) zrzeszające przedstawicieli państw członkowskich (dowódców marynarek wojennych), których siły morskie należą do NATO lub UE. Głównym celem forum jest promocja zagadnień morskich i zwiększenie świadomości społecznej w tej dziedzinie. Jak zauważono na stronie internetowej forum: „Wspólnym doświadczeniem marynarek wojennych było to, że sprawy morskie są zwykle marginalizowane. Promowanie postrzegania marynarki wojennej w szeroko rozumianej społeczności morskiej jest zatem uważane za ważną funkcję CHENS”<sup>81</sup>. Dowódcy marynarek wojennych zwykle spotykają się raz w roku i omawiają kwestie, które stanowią przedmiot wspólnych zainteresowań, przede wszystkim wszelkiego rodzaju problemy związane z domeną morską. Spotkania mają nieformalny charakter, a zatem dowódcy marynarek biorą w nich udział jako starsi oficerowie, a nie oficjalni przedstawiciele swoich państw.

Podsumowując, należy zauważyć, że UE wykształciła potencjał instytucjonalny, który umożliwia jej pełnienie roli inicjatora i koordynatora współpracy międzynarodowej w procesie zapewniania bezpieczeństwa morskiego oraz ochrony na morzu. Należy jednak podkreślić, że ochrona na morzu jest elementem WPBiO, a zatem oparta jest na współpracy międzyrządowej, co z kolei oznacza ograniczone kompetencje UE. Państwa członkowskie są skłonne do pogłębiania współpracy w zakresie bezpieczeństwa morskiego, co pokazują liczne projekty realizowane w ramach EMSA. Jednak morskie działania w ramach WPBiO są ograniczone i niejednokrotnie morskie interesy UE pozostają w cieniu partykularnych interesów poszczególnych państw.

<sup>80</sup> All activities, <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities>, z dn. 23.07.2022.

<sup>81</sup> <https://chens.eu/>, z dn. 25.07.2022.

### 3.4. OPERACJE MORSKIE JAKO ELEMENT TOŻSAMOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska zdefiniowała swoje interesy morskie w wymiarze ponadnarodowym, a egzemplifikacją jej globalnego podejścia jest Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego.

Według zapisów wskazanego wyżej dokumentu: „UE i jej państwa członkowskie mają [...] strategiczne interesy – w całym światowym obszarze morskim – w określeniu i rozwiązaniu problemów bezpieczeństwa związanych z zarządzaniem morzem i granicami morskimi”<sup>82</sup>. Takie podejście implikuje określone obowiązki UE w zakresie aktywnego kreowania bezpieczeństwa na morzu. Istotnym elementem wspierającym wysiłki unijne w tym obszarze są wojskowe i cywilne operacje morskie. *EU NAVFOR Atalanta* to pierwsza morska operacja wojskowa zainicjowana pod auspicjami UE. Została uruchomiona w 2008 r., co stanowiło konsekwencję pogarszającej się sytuacji w Rogu Afryki, a zwłaszcza rosnącej liczby ataków pirackich w rejonie Zatokii Adeńskiej. Piractwo morskie stało się międzynarodowym problemem i zagrażało interesom poszczególnych państw, ale również organizacji międzynarodowych. Rada Bezpieczeństwa ONZ wezwała społeczność międzynarodową do podjęcia działań w tej kwestii, a także zwróciła uwagę na sytuację w Somalii. W przyjętej w dniu 2 czerwca 2008 r. rezolucji 1816 (2008) na temat sytuacji w Somalii zezwoliła na wpłynięcie na wody terytorialne Somalii i zastosowanie, w sposób zgodny z właściwymi przepisami międzynarodowymi, wszelkich środków niezbędnych do powstrzymania aktów piractwa i rozboju na morzu. Początkowo część państw (np. Francja, Holandia, Kanada) próbowało zabezpieczać transport morski indywidualnie. Jednak panowało powszechne przekonanie, że problem piractwa wymaga współpracy i wysiłków w wymiarze międzynarodowym. Unia Europejska, pomimo braku doświadczenia w prowadzeniu morskich działań wojskowych, przyjęła wspólne działanie Rady 2008/749/WPZiB z dnia 19 września 2008 r. w sprawie wojskowego działania koordynującego Unii Europejskiej wspierającego rezolucję 1816 (2008) Rady Bezpieczeństwa ONZ (*EU NAVCO*). Warto nadmienić, że Sojusz Północnoatlantycki również zaangażował się w stabilizację sytuacji w regionie, uruchamiając operację *Allied Protector*, która następnie została zastąpiona operacją *Ocean Shield*. Ponadto w 2009 r. – w ramach Połączonych Sił Morskich (*Combined Maritime Forces, CMF*) – utworzono

<sup>82</sup> Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Bruksela, 24 czerwca 2014 r., 11205/14, s. 3.



Połączoną Grupę Zadaniową 151 (Combined Task Force 151, CTF 151), której główne zadanie polega na powstrzymaniu aktów piractwa i rozboju na morzu oraz zaangażowaniu we współpracę z partnerami w celu wzmocnienia ochrony międzynarodowego handlu morskiego i wolności żeglugi<sup>83</sup>. Decyzja o uruchomieniu *Atalanty* nie była zatem podyktowana brakiem zainteresowania ze strony społeczności międzynarodowej sytuacją w Rogu Afryki. Co więcej, niewątpliwie wojskowa operacja morska była wyzwaniem w kontekście dotychczasowej działalności UE. Można zatem zadać pytanie o zasadność jej uruchamiania na teatrze działań, na którym obecny był już Sojusz Północnoatlantycki, a także inne państwa w wymiarze indywidualnym i koalicyjnym. Niemniej jednak państwa członkowskie ostatecznie poparły decyzję o jej zainicjowaniu. Jak argumentuje M. Cross: „*NAVFOR Atalanta* była na początku nieco kontrowersyjna, ponieważ w ramach WPBiO nigdy wcześniej nie wykonywano operacji marynarki wojennej. Nie wszystkie państwa członkowskie »były na pokładzie«. Ponadto okręty NATO były już obecne w regionie, podobnie jak okręty państw spoza UE. Jednocześnie niektórzy uważali, że działania przeciwko piractwu można podjąć bez formalnej operacji WPBiO”<sup>84</sup>.

Szczególnie sceptyczną postawę wykazywała Wielka Brytania, która tradycyjnie sprzeciwiała się rozwijaniu WPBiO. Na sytuację odmiennie zapatrywała się Francja, która dążyła do zmniejszenia amerykańskiej dominacji w Europie, a rozwój tej polityki był jednym z narzędzi do realizacji tego celu. Pod koniec 2008 r. Rada UE przyjęła wspólne działanie Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu udział w powstrzymaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa oraz rozboju u wybrzeży Somalii. Pomimo sceptycznej postawy Wielkiej Brytanii „kierownictwo operacji zostało jednak przydzielone do brytyjskiej marynarki wojennej. Wyjaśniono to faktem, że Francja była już zaangażowana w trzy ostatnie misje WPBiO w Afryce, a przy cięciach budżetu obronnego stanęła w obliczu nieco uciążliwej sytuacji. Jednak w interesie

<sup>83</sup> CTF 151: Counter-piracy, <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>, z dn. 28.07.2022.

<sup>84</sup> M. Cross, Cooperation by committee: The EU military committee and the committee for civilian crisis management, „Occasional Paper” 2010, nr 82, European Union Institute for Security Studies, Paris, s. 5–39, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82\\_CooperationbyCommittee.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82_CooperationbyCommittee.pdf), cyt. za: M. Riddervold, New threats – different response: EU and NATO and Somali piracy, „European Security” 2014, vol. 23, nr 4, s. 546–564, DOI: 10.1080/09662839.2014.937337.

Francji było również zaangażowanie Wielkiej Brytanii [...]”<sup>85</sup>. Początkowo mandat operacji przewidywał przede wszystkim: ochronę statków WFP dostarczających pomoc żywnościową, przeciwdziałanie piractwu i rozbojowi u wybrzeży Somalii oraz ochronę zagrożonych statków, przekazywanie osób ujętych i przetrzymywanych w celu postawienia ich w stan oskarżenia oraz udział we wdrażaniu embarga na broń nałożonego przez ONZ na Somalię, a ponadto przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi środkami odurzającymi u wybrzeży Somalii<sup>86</sup>. Kolejne mandaty były dostosowane do zmieniającej się sytuacji w rejonie. Aktualny katalog zadań realizowanych w ramach operacji jest szerszy, choć kluczowe zadania pozostają tożsame i dotyczą przede wszystkim ochrony statków WFP oraz innych statków podatnych na ataki, a także zapobiegania piractwu i zbrojnym napaściom na morzu. W dalszej kolejności w ramach *Atalanta* monitorowane jest rybołówstwo u wybrzeży Somalii oraz wspierane są inne unijne misje w dziedzinie WPBiO.

Aktualnie w operację *Atalanta* zaangażowane są głównie państwa członkowskie, ale również państwa spoza UE, tj. Ukraina, Nowa Zelandia, Norwegia, Serbia i Czarnogóra. W działaniach wykorzystywane są m.in. okręty, samoloty patrolowe i rozpoznawcze oraz bezzałogowe systemy lotnicze. Skład *NAVFOR UE* zmienia się stale z powodu częstej rotacji jednostek i różni się w zależności od sezonów monsunowych na Oceanie Indyjskim. Zazwyczaj jednak obejmuje około 600 osób stanowiących personel, 1–3 okręty bojowe oraz 1–2 samoloty patrolowe i rozpoznawcze<sup>87</sup>. Operacja jest finansowana przez państwa członkowskie, które wydzieliły siły i środki do jej realizacji. Natomiast część kosztów była pokrywana w ramach mechanizmu Athena (w 2021 r. było to 4,4 mln EUR), a obecnie środki pochodzą z Instrumentu na Rzecz Pokoju. Warto nadmienić, że w ramach operacji powołano Centrum Bezpieczeństwa Morskiego dotyczącego Rogu Afryki (The Maritime Security Centre – Horn of Africa, MSCHOA), które monitoruje, koordynuje i dostarcza powiadomień dotyczących sytuacji na morzu. Za sprawą rejestracji statków handlowych poruszających się w rejonie szczegółowe dane, dotyczące np. liczby członków załogi czy rodzaju przewożonych towarów, trafiają do bazy danych, a następnie na ich podstawie każdej jednostce nadawana jest kategoria

---

<sup>85</sup> M. Hellman, *Assuming Great Power Responsibility: French Strategic Culture and International Military Operations*, [w:] M. Britz (red.), *European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture*, Palgrave Macmillan 2016, s. 37.

<sup>86</sup> Wspólne działanie Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu udział w powstrzymywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii (Dz. Urz. UE L 301/33).

<sup>87</sup> <https://eunavfor.eu/mission>, z dn. 29.07.2022.

podatności na ataki. Informacje te są przekazywane uczestnikom operacji *Atalanta*, a także partnerom operującym na teatrze działań.

Działania realizowane w ramach *Atalanty* stanowią element większego wysiłku ze strony UE, którego celem jest stabilizacja sytuacji w regionie, na który poza *EU NAVFOR Atalanta* (wojskowa wykonawcza operacja morska) składają się również *EUCAP Somalia* (cywilna misja służąca budowie zdolności) oraz *EUTM Somalia* (wojskowa misja szkoleniowa). Wprawdzie tylko *Atalanta* ma charakter *stricte* morski i jest prowadzona na morzu, jednak dwie pozostałe misje są z nią ściśle powiązane. *EUCAP Somalia* została zainicjowana cztery lata po uruchomieniu *Atalanty* (2012 r.) decyzją Rady 2012/389/WPZiB w sprawie cywilnej misji Unii Europejskiej dotyczącej budowania regionalnych zdolności morskich w Rogu Afryki (*EUCAP NE-STOR*). W 2016 r. podjęto decyzję o koncentracji misji w Somalii, w związku z czym jej nazwa została zmieniona na *EUCAP Somalia*. Głównym zadaniem tej misji jest powiązanie unijnych działań prowadzonych w ramach WPBiO na lądzie i na morzu, wspierając umacnianie somalijskich zdolności w zakresie egzekwowania prawa morskiego na szczeblu federalnym oraz regionalnym w Somalilandzie i Puntlandzie. Misja ma też na celu wzmocnienie somalijskich zdolności policyjnych – między innymi poprzez rozwijanie sił Federal Darwish i wzmocnianie krajowego biura centralnego Interpolu w Mogadiszu. *EUTM Somalia* z kolei realizuje swój mandat, stosując trzytorowe podejście skoncentrowane na szkoleniu, mentoringu oraz doradztwie strategicznym na potrzeby somalijskiej armii<sup>88</sup>.

Aktualny mandat wymienionych operacji został przedłużony do 31 grudnia 2024 r. Zasady regulujące przebieg operacji oparte są na prawie międzynarodowym, a zwłaszcza międzynarodowym prawie morza i prawach człowieka. „Zasady te określają zachowania wymagane od UE i jej państw członkowskich od momentu, gdy okręt wojenny napotyka jednostkę piracką lub statek podejrzany o zaangażowanie w piractwo na pełnym morzu do momentu, w którym podejrzani piraci są sądzeni za przestępstwo piractwa *iure gentium*”<sup>89</sup>.

Kolejną morską operacją prowadzoną pod auspicjami UE jest *EU NAVFOR MED Irini*. Została ustanowiona w 2015 r. pod nazwą *EU NAVFOR MED Sophia* w reakcji na kryzys uchodźczy. Podstawą prawną jej

<sup>88</sup> *Atalanta*, *EUTM Somalia* i *EUCAP Somalia*: mandaty przedłużone o 2 lata, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/23/operation-atalanta-eutm-somalia-and-eucap-somalia-mandates-extended-for-two-more-years/>, z dn. 26.07.2022.

<sup>89</sup> E. Papastavridis, *EUNAVFOR Operation Atalanta off Somalia: The EU in uncharted legal waters?* „*International and Comparative Law Quarterly*” 2015, vol. 64, s. 544.

zainicjowania była decyzja Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (operacja *EU NAVFOR MED Sophia*). Główny cel operacji zarządzania kryzysowego został określony jako: „zakłócenie modelu działalności sieci przemytu ludzi i handlu ludźmi w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego poprzez podejmowanie systematycznych działań służących rozpoznawaniu, przejmowaniu i unieszkodliwianiu statków oraz zasobów wykorzystywanych przez przemytników lub handlarzy, lub gdy podejrzewa się takie ich użycie, zgodnie z mającym zastosowanie prawem międzynarodowym, w tym Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) i rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ<sup>90</sup>. Operacja *EU NAVFOR Med Sophia* została zakończona 31 marca 2020 r. Jednocześnie uruchomiono operację *EU NAVFOR MED Irini*, której głównym celem jest egzekwowanie embarga na broń nałożonego na Libię. W tym celu wykorzystywane są zasoby powietrzne, satelitarne i morskie. „W szczególności, zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2292 (2016), w ramach operacji możliwe będzie prowadzenie na pełnym morzu u wybrzeży Libii inspekcji statków, w przypadku gdy zaistnieją uzasadnione powody, aby podejrzewać, że przewożą one broń lub materiały powiązane do Libii lub z Libii<sup>91</sup>. W ramach operacji realizowane są również inne zadania, takie jak np. monitorowanie i gromadzenie informacji na temat nielegalnego wywozu z Libii ropy naftowej, ropy surowej i rafinowanych produktów naftowych, czy też szkolenie libijskiej straży przybrzeżnej i marynarki wojennej w zadaniach związanych z egzekwowaniem prawa na morzu. Obecnie w działaniach biorą udział 24 państwa, a aktualny mandat został przedłużony do 31 marca 2023 r. Od czasu rozpoczęcia operacji między innymi:

- skontrolowano 22 podejrzane statki,
- sprawdzono 6534 statki handlowe drogą radiową,
- zweryfikowano 858 podejrzanych lotów, 25 lotnisk i 16 portów,
- dostarczono panelowi ekspertów ONZ ds. Libii 36 raportów

<sup>90</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (operacja *EU NAVFOR MED Sophia*) (Dz. Urz. UE L 122 z 19.5.2015, s. 31).

<sup>91</sup> UE uruchamia operację IRINI, by egzekwować embargo na broń wobec Libii, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>, z dn. 30.07.2022.

specjalnych, z których większość dotyczyła naruszeń lub możliwych naruszeń embarga na broń i przemytu ropy naftowej,

- wydano odpowiednim organom ścigania 64 zalecenia dotyczące inspekcji podejrzanych statków w portach państw członkowskich UE, z czego 51 zostało zrealizowanych.

Okazuje się jednak, że pomimo aktywności UE i państw członkowskich embargo jest notorycznie łamane, a broń jest masowo dostarczana do Libii, zwłaszcza przez Turcję, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Egipt, w tym również drogą morską. Warto nadmienić, że aż sześć razy statki pod banderą turecką odmówiły zgody wejścia na pokład i przeprowadzenia inspekcji<sup>92</sup>. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność podejmowanych działań. Jak argumentował włoski minister spraw zagranicznych Luigi Di Maio: „[...] »Irimi« nie jest blokadą morską. Międzynarodowe ramy regulacyjne wskazują blokadę morską jako metodę prowadzenia wojny. Dlatego blokada jest środkiem, który można zastosować tylko podczas międzynarodowych konfliktów zbrojnych. »Irimi« przewiduje środki, które muszą być selektywne, zgodne z prawem i w pełni respektujące prawo międzynarodowe oraz mające na celu promowanie przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa w Libii»<sup>93</sup>. Należy zatem stwierdzić, że obecne działania nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, a działanie jedynie w domenie morskiej jest zdecydowanie zbyt wąskim podejściem. Według J. Borrella: „musimy wrócić do naszych berlińskich zobowiązań, zaczynając od egzekwowania embarga ONZ na broń, które niestety nadal jest łamane ze wszystkich stron i każdego dnia, bezkarnie”. Operacja *Irimi* Unii Europejskiej ma za zadanie wdrożyć embargo na broń na morzu, ale kontrola napływu broni wymaga działań poza obszarem morskim<sup>94</sup>. Operacja ma zatem szansę zakończyć się sukcesem, jednak aby tak się stało, musi być elementem szerszego podejścia. Potrzebne jest kompleksowe stanowisko, które uniemożliwi dostarczanie broni również drogą powietrzną i lądową. Rozszerzenie embarga jest warunkiem *sine qua non* skuteczności działań unijnych.

Poza operacjami morskimi, które są prowadzone w ramach WPBiO, warto nadmienić, że również Frontex prowadzi działania operacyjne

<sup>92</sup> Operation EUNAVFOR MED IRINI – Results Report / April 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/operation-eunavfor-med-irini-results-report-april-2022\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/operation-eunavfor-med-irini-results-report-april-2022_en), z dn. 2.08.2022.

<sup>93</sup> C. Sulmoni, EUNAVFORMED „Irimi” operation: constraints and two critical issues, <http://www.startinsight.eu/en/eunavformed-irini-operation-constraints-and-two-critical-issues/>, z dn. 2.08.2022.

<sup>94</sup> As Foreign Interference in Libya Reaches Unprecedented Levels, Secretary-General Warns Security Council ‘Time Is Not on Our Side’, Urges End to Stalemate, SC/14243 8 JULY 2020, <https://press.un.org/en/2020/sc14243.doc.htm>, z dn. 3.08.2022.

na morzu. Operacje te są realizowane w celu wsparcia państw członkowskich, które znalazły się pod szczególną presją migracyjną. Dotyczy to państw basenu Morza Śródziemnego, zwłaszcza Włoch, Grecji i Hiszpanii. Ważnym aspektem tych działań są operacje poszukiwawczo-ratownicze, które stanowią priorytet w działalności agencji. „W latach 2015–2020 Frontex przyczynił się do uratowania 353 270 osób na Morzu Śródziemnym”<sup>95</sup>.

Agencja prowadzi morskie operacje od 2006 r. Aktualnie realizowane są trzy operacje:

- operacja *Temida* (dawniej *Tryton*), obejmująca rejon środkowy,
- operacja *Posejdon*, obejmująca rejon wschodni,
- operacja *Indalo*, obejmująca rejon zachodni<sup>96</sup>.

Głównym celem wskazanych operacji jest wspieranie państw członkowskich w radzeniu sobie z problemem nielegalnej migracji, np. pomoc w rejestrowaniu migrantów, ochronie granic morskich, czy też zapobieganiu przedostawaniu się do UE zagranicznych bojowników terrorystycznych.

Działania realizowane przez UE w tym aspekcie są najbardziej widocznym elementem działalności Frontexu. Wzmacniają również wizerunek UE jako aktywnego kreatora bezpieczeństwa morskiego.

Podsumowując rozważania na temat morskich operacji UE, należy stwierdzić, że pomimo utrudnień wynikających z międzyrządowego charakteru WPBiO, a także ograniczonego wojskowego potencjału morskiego wielu państw członkowskich, UE odniosła niekwestionowany sukces w walce z piractwem w Rogu Afryki.

Działania w ramach operacji *EU NAVFOR Atalanta* przyniosły oczekiwane rezultaty. Na przestrzeni lat widać wyraźny spadek liczby ataków pirackich (w 2020 r. nie odnotowano ataków), co więcej – 145 osób zostało skazanych za akty piractwa. Jednak pomimo wymiernych rezultatów, jak stwierdza B. Germond, operacja ta: „[...] nie podniosła statusu UE jako aktora morskiego w oczach opinii publicznej”<sup>97</sup>. Taki stan rzeczy wynika między innymi z faktu, że operacje morskie zwykle nie przyciągają większej uwagi ze strony opinii publicznej. Martin N. Murphy stwierdził, że: „wiele z tego,

<sup>95</sup> Wspólne operacje..., op. cit., z dn. 3.08.2022.

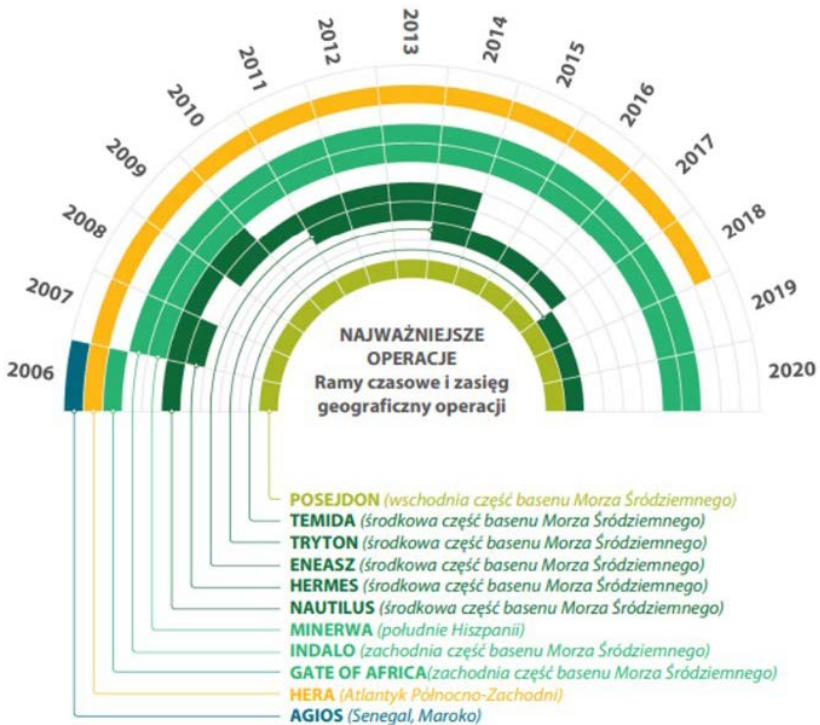
<sup>96</sup> Ratownictwo na morzu i walka z przestępczością, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/saving-lives-sea/>, z dn. 4.08.2022.

<sup>97</sup> B. Germond, *The Maritime Dimension of European Security Seapower and the European Union*, Palgrave Macmillan, Londyn 2015, s. 36.



co dzieje się na morzu, jest poza zasięgiem większości ludzi”<sup>98</sup>, a zatem problematyka ta nieustająco pozostaje w cieniu. Ponadto *EU NAVFOR Atalanta* to jeden z nielicznych niekwestionowanych sukcesów UE w wymiarze militarnym. Pozostałe działania, jak np. *EU NAVFOR MED Irini*, mają ograniczoną skuteczność i charakteryzują się realizacją zadań typowo policyjnych. W opinii autorki warto jednak podkreślać wagę i znaczenie tych działań, zwłaszcza w kontekście wiarygodności UE jako globalnego gwaranta bezpieczeństwa na morzu.

**Rysunek 3.3. Ramy czasowe prowadzonych operacji morskich oraz lokalizacja działań**



Źródło: Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności. Sprawozdanie specjalne, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2021, s. 62, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/pl/>, z dn. 4.08.2022.

Morskie działania wojskowe prowadzone pod auspicjami UE kształtują jej tożsamość i wpływają na jej postrzeganie przez społeczność międzynarodową.

<sup>98</sup> M.N. Murphy, *The abundant sea: prospects for maritime nonstate violence in the Indian Ocean*, [w:] A.T. Weldemichael, P. Schneider, A.C. Winner, *Maritime Terrorism and Piracy in the Indian Ocean Region*, Routledge, Londyn 2015, s. 115.



Posiadanie potencjału, który umożliwia reakcje na zagrożenia – zarówno w wymiarze cywilnym, jak i wojskowym – wzmacnia wiarygodność oraz stanowi niezbędny walor polityczny we współczesnym środowisku bezpieczeństwa.

Znaczenie operacji na morzu dla UE jest wielopłaszczyznowe. Przede wszystkim działania takie należy uznać za obronę i ochronę własnych interesów, głównie ze względu na rosnące znaczenie transportu morskiego oraz jego wpływ na stan gospodarek państw członkowskich. Bezpieczeństwo morskich szlaków komunikacyjnych jest kluczowe w optyce wielu państw, a zwłaszcza tych uznawanych za tradycyjnie morskie oraz czerpiących największe korzyści z „błękitnej gospodarki”, np. Grecji, Hiszpanii czy Niemiec. Interesującym aspektem operacji morskich UE jest ich rola dyplomatyczna. Dyplomacja morską może być istotnym narzędziem polityki zagranicznej, a siły morskie skutecznym nośnikiem pewnych idei i wartości. Według A. Makowskiego dyplomacja morską to: „zdolność sił morskich do powiększania prestiżu państwa w oczach społeczności międzynarodowej oraz stworzenia warunków do prowadzenia przez dyplomatów negocjacji z pozycji siły”<sup>99</sup>. Funkcja dyplomatyczna jest jedną z trzech podstawowych funkcji realizowanych przez współczesne siły morskie. Pozostałe dwie to policyjna i militarna<sup>100</sup>. Analizując funkcje militarną i policyjną, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że Unia Europejska nie jest państwem, a zatem nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo narodowe państw członkowskich. Zapewnienie nienaruszalności i integralności terytorialnej, w tym obszarów morskich, jest podstawową i niezbywalną funkcją państwa. Niemniej jednak UE wspiera państwa w ich dążeniach do zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez normowanie sytuacji w ich najbliższym sąsiedztwie. Co więcej, niesie pomoc humanitarną, tam gdzie jest to niezbędne. Operacje *Irini* i *Atalanta* można zatem interpretować jako działania *stricto* militarne i policyjne. Jak stwierdza B. Germond: „*Atalanta* była demonstracją projekcji potęgi UE zarówno na poziomie militarnym, jak i symbolicznym”<sup>101</sup>. Inny punkt widzenia przedstawia L. Aggestam, który zasugerował, że: „rozlokowanie sił zbrojnych niekoniecznie zmienia orientację polityczną lub »tożsamość« UE. Wciąż może być [ona – przyp. aut.]

<sup>99</sup> A. Makowski, *Siły morskie współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000, s. 228–235.

<sup>100</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa...*, op. cit.

<sup>101</sup> B. Germond, *The EU's security and the sea: defining a maritime security strategy*, „European Security” 2011, vol. 20, nr 4, s. 574, cyt. za: O.L. Larsson, J.J. Widen, *The European Union as a Maritime Security Provider – The Naval Diplomacy Perspective*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2021, nr 6, <https://doi.org/10.1080/1057610X.2022.2058863>, z dn. 10.08.2022.

»normatywnym« supermocarstwem zorientowanym na utrzymanie pokoju i bezpieczeństwo humanitarne, mimo że osiągnęło potęgę i zdolności militarne<sup>102</sup>. Pomimo braku jednoznacznej interpretacji uznania tych operacji za wojskowe czy też wspierające bezpieczeństwo morskie z pewnością należy uznać, że w ramach obu realizowane są zadania związane z dyplomacją morską.

Unia Europejska, mimo że nie jest państwem, również realizuje zadania dyplomatyczne i stara się umacniać swój wizerunek globalnego gracza promującego określony system norm oraz wartości. Morskie działania UE dają doskonałą okazję do prezentacji bandery, realizacji pogłębionej współpracy nie tylko w gronie państw członkowskich, ale i podmiotów zewnętrznych. Pokazują, że UE jest wiarygodnym partnerem, zdolnym do interwencji również w domenie morskiej. Jest to istotny element budowania zaufania, inicjowania kolejnych morskich operacji – a tym samym utrzymania potencjału do obrony i ochrony interesów państw członkowskich. Obecność sił morskich pod auspicjami UE jest warunkiem koniecznym budowania w otoczeniu międzynarodowym przeświadczenia o tym, że UE jest liczącym się podmiotem międzynarodowym, dysponującym pełnym spektrum narzędzi do efektywnego prowadzenia polityki w wymiarze międzynarodowym.

Podsumowując, w niniejszym rozdziale przeprowadzono analizę krytyczną dotyczącą terminologii pojawiającej się w kontekście bezpieczeństwa w domenie morskiej. Wykazano, że brak precyzji i istniejące niejednoznaczności w definiowaniu tego rodzaju pojęć mogą prowadzić do niejasnego podziału kompetencji oraz braku jednolitej interpretacji tych samych elementów.

Następnie analizie poddano dotychczasowy dorobek prawny oraz instytucjonalny UE w zakresie bezpieczeństwa na morzu, a także operacje morskie UE jako elementy wpływające na tożsamość UE i jej pozycję międzynarodową. Zbadanie morskiego wymiaru *acquis* Unii Europejskiej, a także potencjału instytucjonalnego w aspekcie bezpieczeństwa na morzu umożliwiło przejście do kolejnego etapu badań, którego istotą są rozważania dotyczące potęgi morskiej UE.

---

<sup>102</sup> L. Aggestam, Introduction: Ethical Power Europe? „International Affairs” 2008, vol. 84, nr 1, s. 1–11, cyt. za: O.L. Larsson, J.J. Widen, The European Union as a Maritime..., op. cit., z dn. 10.08.2022.



## UNIA EUROPEJSKA – MORSKA CZY LĄDOWA?

### 4.1. AKWENY O ŻYWOTNYM ZNACZENIU DLA UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska, podobnie jak państwa członkowskie, zdefiniowała swoje interesy w obszarze bezpieczeństwa, w tym również na morzu. Przyjęcie katalogu interesów morskich jest swoistym sygnałem wysłanym zarówno do podmiotów sojusznicznych, jak i rywalizujących, dotyczącym wspólnych norm i wartości, na rzecz których działa UE.

Z katalogu interesów wynika lista priorytetów unijnych na płaszczyźnie bezpieczeństwa morskiego. Rzeczą dotyczy przede wszystkim bezpieczeństwa obywateli UE, ale także obszarów morskich, infrastruktury morskiej, szlaków komunikacyjnych i wielu innych elementów wpływających na stan bezpieczeństwa.

W Strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego nie zawarto jednak akwenów o żywotnym znaczeniu dla Unii Europejskiej. Pod tym pojęciem należy rozumieć: „akwen morski, na którym, ze względu na znaczenie dla bezpieczeństwa militarnego i transportu morskiego państwa, jak również występujące ożywione i nieożywione zasoby, wystąpienie zakłóceń porządku prawnego, zanieczyszczeń środowiska naturalnego, czy też pojawienie się zagrożeń militarnych lub pozamilitarnych ma negatywny wpływ na bezpieczeństwo militarne, ekonomiczne, polityczne lub inne żywotne interesy państwa”<sup>1</sup>. W przypadku Unii Europejskiej akweny o żywotnym znaczeniu będą pochodną obszarów morskich wskazanych przez poszczególne państwa członkowskie.

---

<sup>1</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa...*, op. cit., s. 27.

Jak już wskazano w rozdziale 1, obszary morskie mają zasadnicze znaczenie dla gospodarek państw członkowskich. Unia Europejska graniczy z dwoma oceanami i czterema morzami: Oceanem Atlantyckim i Oceanem Arktycznym, Morzem Bałtyckim, Morzem Północnym, Morzem Śródziemnym i Morzem Czarnym.

Określając akweny o żywotnym znaczeniu dla Unii Europejskiej, należy w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę obszary morskie przyległe do państw członkowskich, a następnie uwzględnić morskie szlaki komunikacyjne oraz kluczowe kierunki wymiany gospodarczej. Spośród 27 państw członkowskich zdecydowana większość, bo aż 22, to państwa dysponujące dostępem do morza.

A zatem każde z tych państw ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności na obszarach morskich, którymi dysponuje. Będą to wody wewnętrzne, wody terytorialne, strefy przyległe oraz wyłączne strefy ekonomiczne.

W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2012/2318(INI)) zawarto wykaz „krytycznych stref morskich”, czyli *de facto* akwenów, o żywotnym znaczeniu dla Unii Europejskiej. Zgodnie z rezolucją są to:

- **Morze Śródziemne** – wskazano szereg wyzwań i zagrożeń istotnych z punktu widzenia UE, zwłaszcza w kontekście braku stabilności politycznej i gospodarczej państw leżących w tym akwenie. Nabiera to szczególnego znaczenia, przede wszystkim z uwagi na bezpieczeństwo transportu morskiego i dostaw surowców energetycznych, a także zasoby naturalne występujące na tym obszarze. Konflikty regionalne, w tym spory o granice morskie, wywołują napięcia między państwami – a tym samym mogą prowadzić do angażowania UE w tego rodzaju sytuacji. Morska współpraca regionalna powinna w tym regionie obejmować europejską i regionalną współpracę, wywiad, nadzór, patrolowanie i działalność straży przybrzeżnej, a wszystkie te działania wymagają odpowiednich środków w zakresie projekcji sił morskich.
- **Morze Bałtyckie** – zostało określone jako podstawowy szlak komunikacyjny dla wielu państw. Podkreślono konieczność dopasowania interesów między państwami, UE a Rosją. Wymieniono szereg czynników oddziałujących na bezpieczeństwo morskie w tym regionie, między innymi: stabilność polityczna obszaru, kwestie związane z zabezpieczeniem pozycji mniejszości językowych w krajach

nadbałtyckich, przesył energii, intensywna żegluga handlowa, broń chemiczna zatopiona podczas II wojny światowej.

- **Morze Czarne** – z geostrategicznego punktu widzenia Morze Czarne jest obecnie jednym z najważniejszych regionów morskich okalających UE, głównie z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego UE i dywersyfikacji dostaw energii. Wskazano potencjalne źródła zagrożeń generowane przez przewlekłe konflikty, takie jak konflikt w Abchazji i Osetii Południowej czy konflikt rosyjsko-gruziński. Co ciekawe, w dokumencie jest mowa o ewentualności użycia europejskich sił morskich w sytuacji eskalacji konfliktów regionalnych.
- **Ocean Atlantycki i Afryka Zachodnia** – mają fundamentalne znaczenie dla europejskiego handlu. W szczególności podkreślono znaczenie Kanału Panamskiego i wybrzeży Afryki Zachodniej oraz Zatoki Gwinejskiej. Obszar Zatoki Gwinejskiej to źródło takich zagrożeń, jak terroryzm czy przestępczość zorganizowana, co negatywnie oddziaływa na bezpieczeństwo pozyskiwania i dostaw surowców energetycznych. W tym kontekście warto wspomnieć o programie dotyczącym kluczowych tras morskich w Zatoce Gwinejskiej (CRIMGO), który ma na celu poprawę bezpieczeństwa na wodach Zatoki Gwinejskiej w wyniku przeprowadzania szkoleń dla straży przybrzeżnej i utworzenia sieci wymiany informacji między organami siedmiu państw wybrzeża Afryki Zachodniej. Ponadto stwierdza się, że przeciwdziałanie proliferacji, terroryzmowi, piractwu i przestępczości zorganizowanej w Zatoce Gwinejskiej – i ogólnie w południowej części Oceanu Atlantyckiego – wymaga współpracy z partnerami, takimi jak USA, Kanada, Brazylia i inne państwa Ameryki Łacińskiej, a także wykorzystywania infrastruktury będącej w posiadaniu państw członkowskich, np. bazy lotniczej w Lajes na portugalskich Azorach lub wyspy Republiki Zielonego Przylądka. Może ona posłużyć do przygotowywania specjalnych operacji morskich i powietrznych w ramach przeciwdziałania zagrożeniom.
- **Zatoka Adeńska i zachodnia część Oceanu Indyjskiego** – z uwagi na piractwo Zatoka Adeńska jest obecnie jednym z najniebezpieczniejszych morskich obszarów na świecie. Przypomina, że piractwo to szczególna forma przestępczości zorganizowanej wymagająca specjalnego, kompleksowego i holistycznego podejścia. W tym kontekście istotna jest współpraca między państwami członkowskimi,

Europolem i Interpolem. O ważkości bezpieczeństwa w Zatoce Adeńskiej świadczy między innymi rozlokowanie tam pierwszej morskiej unijnej operacji wojskowej *EU NAVFOR Atalanta*. Operacja znacząco zmniejszyła liczbę ataków pirackich, ponadto wzmocniła wiarygodność WPBiO i zwróciła uwagę na pilną potrzebę dostosowania międzynarodowych regulacji związanych z ochroną na morzu do zmieniających się uwarunkowań w środowisku morskim (potrzeba opracowania norm dla prywatnych przedsiębiorstw ochraniających statki).

- **Arktyka** – zmiany klimatu spowodowały otwarcie się morskich szlaków komunikacyjnych na dalekiej północy. Parlament Europejski zwrócił uwagę na pilną potrzebę ochrony środowiska w tym regionie, a także jednolitej, skoordynowanej polityki UE wobec Arktyki i przekształcenia UE w podmiot wybrzeża regionu arktycznego. Nowe szlaki handlowe mają duże znaczenie dla UE i państw członkowskich, a zatem wolność morza pełnego oraz prawo do swobodnego poruszania się po międzynarodowych drogach wodnych leżą w ich żywotnym interesie.
- **Ocean Spokojny** – podkreślono globalne znaczenie Oceanu Spokojnego, a zwłaszcza Morza Południowocchińskiego, Wschodniocchińskiego i Kanału Panamskiego. Napięcia w tych regionach mają różne przyczyny, ale Unia Europejska nie może pozostać obojętna i powinna nawiązać współpracę dwustronną i wielostronną z innymi państwami i podmiotami prowadzącymi działalność polityczną na Pacyfiku (np. z Australią)<sup>2</sup>.

Nieco inne ujęcie badanej problematyki proponuje T. Szubrycht. Według niego wody oblewające Europę, wody Zatoki Perskiej, Morza Śródziemnego, Czerwonego i Arabskiego oraz wody wschodniej części Północnego i Środkowego Atlantyku należy uznać za akweny żywotne dla bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Jeszcze inne podejście zaprezentowano w Strategicznej koncepcji bezpieczeństwa morskiego RP, w której stwierdza się, że akweny o żywotnym znaczeniu to inaczej obszary odgrywające szczególną rolę dla prowadzenia interesów morskich. W większości są one tożsame dla wszystkich państw morskich,

---

<sup>2</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2012/2318(INI)) (2016/C 093/20).

<sup>3</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa...*, op. cit., s. 36.



znajdują się pod ich specjalną kontrolą. Takie ujęcie badanej problematyki prowadzi do konstatacji, że najważniejsze światowe szlaki żeglugowe, a także cieśniny i kanały (*choke point*), powinny być w obszarze zainteresowania strategicznego Unii Europejskiej, oczywiście ze zmienną intensywnością skorelowaną z kluczowymi kierunkami wymiany handlowej.

Unia Europejska, dostrzegając znaczenie problematyki bezpieczeństwa morskiego, w 2009 r. zainicjowała program dotyczący krytycznych tras morskich (Critical Maritime Routes, CMR) w celu sprostania wyzwaniom związanym z morzem w różnych regionach, takich jak Azja Południowo-Wschodnia, zachodni Ocean Indyjski i Zatoka Gwinejska. Celem programu jest tworzenie ponadregionalnych synergii i zwiększenie bezpieczeństwa morskiego oraz krytycznych szlaków morskich. Jest to realizowane poprzez budowanie zdolności (zapewnianie pomocy prawnej i szkoleń) na szczeblu regionalnym w celu wymiany informacji i współpracy oraz późniejszego wdrażania tych elementów na szczeblu krajowym. Wiele działań skupia się na straży przybrzeżnej i innych organach realizujących jej zadania. Prawidłowe funkcjonowanie tego rodzaju podmiotów jest kluczowe dla egzekwowania prawa morskiego – zwłaszcza tam, gdzie zagrożenia są widoczne, a zdolności niewystarczające.

Obszary objęte programem CMR to obecnie 40 państw położonych przede wszystkim wokół Oceanu Indyjskiego (w tym w Afryce Wschodniej, Azji Południowej i Południowo-Wschodniej) i wzdłuż wybrzeży Afryki Zachodniej (Zatoka Gwinejska). Dodatkowo siedziba jednego z projektów mieści się w Brukseli – stanowi on instrument wsparcia Komisji Europejskiej i innych projektów CMR<sup>4</sup>.

Całość projektu CMR tworzy siedem następujących programów:

- CRIMSON (CMR Monitoring, Support and Evaluation Mechanism 2011/2024) – nadrzędny projekt UE, który koordynuje i łączy wszystkie komponenty CMR. W ramach tego projektu realizowany jest monitoring pozostałych projektów, gromadzone są dane i zapewniane jest wsparcie analityczne (dotyczące pojawiających się trendów, zagrożeń i zmian polityki w kluczowych obszarach wzdłuż krytycznych szlaków morskich). Ponadto prowadzone są działania promocyjne związane ze zwiększeniem widoczności elementów CMR – por. rys. 4.1.

<sup>4</sup> Critical Maritime Programme, <https://criticalmaritimeroutes.eu/>, z dn. 14.04.2022.

Rysunek 4.1. Obszary objęte programem Critical Maritime Routes



Źródło: <https://criticalmaritimeroles.eu/projects/>, z dn. 14.04.2022.

- CRIMARIO (CMR Indo-Pacific 2015/2024) – to uruchomiony w 2015 r. projekt UE dotyczący krytycznej trasy morskiej na szerszym Oceanie Indyjskim (CRIMARIO) w celu poprawy bezpieczeństwa morskiego w tym regionie, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych krajów i archipelagów w Afryce Wschodniej. Głównym celem projektu jest wspieranie krajów regionu w kompleksowym zrozumieniu środowiska morskiego i zwiększaniu świadomości sytuacji morskiej. Realizowane jest to przede wszystkim poprzez analizę danych pozyskanych z rozmaitych źródeł, promocję współpracy, koordynacji i interoperacyjności różnych ośrodków wymiany informacji zlokalizowanych na obszarach objętych projektem, m.in. za pomocą wspólnych ćwiczeń i szkoleń.
- GoGIN (Gulf of Guinea Inter-regional Network 2016/2021) – międzyregionalna sieć Zatoki Gwinejskiej (GoGIN) uruchomiona w grudniu 2016 r. ma na celu poprawę bezpieczeństwa i ochrony na morzu w Zatoce Gwinejskiej, w szczególności poprzez wspieranie tworzenia skutecznej i wydajnej technicznie regionalnej sieci wymiany informacji. Głównym instrumentem opracowanym przez GoGIN w celu osiągnięcia tego celu jest YARIS – platforma wymiany informacji regionalnych Yaoundé Architecture.
- WeCAPS (Improving Port Security in West and Central Africa 2019/2022) – zainicjowany w styczniu 2019 r., ma na celu wsparcie krajów partnerskich Afryki Zachodniej i Środkowej w budowaniu

bezpieczeństwa portów, a zwłaszcza w osiągnięciu większej zgodności z normami Międzynarodowego Kodeksu Ochrony Statku i Obiektu Portowego (International Ship and Port Facility Security Code, ISPS), zwiększonej gotowości i odporności na zagrożenia na skutek wykrywania oraz obsługi nielegalnych lub niebezpiecznych towarów, substancji i działań oraz zwiększonej odporności na wystąpienie zdarzenia kryzysowego (atak, eksplozja, rozlanie niebezpiecznych substancji itp.).

- CRIMLEA (Law enforcement capacity building in East Africa 2010/2017) – program ten zakończono w 2017 r. Miał na celu zwiększenie bezpieczeństwa morskiego dziewięciu wybranych krajów na zachodnim Oceanie Indyjskim poprzez wzmocnienie zdolności ich organów ścigania, funkcjonariuszy, prokuratorów i straży przybrzeżnej do skutecznego zwalczania aktów piractwa, napadów z bronią w rękę na morzu oraz innych zagrożeń związanych z przestępczością zorganizowaną na morzu.
- CRIMGO (CMR Gulf of Guinea 2013/2016) – program miał na celu wzmocnienie zdolności operacyjnych regionalnych i krajowych organizacji morskich oraz wsparcie wdrażania kodeksu postępowania z Yaoundé (YCoC) dotyczącego zwalczania nielegalnej działalności morskiej w Afryce Zachodniej i Środkowej. Podpisany w 2013 r. CRIMGO odegrał również kluczową rolę w tworzeniu Międzyregionalnego Centrum Koordynacji (ICC), a tym samym pomógł we wzmocnieniu architektury Yaoundé.
- MARSIC (Enhancing Maritime Security and Safety through Information Sharing and Capacity Building 2010/2015) – program został uruchomiony w 2010 r. w celu wzmocnienia zdolności administracji morskiej, organów ścigania i straży przybrzeżnej w radzeniu sobie z rosnącymi zagrożeniami piractwem i rozbojami na statkach na obszarze Oceanu Indyjskiego. Projekt miał na celu również wsparcie implementacji kodeksu postępowania z Dżibuti (DCoC).

Wszystkie wymienione działania miały lub nadal mają na celu wspieranie budowania bezpieczeństwa morskiego w regionach, które z punktu widzenia Unii Europejskiej mają istotne znaczenie. Z pewnością na szczególną uwagę zasługują Zatoka Gwinejska oraz Ocean Indyjski. W 2014 r. została przyjęta strategia UE dla Zatoki Gwinejskiej. Potrzeba uchwalenia takiego dokumentu była wynikiem wzrostu przestępczości i działalności terrorystycznej,

co w połączeniu z brakiem dostatecznego nadzoru na wodach przybrzeżnych i słabą kontrolą dostępu do wybrzeża stanowiło szczególne zagrożenie z punktu widzenia państw regionu, jak i całej UE. Interesy UE na tym obszarze są związane przede wszystkim z zapewnieniem swobody i bezpieczeństwa szlaków transportowych, a zwłaszcza z importem surowców energetycznych. „Europa importuje około połowy swojego zapotrzebowania na energię, z czego prawie 10% jej ropy naftowej i 4% gazu ziemnego pochodzi z Zatoki Gwinejskiej. Nigeria, Angola, Gwinea Równikowa i Gabon są znaczącymi dostawcami ropy naftowej, a Nigeria gazu ziemnego”<sup>5</sup>. Ponadto Europa pozostaje głównym rynkiem eksportowym dla produktów regionalnych, w tym surowców leśnych, rolnych i mineralnych.

Aktywność UE jest również konsekwencją umowy z Kotonu, podpisanej w 2000 r., której celem było ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie ubóstwa w regionie Afryki, Karaibów i Pacyfiku. W kwietniu 2021 r. parafowano nową umowę między UE i 79 państwami Organizacji Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, zastępującą umowę z Kotonu. Celem jest wspieranie UE i zaangażowanych państw w podejmowaniu globalnych wyzwań oraz niwelowaniu zagrożeń, w tym również tych o charakterze morskim.

Analizując akweny o żywotnym znaczeniu dla UE, należy podkreślić również rolę tzw. wąskich przejść (cieśnin i kanałów), których bezpieczeństwo oraz stabilność stanowi warunek *sine qua non* niezakłóconych dostaw towarów drogą morską.

Według analityków Geopolitical Intelligence Services wykaz najważniejszych wąskich przejść powinien przedstawiać się jak na rysunku 4.2.

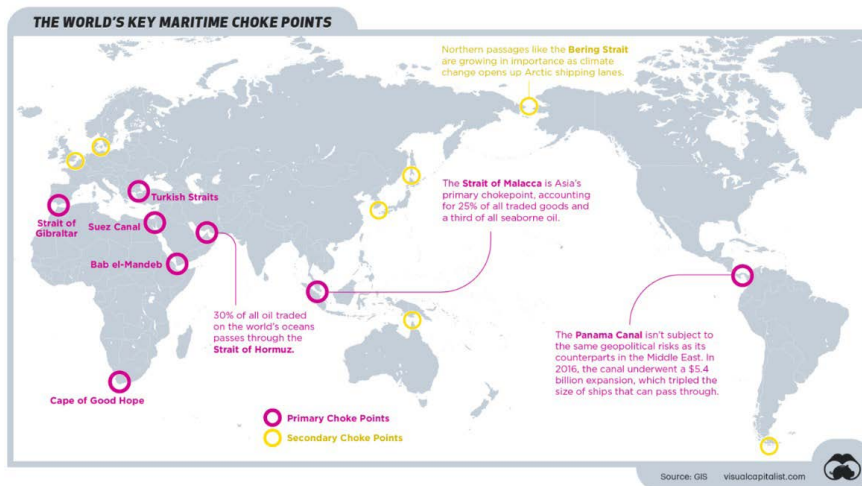
Z analizy rysunku 4.2. wynika, że do najważniejszych wąskich morskich przejść o znaczeniu strategicznym dla światowego bezpieczeństwa morskiego należy zaliczyć:

- Cieśninę Gibraltarską,
- Kanał Sueski,
- cieśniny tureckie (Bosfor i Dardanele),
- cieśninę Bab al-Mandab,
- cieśninę Ormuz,
- Kanał Panamski,
- cieśninę Malakka,
- Przylądek Dobrej Nadziei.

---

<sup>5</sup> EU Strategy on the Gulf of Guinea Foreign Affairs Council meeting Brussels, 17 March 2014, EU Strategy on the Gulf of Guinea FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_strategy\\_on\\_the\\_gulf\\_of\\_guinea\\_7.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_strategy_on_the_gulf_of_guinea_7.pdf), z dn. 2.02.2022.

**Rysunek 4.2. Kluczowe dla dostaw towarów wąskie morskie przejścia na świecie (z podziałem na priorytetowe i drugoplanowe)**



Źródło: C. Ang, Mapping the World's Key Maritime Choke Points, <https://www.visualcapitalist.com/mapping-the-worlds-key-maritime-choke-points/>, z dn. 21.03.2022.

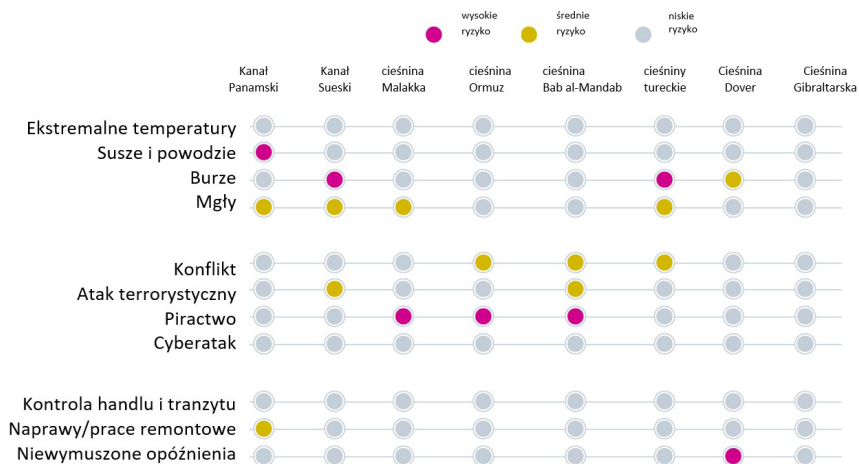
W dalszej kolejności, jako drugoplanowe wąskie przejścia należy wskazać:

- cieśniny duńskie,
- Cieśninę Kaletańską,
- Cieśninę Beringa,
- Cieśninę Torresa,
- Cieśninę La Perouse,
- Cieśninę Koreańska,
- przylądek Horn.

Według analityków Visual Capitalist wszystkie te miejsca są narażone na dwa rodzaje ryzyk:

- Zagrożenia strukturalne: przykładem jest blokada Kanału Sueskiego w 2021 r. spowodowana awarią zasilania kontenerowca Ever Given o długości 400 metrów, który osiadł na mieliźnie i utknął w poprzek kanału, całkowicie go blokując. W efekcie przez kilka dni żegluga w Kanale Sueskim nie była możliwa.
- Zagrożenia geopolityczne: z powodu dużego natężenia ruchu wąskie miejsca są szczególnie narażone na blokady lub celowe zakłócenia w sytuacji napięć i konfliktów politycznych.

**Rysunek 4.3. Katalog wybranych zagrożeń i poziom ryzyka ich wystąpienia w kluczowych wąskich morskich przejściach na świecie**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Chatam House, [w:] C. Ang, Mapping the World's Key Maritime Choke Points, <https://www.visualcapitalist.com/mapping-the-worlds-key-maritime-choke-points/>, z dn. 21.03.2022.

Katalog możliwych zagrożeń najważniejszych węzłów transportowych nie jest zamknięty. Powyższe zestawienie pokazuje ich różnorodność i częstotliwość. Jak wynika z analiz Chatam House jedną z najmniej narażonych na zagrożenia jest Cieśnina Gibraltarska, następnie cieśnina Dover (Cieśnina Kaletańska) oraz cieśnina Malakka, choć w przypadku tej ostatniej występuje dość znaczące zagrożenie piractwem<sup>6</sup>. Generalnie za najtrudniejszą w przeciwdziałaniu należy uznać drugą grupę zagrożeń, związanych z konfliktami między państwami, terroryzmem czy właśnie piractwem. Nieprzewidywalność i dynamika zmian w światowym środowisku bezpieczeństwa powodują, że nasilenie tych zjawisk jest zmienne oraz trudne do przewidzenia, zwłaszcza w aspekcie konfliktów między państwami. Przykładem jest cieśnina Bab al-Mandab, gdzie w 2018 r. Arabia Saudyjska wstrzymała rejsy tankowców w wyniku ataku milicji Huti na dwa statki należące do kompanii żeglujowej Bahri<sup>7</sup>. Problemem jest wojna w Jemenie, niestabilna sytuacja w Dżibuti czy Erytrei. To właśnie w tej cieśninie częstotliwość występowania zagrożeń

<sup>6</sup> W cieśninie Malakka odnotowano największą liczbę zgłoszonych aktów domniemanego piractwa i rozbojów popełnionych na statkach w Azji w 2020 r. (łącznie 48 incydentów), <https://www.statista.com/statistics/1122021/piracy-attacks-asia-by-location/>, z dn. 21.03.2022.

<sup>7</sup> Zob. P. Behrendt, Saudowie wstrzymują dostawy ropy przez cieśninę Bab al-Mandab, <https://www.konflikty.pl/aktualnosci/wiadomosci/saudowie-wstrzymuja-dostawy-ropy-przez-ciesnине-bab-al-mandab/>, z dn. 27.01.2022.

geopolitycznych jest największa. Co prawda są one rzadsze niż zagrożenia pogodowe, ale mają szersze i trwalsze konsekwencje dla handlu żywnością oraz cen (np. jako narzędzie odstrasżające dla handlu lub dostaw humanitarnych, lub jako źródło presji na wzrost kosztów transportu i cen żywności w przypadku podniesienia składek na ubezpieczenie od wojny).

Według Chatam House stabilność w ośmiu wąskich przejściach wskazanych powyżej ma strategiczne znaczenie dla międzynarodowego handlu morskiego – przede wszystkim ze względu na bezpieczeństwo żywnościowe i energetyczne, a także dostawy minerałów i metali. Specyficzne znaczenie tych wąskich przejść dla światowych rynków żywności odzwierciedla fakt, że leżą one wzdłuż międzynarodowych szlaków łączących głównych eksporterów zbóż i nawozów, ośrodki tranzytowe oraz importerów z regionów, w których występują deficyty żywności. Ponad połowa (55%) kukurydzy, pszenicy, ryżu i soi, będących przedmiotem handlu międzynarodowego, jest przesyłana przez co najmniej jedno wąskie przejście<sup>8</sup>.

Zbliżone ujęcie analizowanej problematyki proponuje „American Journal of Transportation” (AJOT). Według G. Lauriat, analityka AJOT, należy wskazać osiem wąskich przejść o znaczeniu strategicznym dla globalnego łańcucha dostaw, tj. Kanał Panamski, Cieśninę Gibraltarską, Przylądek Dobrej Nadziei, cieśninę Bosfor, Kanał Sueski, cieśninę Bab al-Mandab, cieśninę Ormuz i cieśninę Malakka<sup>9</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że wszystkie wymienione powyżej wąskie przejścia mają duże znaczenie w optyce państw UE i instytucji unijnych. Trzeba jednak zauważyć, że większość towarów w ramach eksportu i importu w przypadku UE jest transportowana z lub do Ameryki bądź Azji. Od 2013 r. Stany Zjednoczone są największym partnerem handlowym UE, a Chiny drugim co do wielkości – handel odbywa się głównie drogą morską (transport kontenerów)<sup>10</sup>.

W tym aspekcie jako najważniejsze dla UE linie komunikacyjne (Sea lines of Communications, SLOC) należy wskazać trasę północnoatlantycką i trasę z Azji do Europy, przez cieśninę Malakka i Kanał Sueski<sup>11</sup>. Ponadto według B. Germonda ze względu na rosnącą aktywność Indii i Chin:

<sup>8</sup> R. Bailey, L. Wellesley, *Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade*, <https://www.chathamhouse.org/2017/06/chokepoints-and-vulnerabilities-global-food-trade-0/2-chokepoints-global-food-trade>, z dn. 27.01.2022.

<sup>9</sup> G. Lauriat, *Global maritime choke points*, <https://ajot.com/premium/ajot-global-maritime-choke-points>, z dn. 27.01.2022.

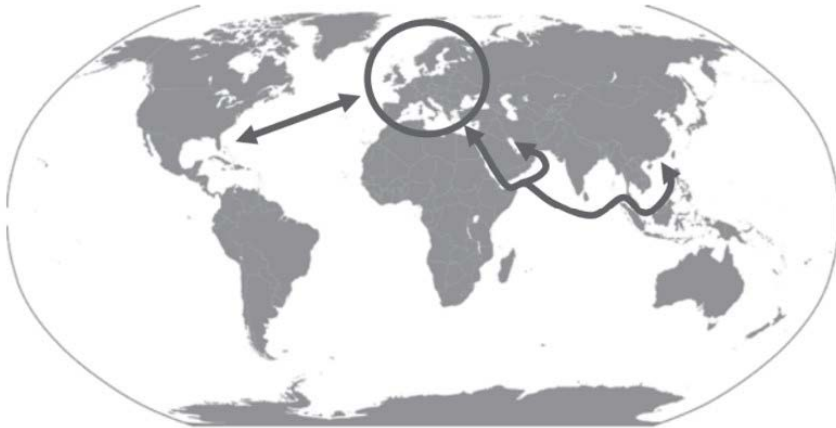
<sup>10</sup> B. Germond, *The Maritime...*, op. cit., s. 94.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 94.



„geopolityka morska UE będzie zatem w coraz większym stopniu zorientowana na zabezpieczanie europejsko-azjatyckich SLOC, w tym sub-SLOC łączącego Róg Afryki z Zatoką Perską przez cieśninę Ormuz”<sup>12</sup>.

**Rysunek 4.4. Najważniejsze morskie linie komunikacyjne z perspektywy UE**



Źródło: B. Germond, *The Maritime Dimension of European Security Seapower and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, s. 93.

Szlaki handlowe to zdecydowanie jedna z najistotniejszych determinant, ale nie jedyna, znaczenia akwenów i wąskich przejść morskich. Innym czynnikiem, który należy uwzględnić, jest konieczność przemieszczania okrętów, sił zbrojnych, uzbrojenia i sprzętu wojskowego drogą morską. Pięć państw UE posiada terytoria zamorskie z zapleczem marynarki wojennej: Dania (Grenlandia – brama do Arktyki), Francja (Karaiby, Gujana, Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, La Reunion i Majotta), Holandia (Karaiby), Portugalia (Azory), Hiszpania (Wyspy Kanaryjskie i Madera). Ponadto Francja dysponuje bazą morską w Dżibuti (Naval base of Héron) i Abu Zabi – rysunek 4.5.

Posiadanie zagranicznych baz morskich jest ważnym elementem utrzymania stref wpływów i budowania geopolitycznej pozycji poszczególnych państw, ale również UE jako globalnego gracza. Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja w Dżibuti, niewielkim afrykańskim państwie, na terytorium którego rozlokowanych jest obecnie osiem zagranicznych baz wojskowych należących do: Niemiec, Hiszpanii, Włoch, Francji, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Chin i Arabii Saudyjskiej. Znaczenie geostrategiczne tego

<sup>12</sup> Ibidem, s. 94.

państwa jest skorelowane z bliskością cieśniny Bab al-Mandab, bogatego w ropę Półwyspu Arabskiego i strategicznego szlaku żeglugowego Zatoki Adeńskiej. Wzrost liczby rozbojów i aktów piractwa na morzu oraz niestabilność w Jemenie i Somalii dodatkowo zwiększyły znaczenie kraju w ostatnim czasie<sup>13</sup>.

**Rysunek 4.5. Zagraniczne bazy morskie należące do państw europejskich (Francji, Wielkiej Brytanii<sup>14</sup>, Danii, Portugalii, Hiszpanii i Holandii)**



Źródło: B. Germond, *The Maritime Dimension of European Security Seapower and the European Union*, Palgrave Macmillan, 2015, s. 93.

Sytuacja w Dżibuti jest interesującym przykładem geopolitycznej rywalizacji między państwami. Obecność tak dużej liczby kluczowych aktorów międzynarodowych na niewielkim terytorium jest przyczyną napięć między nimi i rodzi pytania o bezpieczeństwo tego kraju. „Różne – a czasem sprzeczne – interesy aktorów międzynarodowych mogą wpływać na procesy tworzenia polityki. Na przykład sytuacja w porcie Doraleh pokazuje, jak zagrożona była niezależność podejmowania decyzji w tym kraju, gdy Stany Zjednoczone zgłosiły swoje obawy dotyczące przeniesienia praw operacyjnych portu do Chin”<sup>15</sup>. Można więc skonstatować, że w Dżibuti – jak w soczewce – ogniskuje się rywalizacja między mocarstwami. Posiadanie baz wojskowych pozwala na uzyskanie przewagi i rozszerzanie swoich stref wpływów na państwa sąsiednie. Współzawodnictwo o bazy militarne w Dżibuti „sprowadza rywalizację o potęgę

<sup>13</sup> N. Adem Yimer, *How Djibouti Surrounded Itself by Military Bases*, <https://politicstoday.org/djibouti-surrounded-by-military-bases-of-china-us-france-uk-germany-others/>, z dn. 4.03.2022.

<sup>14</sup> Wielka Brytania nie jest już państwem członkowskim UE. Wystąpiła z UE w styczniu 2020 r.

<sup>15</sup> Ibidem.

indyjsko-pacyficzną do Zatoki Adeńskiej i zachodniego Oceanu Indyjskiego. Bezpieczeństwo w Rogu Afryki jest obecnie zagrożone przez militaryzację, a stabilność regionu spada z dnia na dzień<sup>16</sup>. Interesy poszczególnych państw europejskich, jak również całej UE w tym regionie, są wielopłaszczyznowe i dotyczą przede wszystkim utrzymania bezpieczeństwa transportu morskiego. Sytuacja w Dżibuti jest również istotna z punktu widzenia operacji *EU NAVFOR Atalanta*. Terytorium tego państwa jest wykorzystywane do prowadzenia działań w ramach tej operacji, np. wykonywanie lotów patrolowych. Stąd też obecność UE na ww. terytorium jest niezwykle istotna. Unia Europejska musi chronić swoje interesy, a przede wszystkim zapewniać stabilność w regionie poprzez działania pomocowe nastawione na rozwój społeczno-gospodarczy. Wydatki UE na te cele sięgają obecnie 24 mln EUR rocznie<sup>17</sup>, a środki finansowe są przeznaczone przede wszystkim na szeroko rozumiane wsparcie i poprawę warunków życia miejscowej ludności.

## 4.2. UNIA EUROPEJSKA JAKO KREATOR MULTILATERALIZMU MORSKIEGO

Unia Europejska od początku swojego istnienia stanowi potwierdzenie maksymy Ch. Steinmetza: „Współpraca to nie sentyment – to konieczność ekonomiczna”. Parafrazując to stwierdzenie, można zauważyć, że również w bezpieczeństwie współpraca to konieczność. Pomimo tej świadomości w gronie europejskich liderów i przywódców pytanie o przyszłość wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE pozostaje aktualne, zwłaszcza w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę. Wprawdzie Unia Europejska pokazała jedność i solidarność, podejmując decyzje o nakładaniu kolejnych pakietów sankcji na Rosję, wysłaniu pomocy humanitarnej, ale co najważniejsze podjęto historyczną decyzję o sfinansowaniu w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (European Peace Facility) zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby Ukrainy. Nic nie wskazuje jednak, aby międzyrządowe podejście w obszarze WPZiB/WPBiO miało ulec zmianie. Państwa członkowskie nie są skłonne do odejścia od jednomyślności, niezmiennie uznając, że suwerenne decyzje w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są kluczowe dla ich racji stanu oraz suwerenności. O ile jednak objęcie reżimem wspólnotowym polityki bezpieczeństwa wydaje się rzeczywiście mało prawdopodobne, to dalsze wzmocnianie współpracy, zwłaszcza w niektórych obszarach bezpieczeństwa

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/djibouti\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/djibouti_en), z dn. 4.03.2022.

unijnego, przestało być wyborem, a stało się koniecznością. Jednym z takich obszarów jest bezpieczeństwo UE na morzu, które może być zapewnione jedynie poprzez intensywną i wszechstronną współpracę w wymiarze regionalnym oraz globalnym. Unia Europejska staje się coraz bardziej proaktywnym podmiotem w kreowaniu bezpieczeństwa na morzu, promując multilateralne środowisko morskie oparte na prawie międzynarodowym. Jednak nie będąc państwem, a zatem nie mogąc całkowicie zastąpić państw członkowskich, np. w ramach organizacji międzynarodowych, napotyka szereg trudności i ograniczeń. W tym kontekście pojawiają się pytania: W jaki sposób należy postrzegać UE w procesie rozwijania i wzmacniania multilateralnego środowiska morskiego? W jakim stopniu jest ona w stanie realizować funkcję gwaranta globalnego bezpieczeństwa morskiego?

Zasadne zatem jest zbadanie wpływu UE na multilateralizację środowiska bezpieczeństwa morskiego. Aby wykazać oddziaływanie UE na multilateralizację środowiska bezpieczeństwa morskiego, należy poddać analizie jej dotychczasowe dokonania w tym zakresie, czyli przede wszystkim jej relacje z partnerami. Ponadto najważniejsze zapisy w dokumentach unijnych, które dotyczą multilateralizmu morskiego i roli UE w budowaniu szeroko rozumianej współpracy w tym zakresie. Co więcej, należy zwrócić szczególną uwagę na dorobek Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) oraz relacje UE i Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO).

Przechodząc do roli multilateralizmu i jego znaczenia dla UE, należy stwierdzić, że jest to zasadniczy element jej tożsamości. Unia Europejska jest niewątpliwie promotorem multilateralizmu inkluzywnego („przeznaczonego dla wszystkich”). Początki dyplomacji multilateralnej sięgają ustanowienia Ligi Narodów w 1919 r., kiedy to społeczność międzynarodowa zdecydowała się utworzyć pierwszą organizację międzynarodową, której funkcjonowanie opierało się na współpracy. Początki procesu integracji europejskiej w ramach wspólnot również opierały się na przekonaniu, że tylko współpraca i wzajemne powiązania mogą zmniejszyć ryzyko wojny. Jak argumentowano w deklaracji Schumana: „solidarność produkcji, która się w ten sposób nawiąże, ukaże, że wszelka wojna między Francją a Niemcami jest nie tylko nie do pomyślenia, ale i fizycznie niemożliwa”<sup>18</sup>. Współcześnie multilateralizm najczęściej jest definiowany jako praktyka koordynowania polityki przez przynajmniej trzy państwa, ale jak zauważają eksperci z Biura Organizacji Narodów Zjednoczonych

<sup>18</sup> Deklaracja Schumana – maj 1950 r., [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_pl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pl), z dn. 21.08.2022.

w Genewie, liczba zaangażowanych podmiotów nie jest kluczowa<sup>19</sup>. Wskazują jednocześnie, że multilateralizm: „wiąże się z przestrzeganiem wspólnego projektu politycznego opartego na poszanowaniu wspólnego systemu norm i wartości. W szczególności multilateralizm opiera się na podstawowych zasadach, takich jak konsultacja, integracja i solidarność. Jego działanie determinują wspólnie wypracowane zasady, które zapewniają trwałą i efektywną współpracę. W szczególności gwarantują one wszystkim podmiotom te same prawa i obowiązki, stosując się do nich stale (a nie indywidualnie, w zależności od rozpatrywanej sprawy)”<sup>20</sup>. Przywiązanie do multilateralizmu inkluzyjnego było i jest manifestowane w wielu dokumentach dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej, w tym również w traktatach. Przykłady odwoływania się do UE jako lidera w promowaniu multilateralnego środowiska bezpieczeństwa można wskazać między innymi w następujących dokumentach:

- Art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej – „Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi [...]. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych”.
- Sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa: „Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 9. – „Na szczeblu globalnym Europa musi przewodzić odnowie multilateralnego ładu. Na szczycie systemu międzynarodowego stoi ONZ. Cokolwiek UE uczyniła w dziedzinie bezpieczeństwa, było powiązane z celami ONZ. Jest to wyjątkowy moment, aby odnowić multilateralizm we współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i naszymi partnerami na całym świecie”.
- Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa – Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, czerwiec 2016 r., s. 4 – „Strategia pielęgnuje ambicję strategicznej autonomii dla Unia Europejska. Jest to konieczne do promowania wspólnych interesów naszych obywateli, a także naszych zasad i wartości. Wiemy jednak, że takie priorytety najlepiej służą,

---

<sup>19</sup> Podobne stanowisko prezentuje A. Fukushima w artykule: What is Multilateralism? [w:] Japanese Foreign Policy, Palgrave Macmillan, London 1999, [https://doi.org/10.1057/9781403915924\\_2](https://doi.org/10.1057/9781403915924_2).

<sup>20</sup> About Multilateralism, <https://multilateralism100.unog.ch/about>, z dn. 22.08.2022.

gdy nie jesteśmy sami. A najlepiej służy im międzynarodowy system oparty na zasadach i multilateralizmie”.

- Strategiczny kompas, Bruksela, 21 marca 2022 r., s. 4–7 – „Kryzys multilateralizmu prowadzi do tego, że stosunki między państwami mają charakter coraz bardziej transakcyjny. [...] UE zdecydowanie popiera skuteczny multilateralizm i stara się rozwijać otwarty porządek międzynarodowy oparty na zasadach, prawach człowieka i podstawowych wolnościach, uniwersalnych wartościach oraz prawie międzynarodowym”.

Wobec tych zapisów można skonstatować, że UE stale podkreśla przywiązanie do multilateralizmu. Na szczególną uwagę zasługuje również rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie UE i obrony multilateralizmu (2020/2114(INI)), w której określenia „multilateralizm, multilateralizmu, multilateralizmem” pojawia się aż 41-krotnie. Rezolucja została przyjęta po wybuchu wojny w Ukrainie, która niewątpliwie stała się punktem zwrotnym w najnowszej historii Europy. Przede wszystkim uświadomiła ona państwom członkowskim, że pokojowy sposób organizacji stosunków między państwami jest poważnie zagrożony, a rola UE w walce o obronę multilateralizmu jest bardzo ważna. W dokumencie stwierdzono, że: „UE powinna bardziej niż kiedykolwiek inwestować we wzmacnianie organizacji wielostronnych i że powinien to być jeden z priorytetów jej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO); mając na uwadze, że w Strategicznym Kompasie UE przywiązuje się dużą wagę do partnerstw międzynarodowych i wielostronnych, które stanowią jeden z podstawowych filarów WPBiO”<sup>21</sup>. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na kierunki multilateralnej współpracy UE w obszarze bezpieczeństwa i obronności. W tym kontekście przede wszystkim wymieniana jest Organizacja Narodów Zjednoczonych, która z punktu widzenia interesów i wartości UE jest kluczowym partnerem, a jednocześnie głównym forum do rozwiązywania problemów wymagających współpracy wielostronnej. Unia Europejska dąży do wzmocnienia swojej pozycji w ramach ONZ, jednak nie będąc państwem, jest pozbawiona członkostwa w ONZ (zgodnie z art. 4 Karty Narodów Zjednoczonych członkami ONZ mogą być tylko państwa). Niemniej jednak od 1974 r. Europejska Wspólnota

<sup>21</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie UE i obrony multilateralizmu (2020/2114(INI)), pkt R, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0286\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0286_PL.html), z dn. 26.08.2022.

Gospodarcza zyskała status obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. Ponadto, wraz z przyjęciem rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (UNGA) 65/276 w dniu 3 maja 2011 r., UE zyskała wzmocniony status, co oznacza, że posiada ona prawo do zabierania głosu, odpowiedzi i ustnego składania propozycji lub zmian w rezolucji. A zatem, jak zauważa S. Kolarz: „tym samym Unia, mimo ograniczeń, posiada instrumenty umożliwiające nadawanie kierunku dyskusji, którymi nie dysponują inne organizacje regionalne”<sup>22</sup>. Unia Europejska czyni starania o wzmocnienie swojej pozycji w ramach ONZ, jednak nie będąc państwem, nie może przekroczyć pewnych granic. Może jednak zabiegać o reprezentację swoich interesów i wartości poprzez państwa członkowskie, które zasiadają również w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a zwłaszcza Francję, która jest stałym członkiem tego gremium. Wśród partnerów UE w budowaniu multilateralnego środowiska bezpieczeństwa wymieniane są również organizacje, takie jak Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Unia Afrykańska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także m.in. grupa G5 Sahel oraz Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej<sup>23</sup>.

Kluczowym partnerem w tym aspekcie są również Stany Zjednoczone, które pomimo statusu mocarstwa nieustannie angażują się w inicjatywy międzynarodowe, a wielokrotnie również obejmują w nich przywództwo. Zwolennicy wzmocnienia instytucji wielostronnych argumentują, że za pomocą multilateralizmu USA chronią swoje interesy oraz promują stabilność. Co więcej, większość globalnych problemów wymaga współpracy, a walka z nimi nie może być prowadzona w granicach kilku państw. Przeciwnicy natomiast podkreślają, że takie podejście może ograniczać suwerenność narodową, a multilateralizm doprowadził USA do działania wbrew własnym interesom, w tym poprzez niepotrzebne interweniowanie w konflikty zagraniczne lub przyjmowanie polityki gospodarczej, która chociaż jest korzystna dla światowego handlu, szkodzi amerykańskim pracownikom<sup>24</sup>. Z punktu widzenia interesów UE transatlantycka wspólnota idei i wartości stanowi ważny punkt odniesienia w budowaniu oraz wzmocnianiu mechanizmów wielostronnych. Jak zauważa R. Kissack: „to wyjątkowe atrybuty amerykańskiej hegemonii ukształtowały instytucjonalne ustalenia systemu wielostronnego, a Stany

---

<sup>22</sup> S. Kolarz, Zjednoczeni w różnorodności: UE w systemie ONZ, [https://www.pism.pl/publikacje/zjednoczeni-w-roznorodnosc-ue-w-systemie-onz#\\_ftn3](https://www.pism.pl/publikacje/zjednoczeni-w-roznorodnosc-ue-w-systemie-onz#_ftn3), z dn. 28.08.2022.

<sup>23</sup> Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony..., op. cit., z dn. 29.08.2022.

<sup>24</sup> U.S. Foreign Policy: Multilateralism or Unilateralism? <https://modeldiplomacy.cfr.org/pop-up-cases/us-foreign-policy-multilateralism-or-unilateralism>, z dn. 29.08.2022.



Zjednoczone zaprojektowały swoje własne miejsce w centrum. Przez wiele lat państwa Europy Zachodniej były częścią minilateralnego rdzenia, który wspólnie podejmował decyzje i znacznie zyskał na członkostwie w systemie wielostronnym<sup>25</sup>. Globalny ład oparty na prawie międzynarodowym i efektywnej, wielostronnej kooperacji to *leitmotiv* współpracy na linii UE–USA. W tym wypadku widoczna jest pewna asymetria niekorzystna z punktu widzenia UE. Otóż „dyplomacja wielostronna jest silnie skoncentrowana na państwie, skłonna do częstych manewrów taktycznych i wymaga głębokiej koordynacji między państwami członkowskimi UE”<sup>26</sup>. Osiągnięcie zgodności interesów i wzajemnego zrozumienia, a w efekcie koordynacji bywa niezwykle trudne. Różnice są wyraźnie dostrzegalne zwłaszcza w obszarze polityk bezpieczeństwa i obronności. Państwa postrzegają te kwestie jako wyjątkowo wrażliwe i ściśle skorelowane z pojęciem suwerenności. Z tego powodu pozostają one w kompetencjach wyłącznych państw członkowskich, a UE może inicjować działania, o ile państwa członkowskie podejmą jednomyślną decyzję. Skuteczna reprezentacja unijnego stanowiska w określonej sprawie na forum organizacji międzynarodowych jest więc uzależniona od wcześniejszego konsensusu wypracowanego w gronie 27 państw członkowskich. W wielu sytuacjach różnice w kulturach strategicznych i interesach poszczególnych państw powodują impas w procesie decyzyjnym. Niemniej jednak przywiązanie państw unijnych do liberalnego porządku świata, konieczność obrony tego świata i przeciwstawienia się coraz liczniejszym wyzwaniom oraz zagrożeniom, sprawia, że państwa chcą i muszą współpracować na różnych płaszczyznach. Istnieje wiele obszarów problemowych, w których UE osiągnęła sukcesy, a których wymiernym efektem są podpisane umowy międzynarodowe i zainicjowane mechanizmy wielostronnej współpracy. Jednym z takich obszarów jest budowanie bezpieczeństwa na morzach i oceanach świata. Bezpieczeństwo morskie i ochrona na morzu wymagają współpracy wielopoziomowej zarówno między państwami, organizacjami międzynarodowymi, jak też wieloma innymi podmiotami. Wynika to z faktu, iż współczesne środowisko morskie tworzą nie tylko państwa i organizacje międzynarodowe, ale również: organizacje pozarządowe, sektor prywatny, siły morskie poszczególnych państw oraz wszyscy inni beneficjenci korzystający z mórz i oceanów. Unia Europejska zajęła się problematyką morską dość późno, początkowo uznając regulacje

<sup>25</sup> R. Kissack, *Pursuing Effective Multilateralism: The European Union, International Organizations and the Politics of Decision Making*, Palgrave Macmillan, 2010, s. 174.

<sup>26</sup> K.E. Jørgensen, *The European Union in Multilateral Diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2009, nr 4, s. 190.

IMO jako wystarczające. Dopiero kolejne katastrofy na morzu spowodowały, że po 2000 r. przyjęła pierwsze istotne rozporządzenia, dyrektywy i inne akty prawne, które wyznaczały wspólne standardy dla państw członkowskich. Od tego czasu przyjęto szereg aktów prawnych, komunikatów, strategii oraz konkluzji w zakresie problematyki dotyczącej zarówno aspektów bezpieczeństwa w zintegrowanej polityce morskiej, w tym polityce związanej z transportem morskim, jak również ochrony na morzu w ramach WPBiO.

Podpisano także szereg umów międzynarodowych z partnerami UE, które mają na celu zwiększanie bezpieczeństwa w środowisku morskim. Wszystkie te wysiłki wpisują się w multilateralny charakter polityki morskiej oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, w ramach których staje się ona coraz bardziej proaktywnym podmiotem. Z drugiej jednak strony należy wyraźnie podkreślić, że UE jest organizacją międzynarodową, a zatem nie ponosi odpowiedzialności za ochronę i integralność terytorialną obszarów morskich państw członkowskich. Stąd też rola UE jest ograniczona do inicjowania i koordynacji wspólnych wysiłków związanych z bezpieczeństwem oraz ochroną na morzu. Jednak specyfika środowiska morskiego i coraz większa liczba podmiotów obecnych na morzu powodują, że UE musi stosować podejście holistyczne. Jak argumentuje Parlament Europejski: „w walce z działalnością niekonwencjonalną należy wykorzystywać całą gamę instrumentów WPBiO, w tym instrumenty wojskowe, gdyż interwencje często przeprowadzane są w bardzo trudnym terenie, na którym operują podmioty dysponujące wieloma różnymi rodzajami niebezpiecznej broni” – a zatem jednym z warunków skuteczności UE jest możliwość użycia twardych narzędzi. Potencjał i zdolności militarne UE są ściśle skorelowane z wolą państw członkowskich do wydzielenia konkretnych sił i środków na potrzeby działań pod auspicjami UE. Nie posiada ona własnej armii i ten aspekt stanowi zasadniczą różnicę między państwem a UE. W toku postępującej integracji została ona jednak wyposażona w pewne kompetencje, którymi dysponują państwa. Przede wszystkim ma legitymację do stanowienia prawa jednolicie obowiązującego na całym terytorium UE. W efekcie UE przyjęła szereg regulacji prawnych w obszarze bezpieczeństwa morskiego, tj. dyrektyw, rozporządzeń, strategii, komunikatów i rezolucji. Dotyczą one 27 państw członkowskich oraz użytkowników unijnych obszarów i portów morskich. Katalog najważniejszych dokumentów został przedstawiony w podrozdziale 3.2. UE tworzy w ten sposób przede wszystkim regionalne mechanizmy współpracy, w ramach których wszystkim stronom przysługują takie same prawa i obowiązki, a celem jest najczęściej

podniesienie poziomu bezpieczeństwa, ustanowienie nowych praktyk, czy też ochrona środowiska morskiego.

Warto również zaznaczyć, że początki instytucjonalizacji międzynarodowej współpracy w zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem na morzu miały miejsce dopiero na początku XX w., co może zdumiewać, zważywszy na fakt, że człowiek od zarania dziejów jest związany z morzem.

Pierwszym sygnałem świadczącym o potrzebie wypracowania międzynarodowych standardów była katastrofa Titanica, a jej bezpośrednim efektem ustanowienie i utrzymanie nowych norm oraz praktyk związanych z bezpieczeństwem, między innymi:

- konieczność wyposażenia statków w odpowiednią liczbę łodzi ratunkowych dla wszystkich pasażerów,
- przeprowadzanie ćwiczeń i inspekcji łodzi ratunkowych,
- zmiany w projektowaniu statków – podwyższenie grodzi, podwójny kadłub,
- ustanowienie całodobowego dyżuru radiowego,
- radiooperatorzy zostali zobligowani do uzyskania uprawnień do pełnienia radiowej służby morskiej,
- ustanowienie Międzynarodowego Patrolu Lodowego<sup>27</sup>.

Rozwiązania te stanowiły podwaliny konwencji SOLAS, która po raz pierwszy została podpisana w 1914 r., a następnie była wielokrotnie zmieniana. Ostatecznie w 1974 r. został podpisany nowy dokument, który funkcjonuje do dziś.

W przypadku UE newralgiczne znaczenie miała katastrofa tankowca Erika w 1999 r. u wybrzeży Francji, a następnie tankowca Prestige. To właśnie po tych tragediach opracowano szereg nowych rozwiązań w zakresie europejskiej polityki bezpieczeństwa morskiego. Wymiernym efektem było przyjęcie 21 marca 2001 r. komunikatu w sprawie bezpieczeństwa transportu morskiego ropy naftowej wraz z zestawem wniosków dotyczących wprowadzenia specjalnych środków, aby zapobiec takim wypadkom w przyszłości<sup>28</sup>, a w szczególności dyrektywy 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającej wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylającej dyrektywę Rady

<sup>27</sup> S. Krist, How the Titanic changed maritime law? <https://www.houstoninjurylawyer.com/titanic-changed-maritime-law/>, z dn. 30.08.2022.

<sup>28</sup> Bezpieczeństwo morskie: Erika II, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=LEGISSUM:l24242>, z dn. 30.08.2022.

93/75/EWG, a także rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu. Na przestrzeni kolejnych lat najbardziej doniosłym osiągnięciem UE w zakresie bezpieczeństwa transportu morskiego było przyjęcie tzw. pakietów Erika, czyli środków prawnych w tym obszarze. Najważniejsze osiągnięcia to między innymi zakaz transportu ropy przez statki jednokadłubowe, wzmocnienie kontroli statków w portach, utworzenie EMSA. Najnowszy pakiet Erika III została przyjęty w 2009 r.: „Tak zwany »trzeci pakiet morski« przewiduje rozwiązania w zakresie zobowiązań dotyczących państwa bandery, inspekcji w portach państw UE, miejsc schronienia dla statków w sytuacji zagrożenia, ochrony pasażerów i ich bagażu, ubezpieczeń i odpowiedzialności cywilnej oraz towarzystw klasyfikacyjnych dokonujących inspekcji i przeglądów. Na przykład, statki, które uznane zostaną w drodze kontroli za najbardziej niebezpieczne, będą wpisywane na czarną listę, a same kontrole będą bardziej rygorystyczne”<sup>29</sup>. Trzeba nadmienić, że w toku prac legislacyjnych nie wszystkie państwa były zgodne co do rozszerzania unijnego ustawodawstwa w tym zakresie. Część państw argumentowała, że przedkłada instrumenty międzynarodowe nad rozwiązania wspólnotowe, część z kolei uznała, że odpowiednie regulacje powinno się wprowadzać na poziomie narodowym. Kontrowersje wzbudzały zwłaszcza dodatkowe obciążenia administracyjne, jakie nakładają dyrektywy, a także kierunki wpływu na konkurencyjność floty europejskiej<sup>30</sup>. W efekcie po wielu poprawkach udało się zatwierdzić pakiet Erika III. Po raz kolejny UE udowodniła, że potrafi znaleźć kompromis między interesem wspólnotowym a oczekiwaniami poszczególnych państw. Jednak należy zauważyć, że przyjęte regulacje dotyczą w głównej mierze bezpieczeństwa transportu morskiego oraz zapobiegania katastrofom ekologicznym. Przyjmowane są one w ramach polityki transportowej, nie dotyczą bezpośrednio WPBiO. Ponadto trzeba podkreślić, że ustanowione zasady, mechanizmy czy praktyki mają przede wszystkim wymiar regionalny. Unia Europejska natomiast chce być postrzegana jako globalny gwarant bezpieczeństwa morskiego. Taki też wydźwięk ma Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Zawarto w niej szereg zapisów, które definiują morskie interesy UE w wymiarze globalnym, podkreślając konieczność współpracy międzysektorowej

<sup>29</sup> Bezpieczeństwo na morzu: Parlament przyjął III pakiet morski, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr\\_info/2009/PL/03A-DV-PRESSE\\_IPR\(2009\)03-10\(51396\)\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_info/2009/PL/03A-DV-PRESSE_IPR(2009)03-10(51396)_PL.pdf), z dn. 3.10.2022.

<sup>30</sup> Zob. Maritime Safety: Member States confirm doubts over Erika proposals, <https://www.thefreelibrary.com/MARITIME+SAFETY+%3A+MEMBER+STATES+CONFIRM+DOUBTS+OVER+ERIKA+PROPOSALS.-a0177982390>, z dn. 3.10.2022.

i transgranicznej w podejściu do bezpieczeństwa morskiego. W katalogu zasad przewodnich strategii wskazano na multilateralizm polityki morskiej, stwierdzając, że: „przy przestrzeganiu ram instytucjonalnych i decyzyjnej autonomii UE podstawowe znaczenie ma współpraca ze wszystkimi odpowiednimi partnerami i organizacjami międzynarodowymi, w szczególności Organizacją Narodów Zjednoczonych i NATO, oraz koordynacja działań z istniejącymi międzynarodowymi i regionalnymi forami w obszarze morskim”<sup>31</sup>. W percepcji UE najistotniejszym elementem ładu międzynarodowego pozostaje ONZ, a w aspekcie bezpieczeństwa morskiego – IMO. Pierwsza umowa między Komisją Europejską a ONZ została podpisana w 1974 r. (Financial and Administrative Framework Agreement between the United Nations and the European Union, FAFA). Dokument określa ogólne ramy współpracy finansowej i administracyjnej, i stanowi podstawę do kooperacji z wieloma agencjami ONZ, w tym również IMO. Poza FAFA podpisane zostało również porozumienie o współpracy i współdziałaniu między Międzypaństwową Morską Organizacją Konsultacyjną (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO) a Komisją Wspólnot Europejskich w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania stron. Wymiernym efektem nawiązanej współpracy był między innymi szereg zaleceń ze strony Rady zachęcających państwa członkowskie do ratyfikacji morskich konwencji – np. zalecenie Rady nr 79/114/EEC58 w sprawie ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, sporządzonej 7.07.1978 (SCTW). Przez kolejne dekady Wspólnoty Europejskie podkreślały znaczenie IMO jako podstawowej płaszczyzny wyznaczania międzynarodowych standardów bezpieczeństwa morskiego: „Na tym etapie UE nie sygnalizowała potrzeby tworzenia własnych regulacji, podkreślając znaczenie IMO i państw jako głównych aktorów tej sceny”<sup>32</sup>. W toku pogłębiającej się integracji UE przyjęła jednak własne standardy, które w wielu przypadkach są bardziej ambitne i wymagające niż te funkcjonujące w ramach IMO. Niejednokrotnie są one inspiracją do pogłębiania dyskusji i szerszego współdziałania na forum IMO.

Współpraca między UE a IMO ma wyjątkowy charakter, ponieważ z jednej strony UE, nie będąc państwem, nie może być członkiem IMO,

<sup>31</sup> Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Bruksela, 24 czerwca 2014 r., Rada Unii Europejskiej, s. 5.

<sup>32</sup> J. Nawrot, *Oddać cesarzowi co cesarskie? Narodziny polityki bezpieczeństwa morskiego UE. Uwagi na tle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-537/11 MSC Orchestra*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 464.

z drugiej strony jednak wywiera istotny wpływ na jej działalność i przyjmowane regulacje. Od 1974 r. Komisja Europejska posiada status obserwatora, co oznacza, że nie ma prawa do głosowania, ale może uczestniczyć w posiedzeniach, otrzymywać dokumentację i zabierać głos. Unia Europejska nie jest również stroną najważniejszych konwencji podpisanych w ramach IMO. Uzasadnione jest zatem pytanie, w jakim stopniu UE może zastąpić państwa? Według dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nie jest to możliwe w obecnych uwarunkowaniach prawnomiędzynarodowych. W odniesieniu do sprawy konwencji MARPOL 73/78 Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na to pytanie przecząco, argumentując: „prawdą jest, że wszystkie państwa członkowskie są stronami konwencji Marpol 73/78. Niemniej jednak wobec braku pełnego przekazania Wspólnocie Europejskiej uprawnień, które poprzednio wykonywały państwa członkowskie, ta ostatnia nie może być związana zasadami określonymi w tej konwencji, tylko dlatego, że wszystkie te państwa są stronami konwencji Marpol 73/78”<sup>33</sup>. W tym aspekcie szczególnego znaczenia nabiera współpraca między państwami i umiejętność osiągania koordynacji w kluczowych sprawach. W tym celu Komisja Europejska opracowuje dokument koordynacyjny, w którym przed posiedzeniem utrwalane są stanowiska państw, a każde spotkanie IMO jest poprzedzone spotkaniem państw członkowskich i wypracowaniem wspólnego stanowiska. Co więcej, UE, stanowiąc prawo, uwzględnia obowiązujące przepisy IMO. Warto zauważyć, że „istnieje ponad 40 rozporządzeń i dyrektyw, których wdrażanie stało się częścią ustawodawstwa krajowego państw członkowskich, w zakresie skutecznej realizacji ram regulacyjnych IMO”<sup>34</sup>. A zatem poprzez państwa członkowskie i wypracowywanie wspólnych stanowisk UE może wpływać również pośrednio na kształt prawnej architektury międzynarodowego środowiska morskiego – zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego ratyfikacji. Zaangażowanie UE w działalność legislacyjną w obszarze bezpieczeństwa na morzu, a także promowanie IMO jako kluczowego elementu międzynarodowego ładu prawnego w środowisku morskim powodują, że Komisja Europejska czyni starania o przyznanie UE statusu członka IMO. Jednak ewentualne aktualizacje w tym zakresie wymagałyby zmiany Konwencji o Międzynarodowej Organizacji Morskiej i zapisów dotyczących możliwości członkostwa

<sup>33</sup> R.A. Wessel, J. Larik (red.), *EU External Relations Law Text, Cases and Materials* Second Edition, Hart Publishing, 2020, s. 204.

<sup>34</sup> S. Milusheva, *The European Union in the International Maritime Organization. Which Role Should the EU Play?* <https://www.grin.com/document/1000030>, z dn. 30.08.2022.

organizacji międzynarodowych. Jest to uzależnione od zgody przynajmniej 114 państw członkowskich stanowiących 2/3 ogólnej liczby członków IMO.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że coraz bardziej ambitne regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa morskiego pozwalają zauważyć ogólny trend zwiększającego się zainteresowania sprawami morskimi ze strony UE. Wprowadzenie trzech pakietów bezpieczeństwa morskiego pokazało, że UE jest w stanie skutecznie reagować na pojawiające się zagrożenia w wymiarze regionalnym. Jednak, jak wskazują L. Nengye i F. Maes: „na arenie międzynarodowej ukształtowała się opinia, że podejście UE jest raczej regionalne i jednostronne, co może potencjalnie podważyć autorytet prawa międzynarodowego”<sup>35</sup>.

Kolejnym elementem wzmacniającym rolę UE jako kreatora bezpieczeństwa na morzu, w tym propagowania multilateralnych mechanizmów w tym zakresie, jest działalność EMSA. Najważniejszym zadaniem EMSA jest wspieranie Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczeniom mórz oraz oceanów generowanym przez transport morski. EMSA jest agencją wyspecjalizowaną, której działalność ma przede wszystkim wymiar regionalny. W toku swojej działalności katalog zadań EMSA ulegał rozszerzeniu, natomiast nadal duża część jej aktywności jest związana z przygotowaniem do wycieków ropy i reagowaniem na nie. Działalność EMSA przekłada się również na propagowanie i wdrażanie globalnych standardów przez IMO. Według Sekretarza Generalnego IMO K. Lima: „związek między regulacjami globalnymi, ustalonymi za pośrednictwem IMO, a wdrażaniem na szczeblu regionalnym może być silny i bardzo skuteczny. W szczególności EMSA wniosła i nadal wnosi bardzo pozytywny oraz aktywny wkład w taką synergię”<sup>36</sup>. Jako przykłady wskazuje on między innymi:

- udostępnienie bezpłatnie Międzynarodowego Centrum Wymiany Danych, aby zapewnić sprawne działanie systemu LRIT (Long Range Identification and Tracking),
- przeprowadzenie audytu stron trzecich w krajach zaopatrujących marynarzy pod kątem zgodności z konwencją STCW

<sup>35</sup> L. Nengye, F. Maes, *The European Union and the International Maritime Organization: EU's External Influence on the Prevention of Vessel-Source Pollution*, „Journal of Maritime Law and Commerce” 2010, t. 41, nr 4, 2010, s. 3, cyt. za: S. Milusheva..., op. cit., <https://www.grin.com/document/1000030>, z dn. 30.08.2022.

<sup>36</sup> K. Lim, *IMO's priorities in the forthcoming years*, EMSA, Lisbon, Portugal 24 May 2017, [https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-\(EMSA\)-staff.aspx](https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-(EMSA)-staff.aspx), z dn. 5.09.2022.



(International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping,

- badania dotyczące stateczności statków pasażerskich typu ro-ro,
- kontrolę stanu portu, badanie wypadków, inspekcję statków i monitorowanie środowiska<sup>37</sup>.

W raporcie dotyczącym działalności EMSA w 2021 r. IMO wymieniona została 16-krotnie, w nawiązaniu między innymi do następujących przedsięwzięć:

- Badań STEERSAFE dotyczących sterowania i zwrotności statków (w efekcie działań EMSA złożone zostały dwa wnioski do IMO o dalsze procedowanie dyskusji w tej kwestii).
- Uczestnictwa EMSA (w imieniu Komisji Europejskiej) w kilku grupach korespondencyjnych IMO zajmujących się opracowywaniem norm bezpieczeństwa. Obejmowało ono aspekty bezpieczeństwa przeciwpożarowego statków pasażerskich typu ro-ro oraz urządzenia ratunkowe, wytyczne dotyczące ogniwo paliwowych i prace techniczne związane z Międzynarodowym kodeksem bezpieczeństwa statków stosujących paliwo gazowe lub inne paliwa o niskiej temperaturze zapłonu (kodeks IGF). EMSA nadal zapewniała pomoc techniczną w celu wsparcia stanowisk UE w różnych komitetach i podkomitetach IMO w zakresie opracowywania i przeglądu norm.
- Współpracy z Komisją Europejską i państwami członkowskimi w zakresie przeglądu i rewizji konwencji (np. Międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wyszkolenia, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht dla załóg statków rybackich, sporządzonej w Londynie dnia 7 lipca 1995 r. – STCW-F, czy też Międzynarodowej konwencji o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht – STCW).
- Wsparcia wdrażania Konwencji o pracy na morzu z 2006 r. poprzez organizację szkoleń w celu zapewnienia przestrzegania i egzekwowania jej zapisów zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w krajach spoza UE.
- Kontynuacji udostępniania Międzynarodowego Centrum Wymiany Danych, aby zapewnić sprawne działanie systemu dalekiego zasięgu śledzenia statków (The Long-Range Identification and Tracking,

---

<sup>37</sup> Ibidem.

LRIT) w imieniu umawiających się rządów Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) i konwencji SOLAS.

- Uczestnictwa w kilku inicjatywach związanych z Europejskim Zielonym Ładem, zapewniając wsparcie techniczne i dane Komisji Europejskiej oraz państwom członkowskim. Polegało to głównie na przygotowaniu inicjatywy FuelEU Maritime, planu działań na rzecz zerowej emisji zanieczyszczeń oraz pracach w IMO nad efektywnością energetyczną i emisyjnością<sup>38</sup>.

Powyższe przykłady wskazują, że EMSA – poza przyczynianiem się do pogłębiania współpracy w ramach UE – stara się wspierać multilateralne wysiłki IMO zmierzające do podnoszenia globalnych standardów w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Jest to jeden z przykładów oddziaływania UE na społeczność międzynarodową, a w efekcie wzmocnienia pozycji UE jako lidera w kreowaniu dobrych praktyk i zasad. Ambitne i spójne podejście UE pozwala jej efektywnie kształtować sytuację w wymiarze regionalnym, ale jak już zauważono, podejście unijne bywa postrzegane jako jednostronne i specyficzne dla europejskiej części świata. IMO, przyjmując rozwiązania w wymiarze globalnym, jest zmuszona uwzględniać percepcję i stanowiska 170 państw członkowskich, co z kolei powoduje szereg trudności i przedłużające się procedowanie nowych przepisów. Wynika z tego, że z jednej strony UE to jeden z najważniejszych sojuszników IMO we wdrażaniu konwencji i innych przepisów, z drugiej strony natomiast niejednokrotnie powoduje to swego rodzaju napięcia. Państwa członkowskie oraz wszyscy inni beneficjenci, korzystający z mórz i oceanów będących pod jurysdykcją państw unijnych, muszą przestrzegać zasad międzynarodowych, ale również tych przyjętych przez UE, które niejednokrotnie są bardziej restrykcyjne. Powoduje to zaniepokojenie między innymi wśród europejskich przedsiębiorców, którzy muszą spełniać dodatkowe wymagania. Można zatem stwierdzić, że z jednej strony UE jest znakomitym forum do tworzenia regionalnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa morskiego, natomiast w aspekcie zadań IMO i konieczności przyjmowania uniwersalnych zasad dotyczących wszystkich statków jej działalność bywa postrzegana jako unilateralna. Z drugiej strony, uwzględniając liczbę interakcji między IMO i UE, można założyć, że UE jest również swego rodzaju prekursorem i liderem w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań, a zasady przyjmowane w UE z czasem stają się przedmiotem dyskusji również na forum IMO. Należy więc uznać, że pomimo ograniczonej roli w IMO

<sup>38</sup> EMSA Facts & Figures 2021..., op. cit., z dn. 5.09.2022.

– UE ma wpływ na multilateralizację środowiska morskiego. Dodatkowym argumentem potwierdzającym to stanowisko jest współpraca UE z innymi organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza tymi spoza regionu. Unia Europejska to ugrupowanie oparte na określonym systemie wartości, przekonaniach i zasadach. Emanacją tej tożsamości na zewnątrz UE jest między innymi nawiązywanie współpracy z państwami i organizacjami, które preferują zbliżony system poglądów czy zachowań, oraz propagowanie międzynarodowego porządku opartego na prawie, w tym również na morzach i oceanach.

Wskazując kluczowych partnerów w budowaniu morskiego multilateralizmu, poza ONZ i USA, należy wymienić również NATO, Unię Afrykańską, OBWE i ASEAN. Na szczególną uwagę zasługuje NATO, które jest „naturalnym” partnerem UE w budowaniu bezpieczeństwa morskiego, a także propagowaniu multilateralnej współpracy w wymiarze globalnym. Przykłady współpracy między NATO i UE dotyczą m.in. walki z piractwem na Oceanie Indyjskim, kooperacji na poziomie taktycznym i operacyjnym na Morzu Śródziemnym, wspólnej organizacji seminarium na temat wniosków wyciągniętych z walki z piractwem oraz ze współpracy UE z akredytowanymi przez NATO morskimi centrami doskonałości i ośrodkami szkoleniowymi<sup>39</sup>. Strategiczne partnerstwo między UE i NATO wzmacnia siłę oddziaływania obu organizacji oraz pozwala lepiej reagować na pojawiające się wyzwania czy zagrożenia. W deklaracji o wzajemnej współpracy z 2016 r. zapowiedziano wzmocnienie strategicznej kooperacji w kilku obszarach, a jednym z nich jest współpraca operacyjna na morzu i wzmocnianie zdolności morskich<sup>40</sup>. NATO i UE dotychczas zrealizowały już (i nadal realizują) szereg wspólnych przedsięwzięć w obszarze bezpieczeństwa morskiego, między innymi:

- Na Morzu Śródziemnym – współpraca polega na koordynacji i wymianie informacji między operacjami *EU NAVFOR MED Sophia* oraz *Sea Guardian*. Umowa obejmuje również wzajemne wsparcie logistyczne w zakresie obiektów na lądzie, zdolności Role 2 Afloat (R2A) oraz uzupełnienia zapasów na morzu. Sztaby UE i NATO nadal badają sposoby wzmocnienia koordynacji, komplementarności i współpracy w basenie Morza Śródziemnego. Na zasadzie rotacji obie organizacje przewodniczą mechanizmowi wspólnej świadomości i rozwiązywania konfliktów w regionie Morza Śródziemnego

<sup>39</sup> Factsheet: EU–NATO cooperation on Maritime Security, [https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/factsheet\\_-\\_eu-nato\\_maritime\\_cooperation.pdf](https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_-_eu-nato_maritime_cooperation.pdf), z dn. 5.09.2022.

<sup>40</sup> EU–NATO joint declaration, 8 July 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08/eu-nato-joint-declaration/>, z dn. 5.09.2022.

(SHADE MED) jako głównemu forum ds. wymiany informacji i koordynacja działań.

- W Rogu Afryki i na Morzu Czerwonym – współpraca między operacją *EU NAVFOR Atalanta* oraz operacją NATO *Ocean Shield*, wymiana w formacie SHADE Bahrajn – współdziałanie w zakresie operacji antypirackich i środków samoobrony w Zatoce Adeńskiej i na Oceanie Indyjskim polegające przede wszystkim na: wymianie informacji, możliwości koordynacji eskortowania statków handlowych przez zalecany międzynarodowy korytarz tranzytowy (IRTC), koordynacji powietrznych patroli morskich obszarów zagrożonych. Ścisła współpraca Centrum Bezpieczeństwa Morskiego Rogu Afryki (The Maritime Security Centre – Horn of Africa, MSCHOA) z Dowództwem Morskim NATO (Allied Maritime Command, MARCOM).
- Współpraca w ramach akredytowanych przez NATO morskich centrów doskonałości (Centres of Excellence, CoEs) – w tym Centrum Eksperckiego ds. Operacji na Wodach Zamkniętych i Płytkich (The Centre of Excellence for Operations in Confined and Shallow Waters, COE CSW), Centrum Morskiej Walki Minowej (Naval Mine Warfare, NMW) oraz Centrum Treningowego (NATO Maritime Interdiction Operational Training Centre, NMIOTC)<sup>41</sup>.

Wymienione przykłady dowodzą, że współpraca w sprawach bezpieczeństwa na morzu między UE i NATO ma charakter wielopłaszczyznowy i wykracza daleko poza akweny położone w bezpośrednim sąsiedztwie państw członkowskich. Świadczy to o tym, że oba podmioty realizują swoje morskie interesy w wymiarze globalnym i chcą być postrzegane jako globalni gwarantcy bezpieczeństwa. NATO dysponuje siłami morskimi wydzielanymi przez państwa członkowskie w dużo większym wymiarze niż UE, która realizuje w ramach swoich operacji raczej funkcje policyjne. UE natomiast posiada znaczący potencjał do wzmacniania bezpieczeństwa morskiego poprzez propagowanie określonych przepisów, mechanizmów, dobrych praktyk czy wreszcie finansowanie tych działań w różnych częściach świata. UE i NATO są zbudowane na tym samym systemie wartości, którego filarem jest liberalny porządek oparty na prawie. Widoczne jest to również w działaniach morskich, w ramach których obie organizacje dążą przede wszystkim do obrony swoich morskich interesów, które są nierozzerwalnie związane z utrzymaniem wolności

<sup>41</sup> Factsheet: EU–NATO..., op. cit., z dn. 5.09.2022.

żeglugi, morskich szlaków handlowych oraz zagwarantowaniem przestrzegania prawa międzynarodowego opartego na multilateralnych zasadach. Tożsama percepcja w podstawowych kwestiach powoduje, że współpraca między UE i NATO ma wyjątkowy charakter, pozwala realizować wspólne cele, a w wymiarze globalnym wzmacnia pozycję obu organizacji.

Kolejną organizacją, z którą współpracuje UE na wielu płaszczyznach, w tym w sprawach morskich, jest Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN). Kooperacja ta jest na tyle istotna, że w 2020 r. została podniesiona do rangi partnerstwa strategicznego: „Strony wskazują, że łączy je m.in. przywiązanie do multilateralizmu, pokojowego rozstrzygania sporów na podstawie reguł międzynarodowych, waga ochrony klimatu oraz wolnego i uczciwego handlu”<sup>42</sup>.

Zarówno ASEAN, jak i UE mają wspólny interes w utrzymaniu porządku na morzach i oceanach świata opartego na prawie międzynarodowym, a zwłaszcza Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. (UNCLOS). „W latach 2018–2021 UE wraz z Australią i Wietnamem współprzewodziła cyklowi ARF [ASEAN Regional Forum, ARF – przyp. aut.] dotyczącemu bezpieczeństwa morskiego. W tym okresie zorganizowano szereg działań i warsztatów, których tematy i obszary priorytetowe dotyczyły wdrażania, zacieśniania współpracy w zakresie egzekwowania prawa morskiego, świadomości dziedziny morskiej, bezpieczeństwa promów, rozstrzygania sporów i prawa morza”<sup>43</sup>. Większość państw ASEAN to gospodarki morskie, których siłą napędową jest handel morski. Porty morskie łączą Azję Południowo-Wschodnią z resztą świata, nie powinno zatem dziwić, że państwa regionu podkreślają ważkość znaczenia bezpieczeństwa morskiego. W 2022 r. został przyjęty plan działania na rzecz wdrożenia partnerstwa strategicznego ASEAN–UE (2023–2027), w którym sporo uwagi poświęcono bezpieczeństwu morskemu. Działania zapowiedziane w planie to między innymi:

- Regularne prowadzenie dialogu wysokiego szczebla ASEAN–UE w sprawie współpracy w zakresie bezpieczeństwa morskiego oraz w ramach międzysesyjnego spotkania Forum Regionalnego ASEAN w sprawie bezpieczeństwa morskiego.
- Zintensyfikowanie współpracy w zakresie bezpieczeństwa morskiego, np. w zwalczaniu piractwa morskiego, napadów na statki z bronią

<sup>42</sup> D. Wnukowski, Perspektywy rozwoju partnerstwa strategicznego UE–ASEAN, <https://pism.pl/publikacje/perspektywy-rozwoju-partnerstwa-strategicznego-ue-asean>, z dn. 17.12.2022.

<sup>43</sup> Maritime cooperation, <https://euinasean.eu/maritime-cooperation-2022/>, z dn. 6.09.2022.

w ręku i porwań, przemytu broni, w tym poprzez pogłębianie współpracy w obszarze egzekwowania prawa morskiego zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym UNCLOS z 1982 r.

- Zacieśnienie kooperacji w zakresie świadomości dziedziny morskiej, bezpieczeństwa morskiego, w tym bezpieczeństwa statków pasażerskich oraz szkolenia i opieki marynarzy, a także poszukiwania i ratownictwa (SAR) – w tym poprzez wymianę najlepszych praktyk w zakresie wdrażania deklaracji ASEAN w sprawie współpracy w zakresie poszukiwań i ratowanie osób oraz statków w niebezpieczeństwie na morzu, ponadto poprzez działania, takie jak wymiana informacji, współpraca technologiczna, projekty budowania potencjału, wymiana wizyt odpowiednich urzędników ASEAN i UE<sup>44</sup>.

W grudniu 2022 r. odbył się pierwszy w historii szczyt przywódców państw UE i państw ASEAN. Jak stwierdził Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel: „UE i ASEAN to najbardziej zaawansowane na świecie organizacje integracji regionalnej. Bardzo dobrze się rozumiemy, dzielimy te same wartości i łączy nas ten sam duch współpracy”<sup>45</sup>. Kooperacja z ASEAN jest elementem szerszej strategii UE wobec regionu Indo-Pacyfiku. Nabiera on coraz większego znaczenia w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. To właśnie na tym obszarze krzyżują się interesy i wpływy światowych mocarstw, a także organizacji międzynarodowych. UE nie mogła pozostać obojętna wobec narastającej rywalizacji geopolitycznej w regionie, który jest kluczowym partnerem handlowym, a przez jego szlaki morskie przepływa 40% unijnego handlu. Tym samym gospodarki państw unijnych są zależne w dużym stopniu od stabilizacji Indo-Pacyfiku. Państwa tego regionu odpowiadają za 60% globalnego PKB i 2/3 globalnego wzrostu gospodarczego. Jest to też drugi najważniejszy rynek docelowy dla eksportu z UE, a wśród państw regionu jest 4 z 10 najważniejszych partnerów handlowych UE<sup>46</sup>.

W unijnej strategii współpracy w regionie Indo-Pacyfiku bezpieczeństwo morskie zajmuje ważne miejsce. W dokumencie uwzględniono stwierdzenie, zgodnie z którym: „UE będzie promować otwartą i opartą na zasadach architekturę bezpieczeństwa regionalnego, w tym bezpieczne morskie linie

<sup>44</sup> Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023–2027), [https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-action-implement-asean-eu-strategic-partnership-2023-2027-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-action-implement-asean-eu-strategic-partnership-2023-2027-0_en), z dn. 10.09.2022.

<sup>45</sup> Jubileuszowy szczyt UE–ASEAN, 14 grudnia 2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2022/12/14/>, z dn. 17.12.2022.

<sup>46</sup> Strategia UE wobec regionu Indo-Pacyfiku, <https://iz.poznan.pl/publikacje/serwis/strategia-ue-wobec-regionu-indo-pacyfiku>, z dn. 7.09.2022.

komunikacyjne, budowanie zdolności i zwiększoną obecność morską państw członkowskich UE w regionie Indo-Pacyfiku. Ponadto UE będzie dążyć do przeprowadzania większej liczby wspólnych ćwiczeń i zawinięć do portów z partnerami z regionu Indo-Pacyfiku, w tym ćwiczeń wielostronnych, w celu zwalczania piractwa oraz ochrony wolności żeglugi w regionie<sup>47</sup>. W latach 2015–2019 UE realizowała projekt na rzecz budowania potencjału morskiego CRIMARIO I, który polegał na zwiększaniu świadomości w obszarze morskim poprzez wymianę informacji, budowanie potencjału i szkolenia na zachodnim Oceanie Indyjskim. Projekt okazał się sukcesem, co skłoniło UE do uruchomienia kolejnej edycji, zwiększając zasięg inicjatywy do Indo-Pacyfiku. CRIMARIO II jest realizowany w latach 2020–2024 i obejmuje również działania w zakresie budowania zdolności organów ścigania. Oba programy są przykładem regionalnej inicjatywy, która jednak oddziałuje w wymiarze globalnym. Zacieśnianie współpracy odbywa się na różnych poziomach – zarówno poprzez udział krajowych ośrodków operacji morskich (National Maritime Information Sharing Center, NMISC), podmiotów regionalnych (np. The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP), jak i globalnych (np. IMO). Jednym z największych osiągnięć w ramach projektów CRIMARIO jest stworzenie platformy (Indo-Pacific Regional Information Sharing, IORIS). Platforma usprawnia współpracę między różnymi podmiotami (krajowymi i międzynarodowymi), przede wszystkim zapewniając środki do planowania i koordynowania operacji morskich, a także do dowodzenia i kontroli w zakresie zarządzania kryzysowego/incydentami<sup>48</sup>. Przedstawione projekty to tylko część aktywności UE w regionie w zakresie bezpieczeństwa morskiego. UE stara się wzmacniać pozycję kreatora i dostawcy bezpieczeństwa morskiego w regionie Indo-Pacyfiku. Korzysta z zasobów, które posiada, czyli przede wszystkim dyplomatycznych i finansowych. Promuje podejście polegające na wielostronnej współpracy i przestrzeganiu prawa międzynarodowego, wskazując jednocześnie, że tylko w ten sposób można zapewnić stabilność, bezpieczeństwo i zrównoważony rozwój regionu w obliczu narastających w nim wyzwań i napięć. Jednak działania te mogą okazać się niewystarczające wobec narastającej rywalizacji chińsko-amerykańskiej. W tym kontekście warto podkreślić, że w strategii UE w zakresie współpracy w regionie Indo-Pacyfiku

<sup>47</sup> Unijna strategia współpracy w regionie Indo-Pacyfiku, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/QANDA\\_21\\_4709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/QANDA_21_4709), z dn. 6.09.2022.

<sup>48</sup> Zob. The Ioris Platform, <https://www.crimario.eu/en/information-sharing/the-ioris-platform/>, z dn. 6.09.2022.



zapowiedziano zbadanie sposobów zapewnienia wzmocnionej obecności wojskowej państw członkowskich UE w tym regionie. Warto zauważyć, że część państw członkowskich UE przyjęła własne dokumenty dotyczące regionu Indo-Pacyfiku, a zatem zidentyfikowały i realizują one własne interesy w regionie. Są one zbieżne z celami UE, przynajmniej w kluczowych kwestiach. Państwem, które tradycyjnie postrzega ten region jako obszar zainteresowania strategicznego, jest Francja. Jej zaangażowanie wynika przede wszystkim z posiadania własnych terytoriów na tym obszarze, a także rozległych wyłącznych stref ekonomicznych. Nie wprawia w zdumienie zatem fakt, że jest ona obecna w regionie również militarnie, i to w znacznym stopniu: „Paryż utrzymuje stosunkowo silną obecność wojskową w regionie Indo-Pacyfiku. Ma tam około 4000 żołnierzy działających na Oceanie Indyjskim, podczas gdy na Pacyfiku – około 3000 żołnierzy”<sup>49</sup>. Innym przykładem mogą być również Niemcy, dla których „punktem wyjścia do [...] strategii w regionie jest promocja zasad wolnego handlu oraz multilateralizmu, jako paradygmatu wykluczającego dominację jednego lub kilku państw”<sup>50</sup>. Przyjęcie niemieckiej strategii wobec regionu jest podyktowane przede wszystkim interesami gospodarczymi, tj. zabezpieczeniem relacji gospodarczych oraz zapewnieniem stabilności w regionie pozwalającym na transport towarów drogą morską (ponad 20% niemieckiej wymiany handlowej w 2018 r.)<sup>51</sup>. Bezpieczny morski transport to niewątpliwie wspólny interes całej UE, a zatem można się spodziewać, że narastająca rywalizacja w regionie może spowodować konieczność zwiększenia unijnego zaangażowania na tym obszarze, w tym również militarnego. Wielopłaszczyznowe zaangażowanie UE pokazuje, że może być ona atrakcyjną propozycją dla państw regionu, zwłaszcza Azji Południowo-Wschodniej, które znajdują się w cieniu rywalizacji chińsko-amerykańskiej. Multilateralny porządek proponowany przez UE, w którym przestrzegane jest prawo międzynarodowe, utrzymywany jest pokój i stabilność, a beneficjentami takiego stanu rzeczy są wszystkie państwa regionu, jest najlepszym sposobem zapewnienia wolnego i otwartego Indo-Pacyfiku. Jednak pytanie o skuteczność multilateralizmu wobec polityki siły pozostaje aktualne, zwłaszcza w obliczu rosnących napięć w ww. regionie.

<sup>49</sup> The French armed forces are planning for high-intensity war, „The Economist” 2021, 31 March, cyt. za: M. Bonikowska, B. Surdel, Francja „wraca” na Indo-Pacyfik, <https://csm.org.pl/francja-wraca-na-indo-pacyfik/>, z dn. 10.09.2022.

<sup>50</sup> L. Gibadło, W kontrze do Chin – Niemcy wobec regionu Indo-Pacyfiku, [https://www.pism.pl/publikacje/W\\_kontrze\\_do\\_Chin\\_\\_Niemcy\\_wobec\\_regionu\\_IndoPacyfiku](https://www.pism.pl/publikacje/W_kontrze_do_Chin__Niemcy_wobec_regionu_IndoPacyfiku), z dn. 7.09.2022.

<sup>51</sup> Ibidem.

Innym regionem strategicznego zainteresowania UE, w tym również w aspekcie spraw morskich, pozostaje Afryka. Kluczowym partnerem w tym regionie, przynajmniej z perspektywy UE, jest Unia Afrykańska, która tradycyjnie swoją uwagę skupiała raczej na sprawach lądowych. P. Brits i M. Nel w artykule zatytułowanym „Bezpieczeństwo morskie Afryki i Karta z Lomé: Rzeczywistość czy sen?” zwracają uwagę na fakt, że: „ani w Karcie założycielskiej Organizacji Jedności Afrykańskiej (OUA) z 1963 r., ani w Akcie założycielskim Unii Afrykańskiej (UA) z 2002 r. nie ma wyraźnego odniesienia do morza lub wód śródlądowych Afryki”<sup>52</sup>. Jednak rosnące zagrożenie piractwem skłoniło organizację do przyjęcia w 2014 r. zintegrowanej strategii morskiej Afryki. W dokumencie określono siedem głównych elementów, które stanowią wyzwania lub zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego Afryki, m.in. nielegalna działalność (zrzucanie toksycznych odpadów, w tym ropy naftowej, handel nielegalną ropą naftową, handel bronią i narkotykami, handel ludźmi i przemyt, piractwo i rozbój na morzu), zmiany klimatu, ochrona i zachowanie środowiska oraz bezpieczeństwo życia i mienia na morzu, badania, innowacje i rozwój, czy też rozwój sektora morskiego. Strategia jest skoncentrowana głównie na działaniach, które należy podjąć wewnątrz kontynentu. Pominięto aspekty globalne bezpieczeństwa morskiego, stąd też w dokumencie wskazuje się głównie organizacje regionalne. W żadnym kontekście nie pojawia się wzmianka o współpracy z UE, czy też innymi podmiotami spoza regionu (z wyjątkiem ONZ).

Najnowsza odsłona afrykańskiej polityki w obszarze bezpieczeństwa na morzu to karta z Lomé przyjęta w 2016 r. Karta została podpisana na najwyższym szczeblu przez afrykańskich szefów państw i rządów pod auspicjami UA i ma na celu przede wszystkim zapobieganie przestępczości na morzu, wszelkiego rodzaju bezprawnej działalności, wypadkom oraz zrównoważoną eksploatację zasobów morskich. W tym dokumencie również brakuje odniesień do UE pomimo jej zaangażowania w Afryce. UE i UA mają już wieloletnie tradycje współpracy, a na początku 2022 r. odbył się VI szczyt, podczas którego partnerstwo obu organizacji zostało określone jako wyjątkowe. Obie unie zobowiązały się do współpracy w zakresie promowania skutecznego multilateralizmu w ramach międzynarodowego porządku opartego na określonych zasadach, którego centralnym elementem jest ONZ. Część szczytu była poświęcona sprawom pokoju i bezpieczeństwa, a w szczególności

---

<sup>52</sup> P. Brits, M. Nel, African maritime security and the Lomé Charter: Reality or dream? „African Security Review” 2018, nr 27, s. 226.

zacieśniania współpracy w ramach szkoleń, budowania zdolności, pozyskiwania sprzętu oraz wzmocnienia i zwiększenia skali autonomicznych operacji pokojowych afrykańskich sił obrony i bezpieczeństwa, między innymi poprzez misje i środki pomocy UE. Kwestie bezpieczeństwa na morzu nie były przedmiotem obrad. Takie podejście wskazuje, że o ile szeroko rozumiana współpraca UE–Afryka jest istotna z punktu widzenia obu organizacji, o tyle bezpieczeństwo na morzu z perspektywy Afryki jest postrzegane w wymiarze regionalnym i nie jest kwestią priorytetową. Niemniej jednak UE jest aktywna na kontynencie afrykańskim w sferze budowania bezpieczeństwa w morskiej domenie, przede wszystkim w Rogu Afryki, na akwenie Zatoki Adeńskiej oraz na Zatoce Gwinejskiej. Wysiłki UE zmierzają przede wszystkim do zwiększania bezpieczeństwa i poprawy ochrony na morzu, głównie poprzez tworzenie nowych mechanizmów współpracy i wymiany informacji, a także wspieranie walki z piractwem oraz rozbojami na morzu. W 2014 r. UE przyjęła strategię UE dla Zatoki Gwinejskiej, a następnie plan działania: „UE działa na rzecz podnoszenia świadomości i zrozumienia zagrożeń dla bezpieczeństwa morskiego, wzmocniania organizacji działających na szczeblu regionalnym i krajowym, wzmocniania współpracy między podmiotami krajowymi, regionalnymi i międzynarodowymi oraz promowania lepiej prosperujących i odpornych gospodarek przybrzeżnych i społeczności”<sup>53</sup>.

UE realizuje szereg programów i projektów w regionie, jak choćby Mechanizm Monitorowania, Wspierania i Oceny Krytycznych Tras Morskich (Critical Maritime Routes Monitoring, Support and Evaluation Mechanism, CRIMSON), czy też sieć międzyregionalna Zatoki Gwinejskiej (The Gulf of Guinea Inter-Regional Network, GoGIN). Działania te są istotne z punktu widzenia interesów morskich UE i pozwalają lepiej chronić morskie szlaki transportowe. Są one odrębne od WPBiO i dotyczą miękkich aspektów bezpieczeństwa na morzu. Jednak pogarszający się stan bezpieczeństwa na akwenach oblewających kontynent afrykański powoduje, że tego rodzaju działania okazują się niewystarczające. Zwłaszcza zagrożenie piractwem, czy też przestępczością zorganizowaną na morzu wymaga aktywowania potencjału militarnego państw członkowskich. Przykładem takiego działania jest operacja *EU NAVFOR Atalanta* prowadzona na akwenie Zatoki Adeńskiej w ramach WPBiO. Wojskowa operacja UE jest realizowana od 2008 r. i stanowi element kompleksowych działań UE na rzecz pokoju, stabilności oraz demokracji

---

<sup>53</sup> EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en), z dn. 10.09.2022.

w Somalii. W obszarze kompleksowej strategii na rzecz Somalii prowadzone są również inne misje w ramach WPBiO, tj. *EUCAP Somalia* (ma zwiększać somalijskie zdolności w zakresie egzekwowania morskiego prawa cywilnego) oraz *EUTM Somalia* (zapewnia władzom somalijskim polityczne i strategiczne doradztwo wojskowe oraz pomaga somalijskiej armii rozwijać zdolności szkoleniowe)<sup>54</sup>. W 2021 r. ustanowiona została nowa strategia dla tego regionu, a jednym z jej celów jest ożywienie multilateralizmu i międzynarodowego porządku opartego na zasadach demokracji i praworządności.

Podsumowując, należy skonstatować, że UE postrzega Afrykę jako bardzo ważny region. Państwa afrykańskie w zdecydowanej większości nie posiadają sił i środków do budowania bezpieczeństwa na morzu – są tym zainteresowane w ograniczonym stopniu. Co więcej, jako kluczowy partner w bezpieczeństwie wskazywane jest NATO, które wprawdzie angażuje się w rozwiązywanie globalnych problemów, ale pozostaje „wątpliwe, że niestabilność morska na wschodnim i zachodnim wybrzeżu Afryki przyciągnie wiele uwagi z NATO, co jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę powód jego istnienia”<sup>55</sup>.

UE jako donator pomocy humanitarnej i finansowej, a także partner dysponujący wiedzą ekspercką oraz zapleczem technologicznym, może i powinna odegrać istotną rolę w budowaniu bezpieczeństwa morskiego w Afryce. Obrona i ochrona morskich interesów Europy wymaga reagowania daleko poza granicami państw europejskich. Należy jednak pamiętać, że sukces multilateralnych wysiłków UE w tym rejonie świata jest uwarunkowany holistycznym podejściem do bezpieczeństwa morskiego ze strony państw członkowskich UA. Państwa afrykańskie powinny zrozumieć, że zarówno domena morska, jak i bezpieczeństwo morskich szlaków handlowych są niezwykle istotne. Problemy na lądzie, wokół których skupione są państwa Unii Afrykańskiej, muszą być rozwiązywane równoległe z tymi pojawiającymi się w środowisku morskim, a UE powinna prowadzić działania edukacyjne i propagować morskie idee w Afryce. Rosnąca świadomość morska z pewnością utoruje drogę do większego zaangażowania państw afrykańskich, a jednocześnie postrzegania przez nie UE jako globalnego gwaranta bezpieczeństwa morskiego.

Analizując rolę partnerów UE w budowaniu szeroko rozumianego bezpieczeństwa, należy również wskazać Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy

---

<sup>54</sup> Operacja *EU NAVFOR Atalanta*: Nowy dowódca sił, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/12/eunavfor-operation-atalanta-new-force-commander-appointed/>, z dn. 10.09.2022.

<sup>55</sup> P. Brits, M. Nel, *African maritime...*, op. cit., s. 232.

w Europie (OBWE). Tradycyjnie organizacja ta jest kojarzona z bezpieczeństwem i współpracą w trzech wymiarach: polityczno-wojskowym, gospodarczo-ekologicznym oraz ludzkim. Kwestie dotyczące bezpieczeństwa na morzu w funkcjonowaniu OBWE sprowadzają się głównie do działań związanych z ekologią morską oraz szkoleń dotyczących zarządzania granicami morskimi, ale również misji wysyłanych w rejony konfliktów, których celem jest monitorowanie sytuacji, w tym również w domenie morskiej. Jak wskazują dotychczasowe doświadczenia OBWE, ze względu na swój mandat oraz wyjątkową pozycję w międzynarodowej architekturze bezpieczeństwa organizacja ta jest dobrą płaszczyzną do propagowania pożądanych praktyk i wiedzy eksperckiej. Przykładowe działania to szereg szkoleń zorganizowanych w Centrum OBWE w Turkmenistanie. W ramach szkoleń uczestnicy są zapoznawani z międzynarodowymi procedurami bezpieczeństwa portów, inspekcji statków morskich, kontroli paszportowej i ładunkowej na morskich przejściach granicznych, a także zasadami prowadzenia operacji antyterrorystycznych na granicach morskich oraz współpracy międzyagencyjnej na morskich przejściach granicznych. Jak zauważył Christopher Hornek, koordynator projektu Centrum OBWE: „Wzmocnienie bezpieczeństwa morskiego jest niezbędne nie tylko dla bezpieczeństwa narodowego, ale także dla stabilności gospodarczej i dobrobytu w kraju i regionie”<sup>56</sup>. Należy jednak zauważyć, że działania te nie są priorytetowe z punktu widzenia OBWE. Co więcej, wojna w Ukrainie i nieskuteczność tej organizacji w obliczu otwartego konfliktu powodują, że pozycja OBWE słabnie. Zmieniające się środowisko bezpieczeństwa sprawia, że dialog, który jest najważniejszym narzędziem tej organizacji, nie zawsze jest skutecznym rozwiązaniem. Przykładem może być reakcja na incydent w Cieśninie Kerczeńskiej z listopada 2018 r., który jest postrzegany jako akt agresji na morzu. Okazało się, że OBWE nie była w stanie zapewnić skutecznego monitoringu na Morzu Azowskim i Morzu Czarnym: „Na dorocznym posiedzeniu Rady Ministerialnej OBWE ministrowie spraw zagranicznych nie podjęli żadnych konkretnych działań w celu deeskalacji kryzysu na Morzu Azowskim pomimo wspólnego apelu wyrażonego w artykule National Interest sekretarza generalnego OBWE Thomasa Gremingera i urzędującego przewodniczącego OBWE, ministra spraw zagranicznych Włoch Enzo Moavero

<sup>56</sup> OSCE promotes best practices in maritime security in Turkmenistan, <https://www.osce.org/ashgabat/104903>, z dn. 15.09.2022.

Milanesieg<sup>57</sup>. Ponadto, jak stwierdza H. Shelest we wspomnianym artykule, obaj dyplomaci wezwali strony do powściągliwości, co z kolei pokazuje, że OBWE nie potępiła stanowczo złamania prawa przez Rosję<sup>58</sup>. Rosyjska agresja na Ukrainę jeszcze bardziej obnażyła słabnącą pozycję i niewystarczający potencjał OBWE. „SMM [Special Monitoring Mission – przyp. aut.] nie dysponuje również odpowiednim wyposażeniem technicznym do monitorowania działań na morzu i prawidłowego ustalania konkretnych ograniczeń swobody żeglugi w rejonie Morza Azowskiego i Czarnego”<sup>59</sup>.

Pomimo słabnącej pozycji normatywnej OBWE organizacja ta pozostaje jednym z niewielu forów komunikacji między państwami Zachodu a Rosją i Białorusią, a często jest pierwszym punktem odniesienia w czasach kryzysu. Jej wyjątkowa pozycja, choćby w regionie Morza Czarnego, pozwala jej być propagatorem określonych wartości i idei, a bezpieczeństwo morskie oraz multilateralny porządek wpisują się w cele funkcjonowania organizacji. UE powinna ściśle współpracować z OBWE w kwestii bezpieczeństwa morskiego, zwłaszcza w rejonach, które są dla UE „trudniej dostępne”.

Podsumowując, UE jest kluczowym propagatorem multilateralizmu w obszarze bezpieczeństwa na morzu. Jej potencjał i zdolności umożliwiają jej realizację inicjatyw i projektów, które w wymiarze globalnym wzmacniają bezpieczeństwo żeglugi oraz pozwalają skuteczniej reagować na pojawiające się wyzwania i zagrożenia w domenie morskiej. Liczba państw członkowskich i ich rozległe interesy morskie narzucają konieczność reagowania w różnych częściach świata, jednak priorytetem są akweny wchodzące w skład jej terytorium lub bezpośrednio do niego przylegające. Najważniejszym partnerem UE w multilateralnych wysiłkach pozostaje IMO, a w dalszej kolejności NATO, ASEAN, USA, a także w ograniczonym stopniu OBWE. Rola UE jest ściśle skorelowana z możliwościami, które posiada, a zatem jest skoncentrowana wokół miękkich gwarancji bezpieczeństwa. Choć oczywiście należy docenić i podkreślić wysiłki wojskowe w ramach prowadzonych misji i operacji wojskowych, zwłaszcza operacji *EU NAVFOR Atalanta*, która jest niewątpliwym sukcesem UE. Zdecydowanie jednak działania w ramach WPBiO nie są kluczowe w budowaniu bezpieczeństwa na morzu UE. Współpraca w dziedzinie wojskowej to domena Sojuszu Północnoatlantyckiego, natomiast jeżeli UE

---

<sup>57</sup> H. Shelest, *From Soft Security to Hard Security in the Black Sea Region – Does the OSCE fit? „Security and Human Rights”* 2022, vol. 32, iss. 1-4, <https://doi.org/10.1163/18750230-bja10008>, [https://brill.com/view/journals/shrs/32/1-4/article-p106\\_008.xml?ebody=article%20details](https://brill.com/view/journals/shrs/32/1-4/article-p106_008.xml?ebody=article%20details), dn. 16.09.2022.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem.

podejmuje się morskich działań wojskowych, to są to raczej zadania typowo policyjne, związane ze zwalczaniem piractwa czy innych form przestępczości na morzu. Jednocześnie inkluzywny styl współpracy, którą UE nawiązała w różnych częściach świata z wymienionymi w rozdziale partnerami, wskazuje, że jest ona samodzielnym graczem, który proponuje multilateralny, a tym samym atrakcyjny, zwłaszcza z punktu widzenia niewielkich państw, międzynarodowy porządek morski. Można zatem stwierdzić, że w sytuacji względnej stabilności i potrzeby rozwijania współpracy UE może być postrzegana jako istotny gracz w domenie morskiej. Pojawia się pytanie: Co jednak w sytuacji, kiedy dialog, współpraca i odwoływanie się do multilateralizmu okażą się niewystarczające? Ewentualne użycie narzędzi militarnych przez UE jest uzależnione od decyzji 27 państw członkowskich i ich woli do wydzielenia morskich sił i środków do użycia pod auspicjami UE. Należy jednak pamiętać, że art. 42 ust. 7 TUE, czyli tzw. klauzula wzajemnej obrony, dotyczy również domeny morskiej. Gdyby zatem na wodach wewnętrznych lub terytorialnych któregoś z państw członkowskich doszło do ataku zbrojnego, państwo to mogłoby powołać się na klauzulę i oczekiwać stosownej pomocy ze strony UE i państw członkowskich. UE, chcąc być wiarygodnym partnerem, musi rozwijać swój potencjał cywilny, ale jednocześnie przekonywać państwa członkowskie, że multilateralne środowisko bezpieczeństwa morskiego może wymagać zdecydowanej reakcji i stanowczej obrony, włączając w to użycie narzędzi militarnych. Dodatkowym elementem, który w długofalowej perspektywie będzie osłabiać pozycję UE, jest kwestionowanie multilateralizmu jako sposobu organizacji stosunków między państwami. Zaczyna być on wypierany przez geopolityczną rywalizację, również w domenie morskiej. UE i państwa członkowskie muszą być gotowe do obrony demokratyczno-liberalnego systemu wartości, porządku światowego opartego na prawie międzynarodowym oraz idei współpracy, której beneficjentami są wszystkie podmioty biorące w niej udział. Permanentne podkreślanie przywiązania do idei multilateralizmu powoduje, że UE ma dość silną pozycję w percepcji ONZ, jak i wielu innych organizacji międzynarodowych, które odwołują się do zbliżonego systemu wartości. Niemniej jednak UE nie jest państwem i z tego powodu mierzy się z wieloma ograniczeniami dotyczącymi jej kompetencji w różnych międzynarodowych gremiach, jak choćby w IMO.

Pomimo ograniczeń traktatowych UE jest znakomitym forum do uzgadniania i koordynacji wspólnych stanowisk wobec kluczowych problemów międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, inicjowania transgranicznej współpracy, wspólnej analizy wyzwań i zagrożeń, a także luk w zdolnościach



państw członkowskich. Złożoność i wysoki stopień skomplikowania współczesnego środowiska bezpieczeństwa narzuca wręcz konieczność współpracy, zwłaszcza w sprawach morskich, które z perspektywy państw narodowych często są niedostrzegane albo traktowane marginalnie.

### 4.3. KULTURA STRATEGICZNA UNII EUROPEJSKIEJ – RZECZYWISTOŚĆ CZY *WISHFUL THINKING*?

Unia Europejska jest wyjątkowym związkiem gospodarczym i politycznym 27 państw europejskich. Specyfika UE polega przede wszystkim na łączeniu funkcji organizacji międzynarodowej i funkcji państwa. W toku rozwoju integracji europejskiej wyposażono ją w kompetencje tradycyjnie zarezerwowane dla państw. Jednak stopień europeizacji, definiowanej jako „proces adaptacji starych oraz powstawania nowych zadań, norm i struktur państw narodowych pod wpływem integracji europejskiej”<sup>60</sup>, jest zmienny w czasie oraz przestrzeni i z odmienną siłą zachodzi w różnych państwach. Intensyfikacja tego procesu jest zależna od wielu czynników, a jednym z nich jest skłonność społeczeństwa i elit politycznych do przemian w funkcjonowaniu państwa narodowego. Postrzeganie suwerenności przez pryzmat międzynarodowego systemu wielostronnego, a także skłonność do jej ograniczania w imię multilateralizmu jest właściwe dla społeczeństw liberalno-demokratycznych, w których funkcjonuje przekonanie o konieczności wzmacniania powiązań między państwami. UE jest związkiem państw prawa o ustroju demokratycznym, w którym przestrzegane są zasady wynikające z ustroju demokratycznego, a także promowane są wartości, takie jak: poszanowanie godności ludzkiej, wolność, równość, praworządność, czy też respektowanie praw człowieka, w tym praw mniejszości. Liberalne przekonania leżące u podstaw Unii Europejskiej, a także system wielopłaszczyznowych powiązań między państwami członkowskimi, powodują, że przestrzeganie standardów demokratycznych jest kluczowe. Przyszłość UE jest ściśle skorelowana z utrzymaniem porządku demokratycznego w poszczególnych państwach, a także jej zdolności do aktywnego kształtowania środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza w jej najbliższym otoczeniu. Wymaga to wzmocnienia działań multilateralnych i rozwijania coraz bardziej skutecznych mechanizmów współpracy oraz koordynacji. W art. 21 TUE stwierdza się, że to właśnie działania

---

<sup>60</sup> S. Sulowski, Państwo narodowe w procesie integracji europejskiej, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red. nauk.), Integracja europejska. Wstęp, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. 72.

wielostronne są podstawą polityki zagranicznej UE. „Obejmuje to udział partnerów w misjach i operacjach WPBiO, a także współpracę w zakresie bezpieczeństwa i obrony. UE jest zaangażowana w różne struktury ściślejszej koordynacji i współpracy, w szczególności ONZ i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), a także m.in. Unii Afrykańskiej, grupy G5 Sahel, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej”<sup>61</sup>. Jak zauważa J. Borrell: „Multilateralizm jest ważny, bo działa. Nie możemy jednak być jedynymi, którzy są »wielostronni«. W czasach rosnącego sceptycyzmu musimy wykazywać zalety i znaczenie systemu wielostronnego. Zbudujemy silniejsze, bardziej zróżnicowane i inkluzywne partnerstwa, aby stać na czele modernizacji i kształtować globalne reakcje na wyzwania XXI w. – również takie, które zagrażają samemu istnieniu ludzkości”<sup>62</sup>. Pogłębianie wielostronnej współpracy jest szczególnie trudne w obliczu kryzysowych sytuacji, które często powodują powrót do narracji nacjonalistycznych i odejście od ideałów demokratyczno-liberalnych na rzecz systemów autorytarnych. Stawia to przed UE wyjątkowo trudne zadanie polegające na ochronie demokratycznego porządku, czasem wbrew określonym środowiskom politycznym i społecznym. Przywiązanie do demokracji i czterech podstawowych swobód jest podstawą istnienia UE. Niemniej jednak należy pamiętać, że to państwo narodowe było i jest podstawą jej funkcjonowania. To państwa poprzez suwerenne decyzje powołały do życia najpierw Wspólnoty Europejskie, a później Unię Europejską. To również państwa na forum Rady Europejskiej decydują o zakresie i kierunkach integracji. Co więcej, to państwa tworzą zasady funkcjonowania UE, mogą je modyfikować i dostosowywać do własnych potrzeb. A zatem można skonstatować, że Unia Europejska musi balansować między interesami ponadnarodowymi, które zapewniają jej przetrwanie, a wolą i interesami poszczególnych państw, które niejednokrotnie naruszają ustalone normy oraz standardy. Rozbieżność interesów jest szczególnie widoczna w polityce zagranicznej Unii Europejskiej. Obszar wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest tym, w którym najtrudniej zachodzą procesy integracyjne. Dostrzega to między innymi S. Sulkowski, stwierdzając, że: „polityka zagraniczna i bezpieczeństwa należy chyba do najmniej zeuropeizowanych obszarów państwa narodowe-

<sup>61</sup> Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/159/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony>, z dn. 25.06.2022.

<sup>62</sup> Nowy multilateralizm na miarę XXI wieku: strategia Unii, <https://europedirect.um.warszawa.pl/aktualnosci/nowy-multilateralizm-na-miar%C4%99-xxi-wieku-strategia-unii>, z dn. 25.06.2022.

go”<sup>63</sup>. Korzenie Europejskiej Współpracy Politycznej (European Political Cooperation, EPC), która była prekursorem WPZiB, sięgają lat 70. XX w. Orientacja na działania na zewnątrz Wspólnot Europejskich była naturalną konsekwencją pogłębiania europeizacji. Państwa członkowskie podchodziły jednak dość sceptycznie do transferów suwerenności w tym zakresie. Prowadzenie niezależnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było i jest jednym z głównych przymiotów suwerennego państwa. Stąd też ustalenia państw dotyczące zasad funkcjonowania EWP ograniczyły się przede wszystkim do regularnej wymiany informacji i wzajemnych konsultacji, a w uzasadnionych przypadkach również do wspólnego działania. Warto nadmienić, że współpraca militarna była ówczasie realizowana w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także Unii Zachodnioeuropejskiej. Dopiero zainicjowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Traktacie o Unii Europejskiej otworzyło szereg nowych możliwości. Pierwsze lata funkcjonowania tej polityki nie przyniosły przełomu. Unia Europejska dysponowała głównie *soft power*, skupiając się na działaniach dyplomatycznych. Jednak narastanie sytuacji kryzysowych, zwłaszcza na Bałkanach, i swoista bezradność UE, spowodowały konieczność stopniowego wyposażania jej również w zdolności militarne. W efekcie zainicjowano europejską politykę bezpieczeństwa i obrony (1999 r.), a tym samym proces „wygaszania” działalności UZE. Kluczowe decyzje dotyczące struktur polityczno-militarnych UE zapadały pod koniec XX w. i na początku XXI w. Instytucjonalizacja tego obszaru była istotnym osiągnięciem i potwierdziła wolę państw członkowskich budowania systemu wielostronnego. Jednak pomimo wielu modyfikacji WPZiB/WPBiO nadal pozostają one domeną współpracy międzyrządowej. Co więcej, system instytucjonalny funkcjonujący w ramach tych polityk jest raczej skromny w porównaniu z innymi politykami realizowanymi w ramach UE. W traktacie lizbońskim dokonano głębokich reform w funkcjonowaniu UE. Z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności jednym z najistotniejszych zapisów jest art. 42 ust. 2, w którym jest mowa o możliwości ustanowienia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. Zapis ten należy traktować jako pewną możliwość, z której państwa członkowskie mogą, ale nie muszą skorzystać. Innym, równie ważnym zapisem jest tzw. klauzula wzajemnej obrony zawarta w art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, która obliguje państwa członkowskie do udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów

---

<sup>63</sup> S. Sulowski, Państwo narodowe..., op. cit., s. 79.

Zjednoczonych, w przypadku gdy jedno z nich stanie się ofiarą napaści zbrojnej. Pomimo tych zapisów dla większości państw członkowskich UE, a zwłaszcza tych położonych w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, głównym gwarantem bezpieczeństwa pozostaje Sojusz Północnoatlantycki, a WPBiO jest uzupełnieniem tych gwarancji bezpieczeństwa. Takie postrzeganie tej polityki jest wynikiem oddziaływania wielu czynników, przede wszystkim kultury strategicznej, która determinuje formy i intensywność działań podejmowanych przez określone podmioty. W przypadku UE sytuacja jest szczególna, gdyż tworzy ją 27 państw, a co za tym idzie 27 podmiotów, których interesy bezpieczeństwa mogą się różnić, a nawet stać w sprzeczności. Kultura strategiczna jest najczęściej definiowana jako kultura bezpieczeństwa narodowego, czyli zespół poglądów, opinii, idei, które determinują kierunki i sposób prowadzenia polityki bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim użycia siły. Innymi słowy: „kultura strategiczna odzwierciedla główne determinanty zachowań oraz stopień predyspozycji społeczeństw i jego elit do podejmowania jednych działań i powstrzymywania się od innych”<sup>64</sup>. Pojęcie to zostało wprowadzone przez J. Snydera w 1977 r., który stwierdził, że strategiczno-kulturowe uwarunkowania panujące w ZSRR są kluczem do zrozumienia zachowania decydentów w tym państwie, a tym samym przewidywania ich zachowań w określonych sytuacjach. Postrzeganie tego elementu, podobnie jak bezpieczeństwa, które stało się pojęciem wieloznacznym i interdyscyplinarnym, jest dzisiaj dużo szersze. Mnogość składowych, które współcześnie należy brać pod uwagę, analizując kulturę strategiczną danego podmiotu, a także duża dynamika środowiska bezpieczeństwa, często rozmywa i nieco zaciemnia obraz kierunków polityki bezpieczeństwa. W przypadku UE, która musi poszukiwać swoistej równowagi między interesami ogólnounijnymi a interesami poszczególnych państw narodowych, jest to szczególnie trudne. Analiza dokumentów, które przyjmowała UE w toku pogłębiania się integracji, a także zmiany podejścia państw członkowskich do realizacji zapisów znajdujących się w tych dokumentach, stawia pod znakiem zapytania istnienie kultury strategicznej w przypadku UE. Zasadne jest zatem postawienie pytań: Czy dotychczasowe osiągnięcia w ramach WPZiB/WPBiO uprawniają do stwierdzenia, że UE wykształciła własną kulturę strategiczną albo przynajmniej jej zręby? Czy proces jej kształtowania został zainicjowany? Odpowiedzi na te pytania z pewnością nie są jednoznaczne. Z jednej strony

<sup>64</sup> J.S. Lantis, D. Howlett, *Kultura strategiczna*, [w:] J. Baylis, J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 96.

beprecedensowość UE w stosunkach międzynarodowych powoduje, że brakuje punktu odniesienia i trudno jest porównać ją z jakimkolwiek podmiotem istniejącym na arenie międzynarodowej. Z drugiej natomiast oczekiwania wobec niej ciągle rosną, a dysponowanie przez nią tylko *soft power* przestało być wystarczające w coraz bardziej podzielonym i skonfliktowanym świecie, o ile kiedykolwiek było. Unia Europejska, już na etapie zainicjowania WPZiB, jasno zadeklarowała, że chce być aktorem globalnym i dąży do „potwierdzania swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony”<sup>65</sup>. Pierwsza strategia bezpieczeństwa w historii Unii Europejskiej – „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” – została przyjęta w 2003 r. Analiza zapisów tego dokumentu pozwala zauważyć, że w rozumieniu jego twórców podstawą porządku międzynarodowego są efektywne stosunki wielostronne. Poszanowanie prawa międzynarodowego, aktywność instytucji międzynarodowych, wielostronna współpraca, skuteczny system wielostronny – to kluczowe elementy, które mogą zapewnić bezpieczeństwo państwom członkowskim. Zadaniem UE jest aktywne oddziaływanie na środowisko bezpieczeństwa. Co ciekawe, w strategii pojawia się również następujące stwierdzenie: „musimy rozwinąć strategiczną kulturę sprzyjającą wczesnej, szybkiej oraz, w koniecznych przypadkach, zdecydowanej interwencji”<sup>66</sup>. Należy zwrócić uwagę, że w przedmiotowym dokumencie zabrakło katalogu interesów bezpieczeństwa UE, co wskazuje na chaotyczne podejście i stosowanie wybiórcze elementów cyklu strategicznego.

Kolejny dokument, który przyniósł pewne rozstrzygnięcia w kwestiach strategicznych, to rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (2008/2202 (INI)). Zauważono w niej, że państwa członkowskie zbyt często myślą w kategoriach narodowych, jednocześnie zaniedbując solidarną odpowiedzialność za ochronę wspólnych interesów europejskich. Stąd też za niezbędne uznano określenie wspólnych dla UE interesów bezpieczeństwa, w ramach których wymieniono: „ochronę jej obywateli i jej interesów na terytorium UE i poza nim, bezpieczeństwo jej sąsiedztwa, ochronę jej granic zewnętrznych oraz krytycznej infrastruktury,

<sup>65</sup> Artykuł B, Traktat o Unii Europejskiej, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht\\_PL\\_1.p](https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.p), z dn. 23.07.2022.

<sup>66</sup> Europejska strategia bezpieczeństwa: Bezpieczna Europa w lepszym świecie, s. 13, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2015895%202003%20INIT>, z dn. 26.06.2022.

a także poprawę bezpieczeństwa przestrzeni wirtualnej, bezpieczeństwa dostaw energetycznych i szlaków żeglugi, ochronę systemów funkcjonujących w przestrzeni kosmicznej oraz ochronę przed skutkami zmian klimatu”. Ponadto w dokumencie, podobnie jak w europejskiej strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r., kilkakrotnie wspomniano o wielostronnej współpracy i wielostronnym systemie światowego bezpieczeństwa, a także multilateralizmie, do którego przyczynia się UE<sup>67</sup>. W 2016 r. przyjęto kolejny dokument o znaczeniu strategicznym dla polityki bezpieczeństwa UE, tj. „Wspólna wizja, wspólne działania: Silniejsza Europa – Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”, przedstawiony przez Federikę Mogherini. W strategii zdefiniowano między innymi wspólne interesy, zasady oraz priorytety działań UE w obszarze bezpieczeństwa. W dokumencie aż 17-krotnie pojawiają się określenia „multilateralizm, multilateralne, multilateralny”. Świadczy to o tym, że wzmacnianie multilateralizmu jest jednym z podstawowych celów UE i jest to niezmienny element w każdej strategii bezpieczeństwa UE.

Najnowszy dokument dotyczący kierunków działania UE w bezpieczeństwie międzynarodowym to Strategiczny Kompas UE. Projekt dokumentu został zainicjowany w czerwcu 2020 r., a przyjęty 21 marca 2022 r. – zatem już w czasie trwania wojny w Ukrainie. Sytuacja ta znalazła odzwierciedlenie w dokumencie i już na wstępie stwierdza się, że: „powrót wojny w Europie, w postaci niczym nieuzasadnionej i niesprowokowanej agresji Rosji na Ukrainę, a także poważne zmiany geopolityczne są wyzwaniem dla naszej zdolności do promowania naszej wizji i do obrony naszych interesów”<sup>68</sup>. Celem dokumentu jest przedstawienie wspólnej strategicznej wizji unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony na kolejne 5–10 lat. Zawarto w nim szereg konkretnych rozwiązań, które mają wzmocnić potencjał obronny UE i jej zdolność do reagowania. Jednym z bardziej istotnych zapisów jest zobowiązanie do rozwijania unijnej zdolności do szybkiego rozmieszczenia, która umożliwi rozlokowanie sił szybkiego reagowania w liczbie do 5 tys. żołnierzy, w tym uwzględniono komponenty lądowe, powietrzne i morskie oraz konieczne czynniki warunkujące potencjał sił. W celu realizacji tych zobowiązań zmodyfikowane zostaną Grupy Bojowe UE, które dotychczas nie zostały użyte w faktycznych działaniach. Głównym powodem takiego stanu rzeczy była wymagana

<sup>67</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (2008/2202 (INI)), (Dz. Urz. UE C 76 E/61).

<sup>68</sup> Strategiczny Kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony..., op. cit., s. 2.

jednomyślność w procesie decyzyjnym. W dokumencie wprawdzie nie proponuje się odejścia od jednomyślności, ale zapowiedziano wykorzystanie potencjału zawartego w traktatach, a konkretnie konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Jest to dość istotny krok naprzód, choć część przedstawicieli państw członkowskich wyrażała obawy związane z tego rodzaju zmianą<sup>69</sup>. Ponadto państwa członkowskie zobowiązały się „do dostarczania powiązanych zasobów i koniecznych czynników warunkujących potencjał sił, w szczególności zdolności w zakresie transportu strategicznego, ochrony sił, zasobów medycznych, cyberobrony, łączności satelitarnej i wywiadu, obserwacji i rozpoznania”<sup>70</sup>. Należy zauważyć, że obok multilateralizmu siły szybkiego reagowania to kolejny element, który powtarza się w analizowanych dokumentach. Idea ta sięga praktycznie lat 90. XX w., jednak do dnia dzisiejszego trudno jest mówić o skuteczności przyjmowanych rozwiązań we wskazanym zakresie. Bezczynność istniejących Grup Bojowych UE stawia pod znakiem zapytania powodzenie również tych zamiarów. Niewątpliwie jednak Strategiczny Kompas UE jest dużo bardziej precyzyjnym dokumentem w porównaniu z wcześniej przyjętymi dokumentami. Wprowadzenie terminów realizacji poszczególnych działań jest elementem budującym wiarygodność założeń zawartych w dokumencie i ich implementację. Co ciekawe, w treści pojawia się również odniesienie do kultury strategicznej, a mianowicie: „by budować wspólną kulturę strategiczną, począwszy od 2022 r., będziemy dokonywać regularnych przeglądów tej oceny zagrożeń [unijnej oceny zagrożeń – przyp. aut.], przynajmniej co trzy lata lub częściej, jeżeli będzie tego wymagał kontekst strategiczny i sytuacja w zakresie bezpieczeństwa”<sup>71</sup>. Określenie to pojawia się w Strategicznym Kompasie cztery razy, w każdym wypadku w nawiązaniu do jedności, solidarności, interoperacyjności lub wspólnej strategicznej wizji UE. Należy zatem zauważyć, że według twórców Strategicznego Kompasów UE proces kreowania kultury strategicznej UE został już zainicjowany, a kolejne działania mają go wzmocnić.

Odpowiadając zatem na pytanie, czy kolejne dokumenty strategiczne przyjmowane w toku rozwoju UE świadczą o istnieniu, czy też braku kultury

---

<sup>69</sup> Jednym z przykładów jest wypowiedź byłego czeskiego ministra obrony A. Vondra, który stwierdził, że: „zapisy projektu, jeśli wejdą w życie, doprowadzą w istocie do wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną w sprawach obronnych”, M. Zaborowski, Strategiczny Kompas Unii Europejskiej: Co Europejskie Siły Szybkiego Reagowania oznaczają dla Europy Środkowej? <https://publica.pl/teksty/strategiczny-kompas-unii-europejskiej-co-europejskie-sily-szybkiego-reagowania-oznaczaja-dla-europy-srodkowej-69394.html>, z dn. 27.06.2022.

<sup>70</sup> Strategiczny Kompas..., op. cit., s. 14.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 7.



strategicznej w UE, można skonkludować, że istnieją pewne elementy specyficzne i powtarzalne dla unijnego podejścia do polityki bezpieczeństwa. Pierwszy z nich to rozwijanie wielostronnego systemu bezpieczeństwa, opartego na prawie międzynarodowym i multilateralnej współpracy, w którym za pomocą prawa, instytucji międzynarodowych oraz *soft power* zarządza się środowiskiem bezpieczeństwa. Drugi to zdolność do reakcji w sytuacjach kryzysowych poza UE za pomocą sił szybkiego reagowania, które stanowią odpowiedź na coraz bardziej dynamiczne zmiany w globalnym środowisku bezpieczeństwa.

Analizując te dwa elementy, należy stwierdzić, że dotychczasowe dokonania UE wskazują, iż jest ona bardzo dobrą płaszczyzną do rozwijania współpracy multilateralnej – a tym samym wzmacniania regionalnych i globalnych wzajemnych zależności w obszarze bezpieczeństwa. Świadczy o tym rozbudowana współpraca zarówno z NATO, ONZ, jak też wieloma innymi organizacjami międzynarodowymi, a także ugruntowana pozycja UE jako negocjatora w kwestiach związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym (np. działania na rzecz zaprzestania proliferacji broni masowego rażenia, w szczególności zatrzymania irańskiego programu nuklearnego). Inaczej przedstawia się sytuacja w kwestii skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza w wymiarze militarnym. Ten element nie jest mocną stroną UE. Posiadanie dyspozycyjnych, gotowych do użycia sił szybkiego reagowania, a w szczególności ich faktyczne użycie, jest nadal uzależnione od wielu czynników, a przede wszystkim woli politycznej państw członkowskich, którą na obecnym etapie można ocenić w najlepszym wypadku jako niewielką. Niedostatek skutecznego potencjału militarnego może również oznaczać brak możliwości obrony systemu wielostronnego. Nabiera to szczególnego znaczenia w obliczu aktualnej sytuacji w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, uprawniającej do stwierdzenia, że mamy obecnie do czynienia z kryzysem multilateralizmu, który w efekcie prowadzi do tego, że stosunki między państwami mają charakter coraz bardziej transakcyjny<sup>72</sup>. W dłuższej perspektywie może to oznaczać rosnącą strategiczną rywalizację, a także bezpośrednie zagrożenia dla europejskiego porządku i bezpieczeństwa. „W tym wysoce konfrontacyjnym systemie UE i jej państwa członkowskie muszą więcej inwestować w swoje bezpieczeństwo oraz obronę, aby stać się silniejszym podmiotem działającym w dziedzinie polityki i bezpieczeństwa”<sup>73</sup>. Najpoważniejszym zagrożeniem jest obecnie wojna w Ukrainie i związane

<sup>72</sup> Strategiczny Kompas..., op. cit., s. 5.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 6.

z tym długofalowe konsekwencje, które na obecnym etapie trudno jest przewidzieć. Rosyjska agresja na Ukrainę pokazuje, że państwa europejskie muszą zdecydowanie zwiększyć swój potencjał militarny, który z jednej strony będzie stanowił element odstraszenia, z drugiej natomiast będzie zapewniał możliwość szybkiej i zdecydowanej reakcji. Dotychczasowe działania UE pokazują, że większość państw członkowskich jest zgodna w kwestii konieczności pomocy Ukrainie i podejmowania konkretnych działań na wielu płaszczyznach, m.in. udzielanie pomocy humanitarnej, gospodarczej, czy też wsparcia ukraińskim siłom zbrojnym. W percepcji Ukrainy, państw członkowskich, jak również kierownictwa UE niezwykle istotne było również przyznanie Ukrainie statusu państwa kandydującego do UE, co stanowi kamień milowy w prozachodnich staraniach tego kraju. Na płaszczyźnie politycznej widoczne jest solidarne podejście państw członkowskich i przekonanie o konieczności włączenia Ukrainy w „strefę wpływów” Unii Europejskiej. Co więcej, Rada Europejska podjęła historyczną decyzję o przeznaczeniu – tylko do tej pory – 2,5 mld EUR<sup>74</sup> w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju na finansowanie zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego na potrzeby Ukrainy. W tym miejscu należy doprecyzować, że środki EPF są zarezerwowane na refundację sprzętu przekazywanego z bieżących zasobów lub kupowanego przez kraje. Warunkiem refundacji jest to, że dany asortyment musi być na liście zapotrzebowania Ukrainy. Żaden wydatek nie zostanie refundowany, gdy strona ukraińska nie uwzględni go na ww. liście. Reasumując, po raz pierwszy pieniądze unijne zostały przeznaczone na „dozbrojenie” państwa trzeciego. Uruchomienie Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju celem wsparcia Ukrainy jest wyraźnym sygnałem solidarności i chęci pomocy. Ponadto warto podkreślić aktywność UE w ramach Centrum Koordynacji Darczyńców (International Donor Coordination Center, IDCC), którego działalność została zainicjowana na bazie U.S. European Command w Stuttgarcie (EUCOM). Ukraińcy informują o swoich potrzebach, które następnie są analizowane w międzynarodowym środowisku IDCC. Dostawy broni, w tym artylerii, czołgów, myśliwców czy amunicji, realizowane są 24 godziny na dobę, przy pomocy kilku ukraińskich oficerów łącznikowych, współpracujących przez telefon z żołnierzami na linii frontu. Wsparcie, początkowo dostarczane drogą lotniczą, obecnie jest realizowane transportem multimodalnym (lotniczym i lądowym, w tym również kolejowym). „Wiadomo, że pomoc obronna i humanitarna przepływa przez południowo-wschodnią Polskę, północną Rumunię i Słowację, chociaż

---

<sup>74</sup> Stan na dzień 4.08.2022.

poza trasą polską nie wiadomo, w jakim stopniu USA koordynują transfer przez inne kraje NATO graniczące z Ukrainą<sup>75</sup>. Unia Europejska, tuż obok wielu innych państw, bierze aktywny udział w organizacji wsparcia. Pomoc ze strony UE jest wielopłaszczyznowa – od pomocy finansowej, przez pomoc humanitarną, aż po finansowanie dostaw uzbrojenia. Powyższe przesłanki świadczą o zmianie w podejściu państw członkowskich do UE i wzmocnieniu jej wizerunku jako globalnego aktora. W obliczu zmieniających się gwałtownie uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa europejskiego pytanie o skłonność do ponadnarodowej solidarności w ramach WPBiO, jak i na wielu innych płaszczyznach funkcjonowania UE pozostaje jednak aktualne.

W perspektywie długofalowej z jednej strony może okazać się, że wojna w Ukrainie będzie czynnikiem stanowiącym impuls do pogłębienia współpracy obronnej w ramach państw członkowskich, z drugiej strony natomiast może to być również „egzamin”, który w przypadku braku właściwej reakcji może znacznie osłabić UE lub doprowadzić do poważnego kryzysu wewnątrzunijnego. Ewentualność wzmocnienia współpracy nie musi jednak oznaczać zmian w fundamentalnych zasadach dotyczących funkcjonowania WPZiB/WPBiO. Delegowanie kompetencji w tych obszarach na instytucje unijne na tym etapie jest mało prawdopodobne. Co więcej, międzyrządowy charakter tych polityk z pewnością zostanie utrzymany w długofalowej perspektywie. W 1997 r. P.H. Gordon stwierdził, że: „wylimitowanie wojen i rywalizacji o bezpieczeństwo między państwami Europy Zachodniej jest ogromnym osiągnięciem; eliminowanie odrębnych krajowych polityk oraz preferencji w obszarze spraw zagranicznych i bezpieczeństwa pozostanie nieuchwytnie”<sup>76</sup>. Ta pesymistyczna konstatacja, niestety, jest aktualna również dzisiaj. Pomimo wielu zmian i reform dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa najpoważniejsze problemy pozostają aktualne.

Według W. Wagnera istotą problemu jest niechęć państw do wyzbywania się suwerenności na rzecz instytucji scentralizowanych i wynikająca z tego niemożność przekształcenia się w zjednoczonego oraz efektywnego aktora w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>77</sup>. Międzyrządowy charakter tej polityki i potrzeba poszukiwania konsensusu w gronie 27 państw członkowskich

<sup>75</sup> A. Mahshie, What is EUCOM's Ukraine Control Center? <https://www.airforcemag.com/what-is-eucoms-ukraine-control-center/>, z dn. 10.06.2022.

<sup>76</sup> P.H. Gordon, Europe's uncommon foreign policy, „International Security” 1997, vol. 22, nr 3, s. 100.

<sup>77</sup> W. Wagner, Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 4, s. 577.

pozostaje dużym wyzwaniem. Należy jednak pamiętać, że w perspektywie długoterminowej, jeżeli UE domaga się bycia postrzeganą przez Chiny i Stany Zjednoczone jako równorzędny aktor, będzie musiała wzmocnić swoją pozycję, w tym również jako aktora politycznego. Może się okazać, że tylko zjednoczona i solidarna Europa będzie w stanie zaangażować się w strategiczną rywalizację, która burzy dotychczasowy porządek i poddaje pod wątpliwość multilateralizm jako jego podstawę. Globalny kryzys multilateralizmu może narzucić konieczność zmiany podejścia do WPZiB w UE i doprowadzić do sytuacji, kiedy uwspólnotwienie polityki zagranicznej stanie się warunkiem *sine qua non* jej przetrwania. Według A. Dworkina obecnie można wskazać trzy przyczyny takiego stanu rzeczy (kryzysu multilateralizmu): „Pierwszy kryzys dotyczy słabnącego zainteresowania Stanów Zjednoczonych wspieraniem międzynarodowych instytucji. Drugi kryzys dotyczy archaiczności niektórych części składowych systemu multilateralnego. Trzeci i ostatni kryzys dotyczy wycofywania się poszczególnych krajów z relacji multilateralnych”<sup>78</sup>. Jednocześnie w dalszej części swojej wypowiedzi zaznaczył, że: „w świecie dwubiegunowej rywalizacji i instrumentalnego wykorzystywania instytucji wiele państw wybiera bycie częścią »milczącej większości«. Europa ma potencjał, by zmobilizować tę większość do działania”<sup>79</sup>. Wykorzystanie tego potencjału jest jednak ściśle skorelowane z osiągnięciem konsensusu w najważniejszych sprawach międzynarodowych, zwłaszcza w obliczu zaostrzającej się krytyki systemu opartego na prawie międzynarodowym i zastąpienia go systemem opartym na sile.

#### 4.4. WYBRANE ATRYBUTY (NIE)POTĘGI MORSKIEJ UE

Pojęcie potęgi morskiej (*sea power*) pojawia się w wielu geostrategicznych koncepcjach, niemniej jednak to rozważania Alfreda T. Mahana dały początek szkole nawalistów i wielu tezom głoszonym przez państwa morskie. Wywarły tym samym realny wpływ na postrzeganie tej problematyki w środowisku międzynarodowym. Nazywany „Clausewitzem wojny morskiej” propagował on znaczenie potęgi morskiej i udowadniał, że odgrywa ona istotną rolę dla dobrobytu i rozwoju państwa. W swoim dziele „Wpływ potęgi morskiej na historię 1660–1783” („The Influence of Sea Power Upon History 1660–1783”) poddaje dogłębnej analizie czynniki, które ukształtowały stosunek sił

<sup>78</sup> Jak Europa może bronić liberalnego porządku międzynarodowego, [https://ecfr.eu/warsaw/event/jak\\_europa\\_moe\\_broni\\_liberalnego\\_porzdku\\_midzynarodowego/](https://ecfr.eu/warsaw/event/jak_europa_moe_broni_liberalnego_porzdku_midzynarodowego/), z dn. 11.06.2022.

<sup>79</sup> Ibidem.

na morzach i oceanach. Wprawdzie nie definiuje on jednoznacznie pojęcia potęgi morskiej, ale na podstawie jego rozważań można sformułować konkluzję, iż interpretował je przez pryzmat potencjału floty handlowej, która umożliwiała prowadzenie handlu. Drugim istotnym determinantem była marynarka wojenna, która według Mahana zapewniała bezpieczeństwo szlaków handlowych i zabezpieczała panowanie na morzu, jego zdobycie i utrzymanie. Trzecim natomiast posiadanie baz morskich. W tym miejscu warto zauważyć, że z perspektywy A.T. Mahana marynarka wojenna stanowiła tylko jeden z trzech elementów, a potencjał militarny był *de facto* sposobem na osiągnięcie dobrobytu i rozwoju gospodarczego (głównie poprzez utrzymanie kontroli nad morskimi szlakami komunikacyjnymi).

Doskonałym przykładem odzwierciedlającym powyższy sposób myślenia jest strategia morska USA z XX w., która spowodowała wyłonienie się światowego porządku liberalnego opartego na dominacji w wymiarze morskim.

Mahan wymienił kilka komponentów, które w percepcji anglosaskiej decydują o zdolności państwa do osiągnięcia statusu mocarstwa morskiego, mianowicie:

- położenie geograficzne,
- ukształtowanie terenu, włączając w to zasoby naturalne i klimat,
- rozległość terytorium,
- liczba ludności,
- narodowy charakter,
- rodzaj ustroju wraz z instytucjami państwowymi<sup>80</sup>.

Poglądy Mahana jednoznacznie egzemplifikowały znaczenie mórz i oceanów dla rozwoju oraz dobrobytu państw. Takie podejście było i nadal jest krytykowane przez część teoretyków myśli morskiej. Przykładem może być P. Kennedy, który argumentował, że Mahan wyolbrzymiał historyczną skuteczność i przyszłe znaczenie potęgi morskiej<sup>81</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że to właśnie on spopularyzował pojęcie potęgi morskiej, a „jego twórczość i wykłady, którym trudno byłoby dorównać dzisiaj, sprzyjały podnoszeniu poziomu świadomości morskiej”<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660–1783*, Pelican Publishing Company, Gretna 2003, s. 28–29.

<sup>81</sup> G. Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2<sup>nd</sup> edition, Routledge, Nowy Jork 2009, s. 33.

<sup>82</sup> L. Cuyvers, *Sea power: A global journey*, Naval Institute Press Annapolis, Maryland 1993, s. 14.

Innym, równie znanym propagatorem potęgi morskiej był dowódca Marynarki Wojennej ZSRR S. Gorszkow, który w swoim dziele pt. „Potęga morska współczesnego państwa” zdefiniował pojęcie potęgi morskiej w następujący sposób: „Ocean światowy i racjonalnie połączone środki obrony interesów państwa stanowią morską potęgę państwa, która decyduje o zdolności danego kraju do wykorzystania militarno-gospodarczych możliwości oceanu dla własnych celów. Zasadne jest traktowanie potęgi morskiej państwa jako systemu charakteryzującego się nie tylko obecnością powiązań między jego komponentami (wojskową, handlową, rybacką, naukowo-badawczą itp.), ale także nierozzerwalnym związkiem z otoczeniem – ocean we wzajemnych relacjach, w których system wyraża swoją całość. Znaczenie poszczególnych elementów składających się na potęgę morską nie jest stałe, lecz determinowane przez określone uwarunkowania historyczne, choć zawsze pozostaje dominujące znaczenie marynarki wojennej”<sup>83</sup>.

Należy zauważyć, że admirał S. Gorszkow w swoim dziele podkreślał rolę marynarki wojennej jako kluczowego elementu potęgi morskiej, a swoje rozważania skupił wokół militarnego aspektu potęgi morskiej, stwierdzając jednocześnie, że znaczenie pozostałych składowych potęgi morskiej jest zmienne.

Ponadto obaj ww. klasycy – A.T. Mahan i S. Gorszkow przedmiotem swoich rozważań uczynili państwo oraz teoretyczne aspekty wojen morskich. Współcześnie jednak, w następstwie globalizacji środowiska bezpieczeństwa, znaczenie państwa uległo zmianie. Wprawdzie nadal jest ono kluczowym aktorem na arenie międzynarodowej, ale coraz częściej odpowiedzialność za podjęcie decyzji przesuwają się w kierunku innych podmiotów. Funkcjonujące obok państw podmioty niepaństwowe i transnarodowe budują świat wielocentryczny, osłabiając państwowocentryzm i omnipotencję tych pierwszych. Są to jednakowo podmioty społecznie legitymizowane (NGOs, korporacje transnarodowe) i nielegitymizowane (terroryzm, przestępczość zorganizowana)<sup>84</sup>. Jednym z transnarodowych, społecznie legitymizowanych podmiotów jest Unia Europejska, która w wyniku pogłębiającej się integracji w pewnych aspektach zbliżyła się swoim charakterem do państwa. Bezpieczeństwo na morzu jest jedną z płaszczyzn, które zostały objęte procesem integracji, choć należy zauważyć, że znaczenie mórz i oceanów dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej w perspektywie ponadnarodowej zostało dostrzeżone stosunkowo niedawno. Powstanie Wspólnot Europejskich, a następnie UE, w ramach

<sup>83</sup> S. Gorshkov, *The sea power of the state*, Pergamon Press, 1979, s. 5.

<sup>84</sup> G. Gil, *Reżim użycia siły w późnowestfalskim ładzie międzynarodowym*, 2016, <https://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/2016/01/ptsm-4-tom-1-gil.pdf>, s. 170, z dn. 25.09.2022.

której zainicjowano wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, nie było równoznaczne z działaniami w domenie morskiej. W zakresie bezpiecznego użytkowania mórz i oceanów przez załogi statków, czy też zapobiegania zanieczyszczeniom w środowisku morskim, powodowanym przez transport morski, UE stała się aktywnym i ambitnym kreatorem międzynarodowych standardów. Inaczej jednak przedstawia się sytuacja w obszarze potencjału obronnego UE, który *de facto* nie istnieje w wymiarze unijnym, gdyż UE nie posiada ponadnarodowej marynarki wojennej, która realizowałaby zadania pod jej auspicjami. Siły i środki na potrzeby operacji morskich UE są wydzielane przez państwa *ad hoc*, a zatem ich wydzielenie jest zależne od bieżącej koniunktury politycznej w państwach członkowskich. Osiągnięcie kompromisu w gronie 27 państw członkowskich jest wyzwaniem. Państwa mają odmienne interesy i w różnym stopniu są zorientowane na wspólne działania. Rozbieżności można zauważyć praktycznie w każdej dziedzinie funkcjonowania UE, a jedną z nich jest jej podejście do spraw morskich. Wprawdzie większość państw unijnych to państwa nadmorskie, jednak samo położenie geograficzne nie jest wystarczającym czynnikiem do wykształcenia wysokiego poziomu świadomości morskiej. Pomimo istniejących różnic w percepcji spraw morskich UE przyjęła na siebie zobowiązanie do bycia globalnym gwarantem bezpieczeństwa morskiego, wskazując jednocześnie bezpieczeństwo morskie jako wyraźny priorytet UE i jej państw członkowskich<sup>85</sup>. Zasadne zatem jest zbadanie, czy Unia Europejska, nie będąc państwem, ani nawet nie aspirując do takiej formy, w świetle zapisów traktatowych wykształciła potęgę morską i czy rzeczywiście jej potencjał i zdolności uprawniają ją do określenia siebie samej mianem globalnego gwaranta bezpieczeństwa morskiego. W tym celu dokonana zostanie analiza kluczowych czynników, które wpływają na pozycję UE jako aktora w morskiej domenie światowej. Na początkowym etapie rozważań należy również zastanowić się nad współczesnym postrzeganiem potęgi morskiej. Paradoksalnie, pomimo spuścizny A.T. Mahana i innych morskich strategów, aktualnie zdefiniowanie potęgi morskiej nie jest zadaniem łatwym. Współczesne środowisko morskie znacznie różni się od tego, które analizował A.T. Mahan. Jak już wspomniano, podstawowa różnica wynika z pojawienia się coraz większej liczby aktorów, a także szybko zmieniających się wyzwań i zagrożeń, w ramach których wykorzystywane są najnowsze technologie. Pojęcie potęgi morskiej może być różnie definiowane w zależności od tego, co określone jest mianem potęgi (np. posiadanie znaczącego

---

<sup>85</sup> Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa morskiego, 9946/21, Bruksela, 22 czerwca 2021 r.



potencjału militarnego lub/i ekonomicznego), a także tego, co kryje się pod określeniem „morska” (np. działania marynarki wojennej lub/i cywilnych podmiotów funkcjonujących na morzu). Według G. Tilla: „potęgę morską można najlepiej przedstawić jako zwarty i nierozzerwalny system, w którym potęga morska chroni zasoby morskie, które są ostatecznym źródłem jej skuteczności”<sup>86</sup>. Należy ją również rozpatrywać jako kombinację dwóch elementów, tj. wejścia i wyjścia (*an input and an output*):

- Potęga morska jako „wejście” – oczywisty wkład stanowią marynarki wojenne, straż przybrzeżna, szeroko pojęty przemysł morski lub cywilno-morski oraz, w stosownych przypadkach, udział sił lądowych i powietrznych.
- Siła morska jako „wyjście” – potęga morska to nie tylko to, co jest potrzebne do korzystania z morza (choć jest to oczywiście warunek wstępny). Jest to również zdolność wpływania na zachowanie innych ludzi lub rzeczy poprzez działania na morzu lub z morza. Podejście to definiuje potęgę morską w kategoriach jej konsekwencji, jej wyników, a nie zainwestowanych środków. Ponadto dotyczy zdolności do rozstrzygnięcia zdarzeń – zarówno na morzu, jak i na lądzie<sup>87</sup>.

W takim ujęciu przewaga i dominacja na morzu są narzędziem do wpływania na bieg wydarzeń na lądzie, na którym żyją ludzie. Nieco inne, choć zbliżone podejście prezentuje T. Szubrycht, który pod pojęciem potęgi morskiej rozumie: „całokształt zdolności i możliwości państwa do egzekwowania swej woli wobec innych podmiotów zarówno na akwenach morskich, jak i w obszarze gospodarki morskiej”<sup>88</sup>. W encyklopedii Britannica można z kolei odnaleźć definicję potęgi morskiej, zgodnie z którą oznacza ona rozciągnięcie potęgi militarnej na morza. Mierzona jest poprzez zdolność narodu do korzystania z morza wbrew rywalom i konkurentom<sup>89</sup>. Można zatem zauważyć, że nie ma jednej uniwersalnej definicji potęgi morskiej. Pojęcie to jest niejednoznaczne i często postrzegane przez pryzmat tylko dużych państw, dysponujących znaczącymi siłami morskimi. Warto za T. Szubrychtem zauważyć, że: „[...] każde państwo (niezależnie [od tego – przyp. aut.], czy jest to państwo nadbrzeżne czy śródlądowe) dysponuje mniejszą lub większą potęgą morską,

<sup>86</sup> T. Gill, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2<sup>nd</sup> edition, Routledge, Oxfordshire–Nowy Jork 2009, s. 34.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>88</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa...*, op. cit., s. 79.

<sup>89</sup> Sea power, <https://www.britannica.com/topic/sea-power>, z dn. 30.09.2022.

a większość państw nadmorskich dysponuje również potęgą sił morskich”<sup>90</sup>. Jeżeli zatem problematyka ta dotyczy większości albo nawet wszystkich państw na świecie, to należy sobie wyobrazić mnogość podejść i koncepcji postrzegania tej potęgi. Zdefiniowanie potęgi morskiej jest problematyczne, podobnie jak samego pojęcia „potęga”, zarówno w odniesieniu do państwa, jak i innych podmiotów. Analogicznie dokonywanie pomiaru tej potęgi jest złożone, w tym przede wszystkim w zakresie zidentyfikowania czynników ją kształtujących. W tym aspekcie również nie ma jednego uniwersalnego podejścia, które można by zastosować do każdego państwa, zarówno w ujęciu współczesnym, jak i historycznym. Co więcej, przy ocenie potęgi morskiej niebagatelne znaczenie będzie miało zestawienie jej z potencjalnym przeciwnikiem. Jak argumentuje wspomniany już G. Till: „[...] strategiczna skuteczność siły morskiej zależy w dużej mierze od mocnych i słabych stron przeciwnika, przeciwko któremu jest ona wykorzystywana”<sup>91</sup>. Analiza literatury wskazuje jednak pewne elementy wspólne, które pojawiają się w opisach potęgi morskiej. Niewątpliwie jej kluczowym elementem były i nadal są siły morskie, a wśród nich przede wszystkim marynarka wojenna. To one decydują w dużej mierze o tym, czy dane państwo ma siłę sprawczą na morzach i oceanach, innymi słowy: czy dysponuje twardymi narzędziami kreowania bezpieczeństwa na morzu i czy jest gotowe do ich użycia w sytuacji zagrożenia swoich interesów. Oczywiście postrzeganie potęgi morskiej jedynie przez pryzmat sił morskich jest uproszczeniem i wywodzi się z czasów, kiedy siła militarna była głównym wyznacznikiem pozycji państwa. Identyfikując czynniki warunkujące potęgę morską, należy być świadomym, że podobnie jak całe środowisko bezpieczeństwa, również one ulegają ewolucji, a stopień złożoności współczesnego zglobalizowanego świata utrudnia niekiedy dostrzeżenie związków przyczynowo-skutkowych. Pomimo dynamicznych zmian, tak w minionych wiekach, jak i dzisiaj, właściwe podejście do dbałości o czynniki składające się na potęgę morską warunkuje zdolność danego państwa/podmiotu do wywierania wpływu na innych, innymi słowy: określania zdarzeń zarówno na morzu, jak i na lądzie. Kluczowe zatem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki współcześnie decydują o potędze morskiej. G. Till zidentyfikował następujące składniki potęgi morskiej (rysunek 4.6):

- Populacja, społeczeństwo i rząd – wszystkie te elementy decydują o dostępności ludzi do morza, stanowiąc podstawę marynarki

<sup>90</sup> T. Szubrycht, *Bezpieczeństwo morskie państwa...*, op. cit., s. 74.

<sup>91</sup> T. Gill, op. cit., s. 22.

wojennej oraz gospodarki morskiej. Szeroko rozumiana społeczność morska jest wytworem gospodarki morskiej, stwarza warunki do rozwoju marynarek wojennych i handlu morskiego, zapewnia wsparcie osobowe dla marynarki wojennej. Co ciekawe, problem nie dotyczy tego, czy rząd i społeczeństwo przejawiają poglądy liberalno-demokratyczne, ważniejsze jest to, czy są skuteczne. Niemniej jednak w potęgach morskich, tzw. organicznych, w których rozwój potencjału morskiego jest naturalny i jest efektem dążeń społecznych, zwykle jest on mocno zakorzeniony w świadomości obywateli, a co za tym idzie – jest również względnie trwałe i efektywnie rozwijany. W państwach, w przypadku których strategia morska jest zależna od decyzji i kaprysu aktualnego decydenta, dążenia takie mogą być nietrwałe i zaprzepaszczone przez sukcesorów, niekoniecznie zainteresowanych rozwijaniem morskiej potęgi.

- Geografia morska – podobnie jak za czasów Mahana, dziś również pełni ona kluczową rolę, co oznacza, że to nadal czynniki geograficzne (np. ukształtowanie wybrzeży, dostępność portów, rzeki, dostępność linii komunikacyjnych i otwartego oceanu) w dużej mierze kształtują podejście danego kraju do morza i pomagają określić jego program strategiczny. Jednak samo nadmorskie położenie to zdecydowanie za mało. Samo w sobie nie decyduje o rozwijaniu potencjału morskiego. Geografia morska nie jest niezależną zmienną w równaniu potęgi morskiej. Na geografii morską można wpływać (wprawdzie w ograniczonym stopniu) i dostosowywać ją do własnych potrzeb, na przykład poprzez rozwijanie specjalistycznych sił morskich, budowę i poszerzanie kanałów, czy też posiadanie baz morskich.
- Surowce – znalezienie zasobów niezbędnych do zbudowania i utrzymania marynarki wojennej jest trudnym, ale niezwykle istotnym zadaniem państwa. Pomimo postępu technologicznego współczesne „marynarki wojenne stawiają wysokie wymagania swoim krajom i rezerwom walutowym ich rządów. Marynarki wojenne potrzebują do wspierania swojej działalności znacznej infrastruktury przemysłowej i technologicznej, która w przypadku mniejszych służb może wydawać się niewspółmierna do zdolności bojowej, jaką generuje”<sup>92</sup>. Warunkiem utrzymania silnej marynarki wojennej jest dobrze

---

<sup>92</sup> J. Goldrick, *The medium power in the 21<sup>st</sup> century*, „*Naval Review*” 2001, s. 103, cyt. za: T. Gill, *op. cit.*, s. 96.

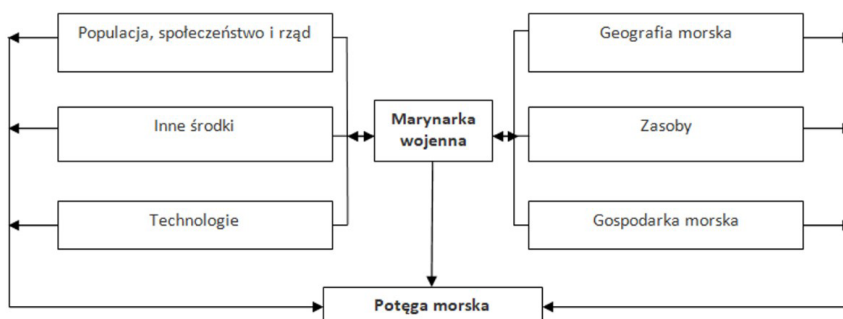
prosperująca gospodarka, która zapewnia potrzebne zasoby – zarówno ludzkie, jak i materialne.

- Gospodarka morska – morze od zawsze zapewniało szlaki transportowe, a w konsekwencji większość państw nadmorskich osiągnęła potęgę morską za pomocą żeglugi handlowej. Ochrona i obrona handlu morskiego były pierwszymi zadaniami marynarek wojennych. „Konieczność posiadania marynarki wojennej wynika z istnienia pokojowej żeglugi i znika wraz z nią, z wyjątkiem narodu, który przejawia tendencje agresywne i utrzymuje marynarkę wojenną jedynie jako gałąź wojskowego establishmentu”<sup>93</sup>. Należy jednak pamiętać, że posiadanie floty handlowej to jedynie zewnętrzne oznaki rozległego systemu morskiego, który obejmuje również budowę i naprawę statków, rybołówstwo, porty i komunikację lądową, ubezpieczenia morskie i kapitalistyczną infrastrukturę, która stanowi podstawę całości. Ponadto wiele elementów gospodarki morskiej zmienia się pod wpływem procesów globalizacyjnych, np. współczesny przemysł obronny wymaga współpracy z zagranicznymi partnerami (krajowe zdolności są zwykle niewystarczające), a żegluga handlowa – jak mało która aktywność ludzka – uosabia ideę globalizmu (przykładem mogą być alianse transportowe).
- Inne środki – potęga morska ma również swoje źródła w innych środkach, takich jak np. armie lądowe czy siły powietrzne, które mogą wpływać na siłę morską i wspierać marynarki wojenne. Komplementarność domeny morskiej, lądowej i powietrznej jest coraz bardziej widoczna, a operacje połączone i zacieśnianie współpracy stały się imperatywem strategicznym.
- Marynarka wojenna i technologie – to najbardziej oczywiste składniki współczesnej potęgi morskiej. Analizując te czynniki, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim takie elementy, jak: wielkość i charakter floty, zasięg geograficzny, funkcje i możliwości, dostęp do wysokiej klasy technologii, renoma. Nie ma jednego kryterium, które pozwoliłoby określić status/pozycję w rankingu danej marynarki wojennej. Siła floty to skomplikowane połączenie wielu czynników, które oddziałując jednocześnie i z odpowiednią intensywnością, powodują, że dane państwo zyskuje status mocarstwa morskiego<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History 1660–1783*, Sampson, Low, Marston & Co. Ltd, London 1890, s. 23 cyt. za: T. Gill, op. cit., s. 100.

<sup>94</sup> T. Gill, *Seapower: A Guide...*, op. cit., s. 34.

Rysunek 4.6. Składniki potęgi morskiej



Źródło: T. Gill, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2<sup>nd</sup> edition, Routledge, 2009, s. 84.

Nieco inne podejście do kwestii czynników składających się na potęgę morską zaprezentowano we wspomnianej już encyklopedii Britannica. Według autorów hasła potęga morską, czyli zdolność do sprawowania władzy na morzach i oceanach, jest uzależniona od czynników, takich jak: populacja, charakter rządu, solidność gospodarki, liczba i jakość portów oraz rozciągłość wybrzeża, liczba i lokalizacja kolonii oraz baz w odniesieniu do pożądanego ruchu morską<sup>95</sup>.

Zarówno A.T. Mahan, jak T. Gill jako podmiot potęgi morską wskazują przede wszystkim państwo, jednak T. Gill – w odróżnieniu od A.T. Mahana – podkreśla również, że można je odnosić do sojuszy, koalicji i organizacji międzynarodowych. Jest to dowód na ewolucję środowiska międzynarodowego, jak i samego pojęcia potęgi morską. Zasadnicze pytanie brzmi, czy dana organizacja międzynarodowa, czy też inny podmiot, jest w stanie skłonić pozostałych aktorów na arenie międzynarodowej do określonych zachowań zgodnych z jej/jego interesem? Pytanie to doskonale wpisuje się w wątpliwości dotyczące miejsca i pozycji na arenie międzynarodowej Unii Europejskiej, która sama siebie określiła mianem globalnego gwaranta bezpieczeństwa. Upraszczając, można postawić pytanie: czy UE jest potęgą morską? Udzielenie odpowiedzi wymaga analizy dotyczącej potencjału UE, jej sytuacji formalno-prawnej, jak i dotychczasowych dokonań. W niniejszym podrozdziale przeanalizowane zostaną aspekty związane z ewentualną potęgą morską UE i jej kluczowym czynnikiem, czyli siłami morskimi.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że UE nie jest państwem, ale jednocześnie jest czymś więcej niż klasyczną organizacją międzynarodową.

<sup>95</sup> T. Gill, *Seapower: A Guide...*, op. cit., z dn. 30.09.2022.

Państwa członkowskie wyposażyły ją w szereg różnych kompetencji, które dzielą się na wyłączne, dzielone i uzupełniające. Analizując kwestie bezpieczeństwa morskiego UE i ochrony na morzu UE, trzeba nadmienić, że decyzje dotyczące działań wynikających z WPBiO podlegają szczególnym procedurom i co do zasady podejmowane są jednomyślnie. Natomiast decyzje, które dotyczą miękkich aspektów bezpieczeństwa morskiego, implementowane na podstawie dyrektyw lub rozporządzeń podejmowane są podwójną większością (większością kwalifikowaną). Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony UE zyskała osobowość prawną: „Istniejąca przed 1 XII 2009 r. dwoista struktura, składająca się z UE oraz Wspólnot Europejskich, została zastąpiona jednolitą UE, której wyraźnie nadano podmiotowość prawną”<sup>96</sup>. Co więcej, zapisy w traktacie lizbońskim umożliwiają UE uzyskanie członkostwa w organizacjach międzynarodowych, w tym np. w IMO (jeżeli status IMO zostałby zmieniony i przewidywałyby członkostwo innych podmiotów niż państwa). Ponadto, zgodnie z TUE, może ona zawierać umowy o współpracy z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. W zakresie WPZiB/WPBiO UE jest reprezentowana przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Można zatem skonstatować, że UE – podobnie jak państwa – posiada swoją reprezentację, która podejmuje działania w imieniu organizacji. Niemniej jednak, jak już wspomniano, wszelkie kwestie, które mają implikacje wojskowe, są uzależnione od jednomyślnej decyzji 27 państw członkowskich, a ponadto nie mogą być finansowane z budżetu UE. Czy zatem wobec UE można i należy mieć takie same oczekiwania jak wobec państwa? Czy można badać UE za pomocą tych samych narzędzi co państwo? Zdaniem wielu badaczy, w tym również T. Gilla oraz T. Szubrychta – można, przynajmniej w aspekcie potęgi morskiej. Niewątpliwie siła i potencjał UE w dużej mierze wywodzą się z atrybutów morza, zarówno współcześnie, jak i w ujęciu historycznym. Państwa, które zapoczątkowały integrację – najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie UE – to w większości państwa morskie, czyli takie, które czerpały korzyści płynące z nadmorskiego położenia do realizacji własnych interesów, a flota wojenna była jednym z narzędzi urzeczywistnienia ich strategii. Czy wobec tego współcześnie państwa członkowskie UE również dysponują znaczącym potencjałem marynarki wojennej? Interesujących danych w tej kwestii dostarcza ranking WDMMW (World Directory

<sup>96</sup> M. Zieliński, Podstawy prawne udziału Unii Europejskiej w pracach innych organizacji międzynarodowych, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013, vol. 11, s. 20–30.

of Modern Military Warships), w ramach którego uwzględniane są czynniki związane z morskim potencjałem bojowym różnych państw na świecie. Czynniki brane pod uwagę w rankingu to nie tylko liczba i rodzaj okrętów, ale również potencjał bojowy, modernizacja, aspekty logistyczne, możliwości ataku i obrony, a także lokalne możliwości stoczni, równowagi zapasów (ogólna mieszanka typów jednostek) i doświadczenie siły. Najwyższą wartość TvR, czyli TrueValueRating – spośród 35 państw uwzględnionych w rankingu – osiągnęła Marynarka Wojenna Stanów Zjednoczonych – tabela 4.1.

**Tabela 4.1. Potencjał marynarek wojennych wybranych państw według rankingu WDMMW**

Państwo	Ogólna liczba jednostek	TvR	Miejsce w rankingu WDMMW
Francja	66	92,9	8
Włochy	54	80,7	10
Hiszpania	42	56,0	16
Niemcy	34	54,7	17
Grecja	63	47,2	21
Portugalia	28	38,9	25
Szwecja	35	37,8	26
Królestwo Niderlandów	22	37,3	27
Belgia	9	7,6	24
Łącznie	353 / wartość średnia – 39,2	453,1/ wartość średnia – 50,3	wartość średnia – 19,3
Stany Zjednoczone	243	323,9	1
Chiny	91	74,6	12
Wielka Brytania	51	88,3	9

Źródło: Global Naval Powers Ranking (2023), <https://www.wdmmw.org/ranking.php>, z dn. 30.09.2022.

Analizując potencjał państw członkowskich UE, należy zaznaczyć, że w przedmiotowym rankingu znalazło się 9 państw członkowskich UE, co oznacza, że stanowią one ponad 25% wszystkich państw objętych rankingiem. Niemniej jednak tylko dwa z nich, tj. Francja i Włochy, znalazły się w pierwszej dziesiątce rankingu WDMMW, dwa kolejne (Hiszpania i Niemcy) uplasowały się w drugiej dziesiątce, natomiast pozostałe zajęły



miejsca od 21. do 27. Najwyższym potencjałem marynarki wojennej dysponuje Francja, która zajęła wyższą pozycję niż Wielka Brytania (9. miejsce), Turcja (11. miejsce), czy też Chiny (12. miejsce). Ogólna liczba jednostek państw członkowskich UE waha się od 66 (Francja) aż po liczbę 9 jednostek (Belgia). Łącznie państwa UE uwzględnione w rankingu dysponują imponującą liczbą 353 jednostek, co *de facto* przewyższa liczbę jednostek w USA (243). Należy jednak zwrócić uwagę, że wartość TvR w przypadku USA jest znacząco wyższa niż wartości osiągnięte przez państwa europejskie, a więc potencjał Marynarki Wojennej USA zdecydowanie przewyższa potencjał europejski, przede wszystkim w aspekcie jakościowym. Europejskie marynarki wojenne posiadają ograniczony potencjał i zdolności, w szczególności w porównaniu z USA. Widoczne jest to zwłaszcza na przykładzie posiadanych lotniskowców. Są one dość istotnym elementem pozycjonującym państwa w morskiej domenie, przede wszystkim dlatego, że pozwalają na zdobycie panowania na morzu, projekcję siły w rejonach odległych od macierzystego terytorium, stanowiąc jednocześnie element odstraszenia. W UE jedynie Francja (1), Włochy (2) i Hiszpania (1) posiadają tego rodzaju potencjał<sup>97</sup>. Amerykanie eksploatują obecnie 11 lotniskowców i zajmują pierwsze miejsce w rankingu Global Firepower<sup>98</sup>. Chiny natomiast dysponują 2 lotniskowcami, ale pracują nad własnym projektem „superlotniskowca” wyposażonego w najnowocześniejszy system katapultowania samolotów CATOBAR (Catapult Assisted Take Off But Arrested Recovery). Francja również prowadzi prace nad dwukrotnie większym następcą lotniskowca Charles de Gaulle<sup>99</sup>. Podsumowując, potencjał marynarek wojennych państw członkowskich UE jest ograniczony – zarówno jakościowo, jak i ilościowo. Są to raczej siły przeznaczone do działań w wymiarze regionalnym. Jak zauważa D. Bosco: „większość europejskich marynarek wojennych ma tendencję do operowania blisko domu i z dala od kontrowersji. Nawet gdy narastają tarcia morskie na Bałtyku, Morzu Czarnym, Śródziemnym i Morzu Południowochińskim, Europa polega na Marynarce Wojennej Stanów Zjednoczonych, aby chronić międzynarodowe szlaki żeglugowe i przeciwstawić się przeciwnikom, takim jak Chiny i Rosja”<sup>100</sup>. Ponadto marynarki wojenne poszczególnych państw UE nie są projektowane na cele wzajemnego uzupełniania i – jak już zauważono – tylko nieliczne

<sup>97</sup> Jest to okręt desantowy Juan Carlos I (L61) pełniący funkcję lotniskowca.

<sup>98</sup> Global Firepower 2023, <https://www.globalfirepower.com/>, z dn. 5.10.2022.

<sup>99</sup> Y. Bilin, Myśliwiec J-15T – specjalna wersja na lotniskowiec z katapultą? <https://chiny24.com/wojsko/myśliwiec-j-15t-specjalna-wersja-na-lotniskowiec-z-katapultą>, z dn. 5.10.2022.

<sup>100</sup> D. Bosco, Europe Wants to Be a Naval Power, <https://foreignpolicy.com/2022/11/15/europe-wants-to-be-a-naval-power/>, z dn. 16.11.2022.

z nich mają zdolność do prowadzenia działań w znacznych odległościach od macierzystych portów.

Pomimo niewystarczających zdolności, a także braku zagregowanego potencjału morskiego, którym mogłaby dysponować UE, jest ona coraz bardziej świadoma swoich morskich interesów. Niewątpliwie dowodem na to, że UE może być kreatorem bezpieczeństwa na morzu również w wymiarze militarnym jest operacja *EU NAVFOR Atalanta*, w ramach której pod auspicjami UE operują dwa lub trzy okręty, a także samoloty patrolowe. Operacja jest przykładem unijnego sukcesu w walce z piractwem, jednak *de facto* nie jest to przedsięwzięcie o znacznych rozmiarach. Co więcej, nie ma możliwości przekazania odpowiedzialności państwom położonym w regionie, a zatem istnieje ryzyko, że gdyby UE zaprzestała swoich działań, problem piractwa mógłby powrócić. Innym przykładem współpracy wojskowej w środowisku morskim jest operacja *EU NAVFOR MED Irini*, którą UE prowadzi na Morzu Śródziemnym również w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Głównym zadaniem realizowanym w ramach tej operacji jest udział we wdrażaniu embarga na broń nałożonego na Libię rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1970 (2011). Jak zauważono w podrozdziale 3.4, obie operacje mają ograniczony mandat i realizują raczej funkcje policyjne. Trudno wobec tego oczekiwać, że państwa określane jako mocarstwa morskie będą postrzegały UE w tym aspekcie jako potęgę morską. Choć oczywiście wspomniane operacje morskie pokazują, że morskie działania wojskowe mogą być realizowane w ramach UE, a ich mandat i intensywność mogą się zmieniać – w zależności od wyzwań i zagrożeń dla interesów państw członkowskich.

Kolejnym aspektem postrzegania UE jako aktora morskiego jest liczba baz morskich rozmieszczonych poza terytorium UE. W przypadku UE to bazy należące do państw członkowskich. Spośród państw członkowskich tylko 5 posiada zagraniczne bazy morskie, tj. Dania (Grenlandia – brama do Arktyki), Francja (Karaiby, Gujana, Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, La Reunion i Majotta), Holandia (Karaiby), Portugalia (Azory), Hiszpania (Wyspy Kanaryjskie i Madera).

Ponadto Francja dysponuje szeregiem zagranicznych obiektów marynarki wojennej, w tym w Dżibuti i Abu Zabi<sup>101</sup>. Teoretycznie daje to UE możliwość wsparcia, zwłaszcza logistycznego, w przypadku działań prowadzonych przez UE w rejonach, w których są rozlokowane bazy. Niemniej jednak w tym przypadku również nie należy traktować tego potencjału jako zagregowanego

---

<sup>101</sup> B. Germond, *The Maritime...*, op. cit., s. 95.

potencjału UE. Jak już wspomniano, UE jest organizacją międzynarodową, a nie państwem, a zatem nie należy postrzegać jej potencjału jako prostej sumy potencjałów państw członkowskich. UE nie posiada własnej marynarki wojennej i podobnie jak w przypadku NATO – siły wydzielane na jej potrzeby przez państwa członkowskie są uzależnione od ich dobrowolnych deklaracji, a więc *de facto* od ich interesów.

Co więcej, decyzja o użyciu posiadanego potencjału ma charakter polityczny i jest podejmowana jednomyślnie, co w przypadku UE oznacza zgodę w gronie 27 państw członkowskich. Pojawia się pytanie: Jak wobec tego należy analizować ewentualną potęgę morską UE? Problematyka ta jest niezwykle złożona, gdyż jak już zauważono, kluczowy czynnik, który należy uwzględnić, to konieczność osiągnięcia kompromisu w procesie decyzyjnym. Oprócz tego istotne znaczenie w kwestiach bezpieczeństwa, w tym również w domenie morskiej, może mieć czas, który będzie potrzebny do wypracowania kompromisu. Warto również nadmienić, że UE dotychczas jedynie przewidziała możliwość ustanowienia wspólnej obrony (zgodnie z art. 42 TUE), jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zdecydowała. W tym samym artykule przyjęto również klauzulę wzajemnej obrony, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek udzielenia wsparcia, w przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium. W świetle obowiązujących zapisów państwa członkowskie są zobowiązane do wsparcia działań obronnych, w tym również dotyczących terytoriów morskich, ale konkretna pomoc jest uzgadniana między państwami członkowskimi, dlatego rola UE jest ograniczona. UE może jednak ułatwić koordynację procesu<sup>102</sup>. Stawia to UE w zupełnie innej pozycji niż państwo i powoduje, że jej reakcja jest uzależniona od osiągnięcia kompromisu wśród państw członkowskich, co w niesprzyjających okolicznościach może okazać się bardzo trudne, a czasem nawet niemożliwe. Jak zauważa B. Germond, porównanie UE i innych państw pod względem potencjału marynarki wojennej: „[...] jest nieco błędne, ponieważ UE nie posiada zintegrowanej marynarki wojennej, a tworzenie czegokolwiek zbliżonego do »marynarki wojennej UE« nie jest na porządku dziennym. W związku z tym wszelkie dane dotyczące »sił morskich UE« mogą być wykorzystywane wyłącznie jako instrument statystyczny, a mianowicie agregacja zasobów morskich państw członkowskich. Instrument ten jest raczej ograniczony, niemniej

<sup>102</sup> Klauzula wzajemnej obrony: jaka rola UE?, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20160119STO10518/klauzula-wzajemnej-obrony-jaka-rola-ue>, z dn. 1.01.2022.

jednak może pomóc w podkreśleniu istotnych punktów porównawczych między UE a innymi światowymi podmiotami pod względem potęgi morskiej”<sup>103</sup>.

Reasumując, potęga morska UE w aspekcie jej „twardych” atrybutów, czyli związanych z morskim potencjałem wojskowym, nie jest wystarczająca, żeby wykreować wizerunek aktywnego aktora wojskowego w domenie morskiej. Dotychczasowe morskie działania wojskowe prowadzone pod auspicjami UE należy ocenić jako ograniczone oraz o niskiej intensywności bojowej. Na obecnym etapie integracji w zakresie obronnym trudno jest oczekiwać, że państwa zdecydują się na rozszerzenie obecności wojskowej UE na morzach i oceanach świata. Oczywiście teoretycznie istnieje taka możliwość i można sobie wyobrazić, że UE będzie obecna militarnie również w innych morskich częściach świata, zwłaszcza na akwenach określanych jako żywotne dla bezpieczeństwa i gospodarki UE (zob. podrozdział 4.1). Takie działania byłyby komplementarne ze sposobem, w jaki chce być postrzegana UE, czyli jako globalny gwarant bezpieczeństwa morskiego. Przede wszystkim dlatego, że niektóre składniki morskiej potęgi UE, zwłaszcza te związane z dostępem do linii brzegowej, a także potencjałem gospodarki morskiej, są wyraźnie dostrzegane – zarówno przez UE, jak i zewnętrznych partnerów.

Przechodząc do innych atrybutów potęgi morskiej UE, należy podkreślić, że Unię Europejską tworzy obecnie 27 państw, z czego aż 22 to państwa dysponujące dostępem do morza. Oznacza to zatem, że ponad 81% obywateli UE powinno mieć świadomość znaczenia dostępu do morza, zarówno dla ich kraju, jak i całej UE. Ponadto, że co najmniej 22 na 27 przedstawicieli państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej powinno popierać proponowane wszelkiego rodzaju projekty i przedsięwzięcia, które mają na celu wzmocnienie koordynacji oraz współpracy na płaszczyźnie morskiej.

Jak zauważono w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej z 2007 r.: „Morze stanowi siłę napędową Europy. Obszary morskie oraz wybrzeża mają zasadnicze znaczenie dla dobrobytu Europy – stanowią one szlaki handlowe, regulują klimat, są źródłem pożywienia, energii i zasobów, a także ulubionym miejscem zamieszkania i wypoczynku. [...] Europa posiada 70 000 km linii brzegowej graniczącej z dwoma oceanami i czterema morzami: Oceanem Atlantyckim i Oceanem Arktycznym, Morzem Bałtyckim, Morzem Północnym, Morzem Śródziemnym i Morzem Czarnym. Regiony nadmorskie

---

<sup>103</sup> B. Germond, *The Maritime...*, op. cit., s. 95.

w UE stanowią około 40% jej PKB i ludności<sup>104</sup>. Przemysł stoczniowy, transport morski, energetyka, porty, rybołówstwo i turystyka morska stanowią elementy mające zasadnicze znaczenie dla gospodarek poszczególnych państw, ale również gospodarki globalnej.

Przykładowo sektor stoczniowy „należy do gałęzi o znaczeniu strategicznym. Stocznie odgrywają istotną rolę m.in. dla światowego handlu, infrastruktury regionalnej, transportu, jak również dla bezpieczeństwa narodowego (za sprawą produkcji okrętów wojennych)”<sup>105</sup>. Należy zwrócić uwagę, że wśród czterech światowych potentatów na rynku stoczniowym aż dwa czołowe państwa są członkami Unii Europejskiej – są to Niemcy i Francja, które odpowiadają odpowiednio za 11,25% i 5,56% udziałów w globalnym rynku stoczniowym, co daje łącznie prawie 17%<sup>106</sup>. Oczekuje się, że w latach 2020–2024 rynek stoczniowy będzie rósł w tempie 3% CAGR (Compound Annual Growth Rate – skumulowany roczny wskaźnik wzrostu)<sup>107</sup>.

Kolejny przykład potwierdzający, że UE wykształciła pewne atrybuty morskiej potęgi to potencjał portów morskich i ich wieloaspektowe znaczenie dla państw.

Pośród 15 największych portów świata dwa to porty europejskie – Rotterdam i Antwerpia. Co więcej, w 2017 r. szlak handlowy Azja–Europa Północna (z wynikiem 15 063 000 wysłanych TEU) był na drugim miejscu w rankingu najpopularniejszych szlaków handlowych na świecie<sup>108</sup>.

Zgodnie z danymi European Port Performance Dashboard<sup>109</sup> liczba połączeń europejskich portów wynosi:

- z Afryką – 348,
- z Ameryką Centralną i Południową – 629,
- z Dalekim Wschodem – 848,

<sup>104</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, KOM(2007) 575 wersja ostateczna.

<sup>105</sup> Polski sektor stoczniowy – stan obecny, perspektywy, zagrożenia – czerwiec 2018 r., Fundacja Instytut Studiów Wschodnich, Warszawa 2018, <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2018/07/Polski-sektor-stoczniowy-2018-nowy.pdf>, z dn. 7.07.2020.

<sup>106</sup> Shipbuilding market by application and geography – forecast and analysis 2020–2024 Technavio.com, <https://www.technavio.com/thankyou?report=IRTNTR41384&type=Request%20Free%20Sample&tpl=&v=&pdfversion=2>, z dn. 7.07.2020.

<sup>107</sup> <https://www.businesswire.com/news/home/20200428005832/en/Global-Shipbuilding-Market-2020-2024-Evolving-Opportunities-BAE>, z dn. 7.07.2020.

<sup>108</sup> <http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>, z dn. 08.07.2020.

<sup>109</sup> [https://www.espo.be/media/espopublications/espo\\_dashboard\\_2012.pdf](https://www.espo.be/media/espopublications/espo_dashboard_2012.pdf), z dn. 8.07.2020.

- ze Środkowym Wschodem – 89,
- z Ameryką Północną – 340.

Oznacza to, że Europa dysponuje największą liczbą połączeń na świecie z portami w różnych regionach świata, a to z kolei jest ściśle skorelowane z kolejnymi elementami, które czynią z Europy morskiego potentata. Według danych zaczerpniętych z raportu Komisji Europejskiej „Maritime year in action” oraz Eurostatu:

- Europa posiada 329 kluczowych portów morskich wzdłuż wybrzeża i kontroluje około 1/3 światowej floty handlowej;
- europejski handel zewnętrzny w 75% odbywa się przez porty UE;
- żegluga stanowi około 1/3 wymiany wewnętrznej<sup>110</sup>;
- całkowita liczba pasażerów w portach UE wyniosła 410 mln w 2018 r., co stanowi wzrost o 5,6% w porównaniu z rokiem poprzednim;
- w 2018 r. w portach UE obsłużono 3,6 mld ton ładunków;
- w 2018 r. Holandia pozostała największym krajem morskiego transportu towarowego w Europie;
- Rotterdam, Antwerpia i Hamburg utrzymały pozycję trzech największych portów w Europie w 2018 r.<sup>111</sup>;
- tzw. niebieska gospodarka generuje obroty w wysokości 566 mld EUR (174 mld EUR wartości dodanej);
- w ramach tzw. niebieskiej gospodarki w 2016 r. osiągnięto następujące wyniki:
  - wypracowano zysk brutto w wysokości 95,1 mld EUR;
  - zatrudnienie znalazło 3,48 mln osób, co stanowi 1,6% całkowitego zatrudnienia w UE;
  - inwestycje netto wyniosły 22,2 mld EUR ;
  - średnie roczne wynagrodzenie kształtowało się na poziomie 28,3 tys. EUR;
- niebieska gospodarka stanowi 1,3% całkowitego PKB UE<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Maritime Year: EU priorities and actions, [https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/maritime-transport\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/maritime-transport_en), z dn. 12.07.2020.

<sup>111</sup> Maritime ports freight and passenger statistics, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Maritime\\_ports\\_freight\\_and\\_passenger\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Maritime_ports_freight_and_passenger_statistics), z dn. 12.07.2020.

<sup>112</sup> €566 billion and growing: the EU blue economy is thriving, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/%E2%82%AC566-billion-and-growing-eu-blue-economy-thriving\\_en](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/%E2%82%AC566-billion-and-growing-eu-blue-economy-thriving_en), z dn. 12.07.2020.

Już pobieżna analiza powyższych danych pozwala skonstatować, że dobrobyt i rozwój UE jest ściśle skorelowany z morzem i pod tym względem UE jest potęgą morską. Sektor tzw. niebieskiej gospodarki generuje miliardy euro, a także prawie 3,5 mln miejsc pracy.

W 2017 r. kwestie morskie zostały podkreślone w szczególny sposób poprzez ogłoszenie go „rokiem morskim” w UE, w tym umieszczenie morskiej problematyki na czele agendy UE oraz zainicjowanie działań mających na celu podniesienie świadomości morskiej. W styczniu 2017 r. przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej przejęła Malta, która politykę morską wskazała wśród priorytetów swojej prezydencji. Podkreślano wówczas, że w Europie: „transport morski był katalizatorem rozwoju gospodarczego i dobrobytu w całej swojej historii. [...] Zapewnia bezpieczeństwo dostaw energii, żywności i towarów oraz stanowi główną siłę napędową europejskiego importu i eksportu do reszty świata”<sup>113</sup>. Strategiczne znaczenie transportu morskiego i jego bezpieczeństwa wyeksponowano w raporcie dotyczącym społecznych aspektów tego zagadnienia, stwierdzając, że ponad 400 mln pasażerów rocznie obsługiwanych jest w portach europejskich, 3/4 handlu zagranicznego przechodzi przez porty europejskie, a państwa UE/EOG<sup>114</sup>, takie jak: Grecja, Niemcy, Norwegia, Wielka Brytania, Holandia, Dania i Francja, są wśród państw posiadających największe floty na świecie<sup>115</sup>. W przedmiotowym raporcie przedstawiono również szereg danych świadczących o kardynalnym znaczeniu sektora morskiego dla rynku pracy w Unii Europejskiej. Wprawdzie zauważa się, że pozyskane dane nie odzwierciedlają w pełni sytuacji, gdyż nie są one kompletne i precyzyjne, niemniej jednak, bazując na dostępnych źródłach, stwierdzono, iż 17% wszystkich marynarzy zatrudnionych w skali globalnej stanowią osoby z UE lub EOG, z czego 60% wszystkich zatrudnionych pochodzi z 5 państw (Włochy, Norwegia, Bułgaria, Polska i Chorwacja)<sup>116</sup>. Niemniej jednak pośród państw unijnych widoczne są głębokie różnice w znaczeniu sektora morskiego dla rynku pracy. Na wykresie 4.1 przedstawiono liczbę marynarzy w poszczególnych państwach (z podziałem na oficerów – officers oraz marynarzy – ratings) wraz z udziałem procentowym w całkowitej liczbie zatrudnionych.

<sup>113</sup> [https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime_en), z dn. 21.07.2020.

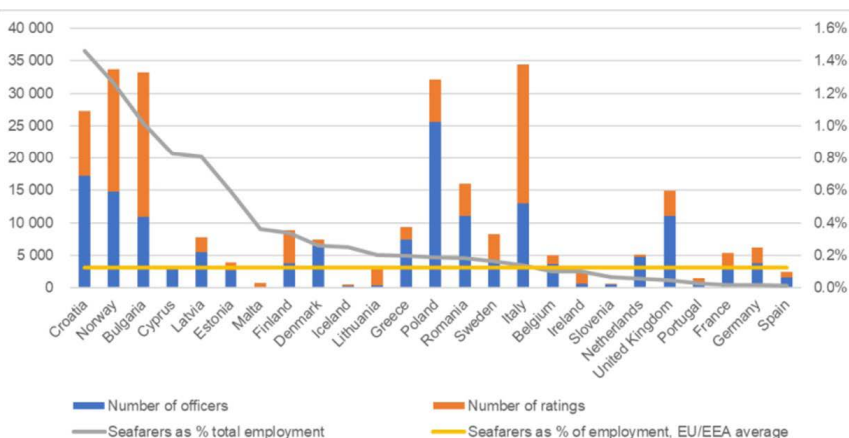
<sup>114</sup> Europejski Obszar Gospodarczy.

<sup>115</sup> Study on social aspects within the maritime transport sector, Final report, Directorate-General for Mobility and Transport, D2 Maritime Safety, Publications Office of the European Union, 2020, s. 34, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a14413d7-bf30-11ea-901b-01aa75ed71a1>, z dn. 21.07.2020.

<sup>116</sup> Ibidem, s. 35.



**Wykres 4.1. Liczba zatrudnionych marynarzy i oficerów w państwach UE wraz z udziałem procentowym w całkowitej liczbie zatrudnionych (stan na 2016 r.)**



Źródło: Study on social aspects within the maritime transport sector, Final report, Directorate-General for Mobility and Transport, D2 Maritime Safety, Publications Office of the European Union, 2020, s. 35, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a14413d7-bf30-11ea-901b-01aa75ed71a1>, z dn. 21.07.2020.

Warto nadmienić, że powyższe dane nie są precyzyjne, gdyż dotychczas nie powstał system gromadzenia ujednoliconych i znormalizowanych danych dotyczących zatrudnienia w sektorze morskim w państwach UE. Z uwagi na strategiczne znaczenie transportu morskiego zdiagnozowano pilną potrzebę stworzenia zharmonizowanego europejskiego systemu gromadzenia danych. W konsekwencji zainicjowano ogólnounijny projekt<sup>117</sup>, którego celem jest wypracowanie propozycji dotyczących europejskiego systemu gromadzenia danych na temat europejskich pracowników morskich – MapMar.

Wykres 4.1, a także przytoczone powyżej dane wskazują, że znaczenie zatrudnienia w sektorze morskim jest zróżnicowane w poszczególnych krajach. Niełatwo jednak wysunąć daleko idące wnioski na podstawie powyższych danych. Polska jest przykładem państwa, które pomimo wysokiego odsetka zatrudnionych w sektorze morskim trudno jest zaliczyć do państw morskich<sup>118</sup>. A zatem nie w każdym przypadku znaczenie sektora morskiego będzie oznaczać zwiększoną świadomość społeczną w omawianym aspekcie,

<sup>117</sup> Mapping of Maritime Professionals Towards a full-scale European data collection system Draft tender Specifications, [https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/MapMar\\_Tender%20Specifications\\_final\\_clean.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/MapMar_Tender%20Specifications_final_clean.pdf), z dn. 23.07.2020.

<sup>118</sup> Zob. T. Usewicz, Marynarka Wojenna RP a bezpieczeństwo UE, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2018, nr 6, s. 18–25.

a w konsekwencji zintensyfikowanych działań w obszarze bezpieczeństwa na morzu.

Podsumowując, powyższe dane bez wątpienia wskazują, że to właśnie morza i oceany generują znaczną część dobrobytu i rozwoju gospodarczego UE. Jest ona podmiotem, który staje się coraz bardziej aktywny w domenie morskiej. Dysponuje znaczącym potencjałem gospodarczym, a także położeniem geograficznym, które umożliwiło jej, i nadal umożliwia, czerpanie wymiernych korzyści z mórz i oceanów. Zidentyfikowała ona własny katalog interesów morskich, a jej świadomość morska rośnie. Wymiernym potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest przyjęcie w 2014 r. Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego, która jest emanacją nierozzerwalnych związków Europy z morzem. Co więcej, obecnie trwają prace nad kolejną strategią w zakresie bezpieczeństwa morskiego UE. Z uwagi na potencjał finansowy UE może ona skutecznie promować multilateralizm oraz porządek oparty na prawie międzynarodowym jako atrakcyjną alternatywę dla państw zagrożonych dominacją Chin, czy też innych państw niedemokratycznych.

Współcześnie jednak miękkie aspekty zarządzania bezpieczeństwem na morzu (np. pomoc humanitarna, programy i projekty budujące zdolności morskie) mogą okazać się niewystarczające, zwłaszcza w obliczu rosnącej rywalizacji chińsko-amerykańskiej.

Według J. Krause i S. Bruns współcześnie: „wykorzystanie sił morskich i szeroko pojęta polityka bezpieczeństwa morskiego w XXI w. opierają się na ustalonych misjach morskich (kontrola morza, projekcja siły, obecność na morzu i odstraszenie strategiczne) oraz na morskiej kulturze strategicznej, która reguluje użyteczność sił morskich. Wielowymiarowość środowiska operacyjnego, całkowita zależność od technologii, struktura fizyczna świata, wąskie gardła morskie, położenie geograficzne, zasoby, klimat, obszar, ludzie i charakter państwa – wszystko to wpływa na sposób wykorzystania energii morskiej i cele polityczne [...], które powinno się osiągnąć”<sup>119</sup>.

Podsumowując, najważniejsze wnioski z niniejszego rozdziału sprawdzają się do stwierdzenia, że UE nie posiada własnej marynarki wojennej, co stawia ją w zupełnie innej pozycji niż państwa, a ewentualność wykorzystania potencjału wojskowego państw członkowskich pod auspicjami UE jest uzależniona od jednomyślnej decyzji państw członkowskich. Nie jest zatem w stanie skutecznie kontrolować akwenów o żywotnym znaczeniu dla swojej

---

<sup>119</sup> J. Krause, S. Bruns, *The changing face of twenty-first century naval strategy and maritime security*, [w:] J. Krause, S. Bruns (red.), *Routledge handbook of naval strategy and security*, 2016, <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315732572>, z dn. 29.07.2023, s. 4.

egzystencji, nie jest też w stanie zapewnić elementu odstraszania, a tym bardziej nie ma możliwości do projekcji siły na znaczne odległości.

W opinii autorki niniejszej monografii jedynie utworzenie zintegrowanej marynarki wojennej na potrzeby obrony i ochrony interesów morskich UE może wypełnić tę lukę i spowodować, że zacznie ona być postrzegana jako komplementarna potęga morską, nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale i obronnym.

Można zatem skonstatować, że UE ma ambicje do bycia potęgą morską, jednak obecnie istnieje wyraźny rozdźwięk między jej deklaracjami a możliwościami.

## ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo na morzach i oceanach staje się coraz bardziej istotne w percepcji państw, ale również organizacji międzynarodowych. Unia Europejska, nie będąc państwem, ani nawet nie aspirując do takiej formy, nie będąc jednocześnie klasyczną organizacją międzynarodową, staje się coraz bardziej proaktywnym aktorem w domenie morskiej.

Głównym celem badań była diagnoza prognostyczna działań Unii Europejskiej jako aktora niepaństwowego w morskiej domenie globalnej, a także zbadanie znaczenia (roli) bezpieczeństwa na morzu w toku ewolucji procesów zachodzących w bezpieczeństwie i obronności Unii Europejskiej. W trakcie badań poszukiwano odpowiedzi na szereg problemów badawczych wynikających z postawionego celu. Uzyskane rezultaty zawarto w treści poszczególnych rozdziałów oraz podrozdziałów i były one podstawą syntezy wniosków w zakresie podjętego problemu naukowego.

Przeprowadzone badania potwierdziły hipotezę wysuniętą na ich początkowym etapie i stanowią oryginalny wkład autorki w rozwój nauk o bezpieczeństwie. Zasadnicze wnioski, będące efektem procesu badawczego sprwadają się do stwierdzenia, że Unia Europejska posiada znaczący potencjał w zakresie gospodarki morskiej, jednak nie dysponuje ona innym kluczowym składnikiem potęgi morskiej, czyli zintegrowaną marynarką wojenną, której potencjał i zdolności skłaniałyby innych aktorów morskich (państwowych i niepaństwowych) do zachowań pożądaných z punktu widzenia interesów morskich UE. Najistotniejszym sposobem wpływu UE w domenie morskiej pozostaje multilateralizm inkluzywny, który jest postrzegany przez wiele państw leżących w rejonach akwenów o żywotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa UE jako atrakcyjna forma wielostronnej kooperacji. Egzemplifikacją takiego stanu rzeczy jest pogłębiająca się współpraca UE z międzynarodowymi organizacjami oraz poszczególnymi państwami, której celem jest zwiększenie bezpieczeństwa w środowisku morskim.

Ponadto analiza ewolucji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, jak również jej aktualne uwarunkowania prawne i organizacyjne, skłaniają do konstatacji, iż międzyrządowy charakter tej polityki zostanie utrzymany, co *de facto* uniemożliwi Unii Europejskiej osiągnięcie statusu potęgi morskiej ze względu na brak możliwości zastąpienia przez nią państw członkowskich w aspekcie bezpieczeństwa i obrony, w tym również bezpieczeństwa na morzu (*maritime safety and security*).

Wojna w Ukrainie i reakcja UE w wymiarze militarnym potwierdzają, że obecnie nic nie wskazuje na przełomowe zmiany w zakresie bezpieczeństwa i obrony UE. W obszarze bezpieczeństwa na morzu należy się spodziewać, że państwa członkowskie będą pogłębiać współpracę w ramach bezpieczeństwa transportu, żeglugi i ochrony środowiska morskiego (*maritime safety*), jednak aspekty morskie związane z wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony UE, czyli ochroną przed zagrożeniami i ryzykami spowodowanymi przez człowieka (*maritime security*), nadal będą realizowane w ograniczonym stopniu. Najbardziej widocznym działaniem morskim prowadzonym w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE pozostają wojskowe operacje morskie. Jednak, o ile *EU NAVFOR Atalanta* to jeden z nielicznych niekwestionowanych sukcesów UE w wymiarze militarnym, to pozostałe działania, jak np. *EU NAVFOR MED Irini*, mają ograniczoną skuteczność i charakteryzują się realizacją zadań typowo policyjnych, o niskiej intensywności bojowej.

Z drugiej jednak strony należy wyraźnie podkreślić, że UE, nie będąc państwem, nie ponosi odpowiedzialności za ochronę i integralność terytorialną obszarów morskich państw członkowskich oraz bezpieczeństwo obywateli UE, którzy służą lub pracują na morzach i oceanach świata. Stąd też rola UE w aspekcie WPBiO ukierunkowana jest na działania zewnętrzne i najczęściej ograniczona do inicjowania oraz koordynacji wspólnych wysiłków związanych z bezpieczeństwem i ochroną na morzu. W tym miejscu warto nadmienić, że UE dotychczas jedynie przewidziała możliwość ustanowienia wspólnej obrony (zgodnie z art. 42 TUE), jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. W tym samym artykule przyjęto również klauzulę wzajemnej obrony, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek udzielenia wsparcia, w przypadku gdy jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium. Znajduje ona również zastosowanie w domenie morskiej. Gdyby zatem na wodach wewnętrznych lub terytorialnych któregoś z państw członkowskich doszło do ataku zbrojnego, państwo to mogłoby powołać się na ww. klauzulę i oczekiwać stosownej pomocy ze strony UE i państw członkowskich. W świetle obowiązujących

zapisów państwa członkowskie są wobec tego zobowiązane do wsparcia działań obronnych, w tym również dotyczących terytoriów morskich, ale konkretna pomoc jest uzgadniana między państwami członkowskimi, dlatego rola UE jest ograniczona. Ta ostatnia może jednak znacznie ułatwić koordynację całego procesu i wpłynąć na szybkość podjęcia decyzji.

Konstatując, stawia to UE w zupełnie innej pozycji niż państwo i powoduje, że jej reakcja jest uzależniona od osiągnięcia kompromisu wśród państw członkowskich, co w niesprzyjających okolicznościach może się okazać bardzo trudne, a czasem nawet niemożliwe. Poza kryzysami w otoczeniu zewnętrznym UE musi się mierzyć z rozbieżnością interesów również wewnątrz organizacji i często balansować między interesami ponadnarodowymi, które zapewniają jej przetrwanie, a wolą i interesami poszczególnych państw, które niejednokrotnie naruszają ustalone normy oraz standardy.

Istotną kwestią z perspektywy badań morskich aspektów bezpieczeństwa i obrony UE jest świadomość, iż unijne zaangażowanie na płaszczyźnie morskiej należy postrzegać dwutorowo. Po pierwsze, z perspektywy bezpieczeństwa morskiego (*maritime safety*), czyli działań związanych z bezpieczeństwem działalności gospodarczej człowieka na morzu, a po drugie, z punktu widzenia ochrony na morzu (*maritime security*), czyli ochrony przed intencjonalnymi zagrożeniami generowanymi przez człowieka (np. piractwo, terroryzm morski, nielegalna imigracja), które to działania realizowane są w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Przeprowadzone analizy wykazały, iż oba pojęcia są często mylnie interpretowane, niejednokrotnie utożsamiane, błędnie tłumaczone bez uwzględnienia kontekstu. Co więcej, nieco inna interpretacja tych samych terminów występuje w aparacie pojęciowym Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz w polskiej literaturze przedmiotu. Może to rodzić problemy w postaci nieprecyzyjnego podziału kompetencji i odpowiedzialności w ramach różnych podmiotów działających na płaszczyźnie morskiej.

Przeprowadzone badania wskazują, że w zakresie bezpieczeństwa morskiego (*maritime safety*) UE wywiera istotny wpływ na działalność IMO i przyjmowane regulacje w wymiarze globalnym. Jako kreator morskiego multilateralizmu jest zaangażowana w działalność legislacyjną w obszarze bezpieczeństwa morskiego, a także promowanie IMO jako kluczowego elementu międzynarodowego ładu prawnego w środowisku morskim. Co więcej, wdrożyła ona własne standardy, które w wielu przypadkach są bardziej ambitne i wymagające niż te przyjmowane w ramach IMO. Często są one inspiracją do pogłębiania dyskusji i współpracy na forum IMO. UE jest

w tym zakresie liderem w globalnym środowisku bezpieczeństwa morskiego, a jej aktywność permanentnie wzrasta, czego przejawem są między innymi starania Komisji Europejskiej o nadanie jej statusu członka IMO. Istotnym elementem wzmocniającym bezpieczeństwo morskie UE pozostaje EMSA, której najważniejszym zadaniem jest wspieranie Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i zapobieganie zanieczyszczeniom mórz oraz oceanów generowanym przez transport morski. EMSA jest agencją wyspecjalizowaną, której działalność ma przede wszystkim wymiar regionalny. W toku swojej działalności katalog zadań EMSA uległ rozszerzeniu, natomiast nadal duża część jej aktywności jest związana z przygotowaniem do wycieków ropy i reagowaniem na nie. Działalność EMSA w tym zakresie przekłada się również na propagowanie i wdrażanie globalnych standardów przez IMO. Jej siła wpływu wynika przede wszystkim z liczby interakcji między nią i IMO oraz wizerunku prekursora i lidera w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo morskie. Restrykcyjne zasady i wysokie standardy przyjmowane w ramach EMSA z czasem stają się przedmiotem dyskusji również na forum IMO.

Jednak, jak wykazały przeprowadzone analizy w aspekcie zadań IMO i jej globalnej roli, działalność EMSA może być postrzegana jako jednostronna oraz regionalna, zwłaszcza przez państwa i inne podmioty spoza wspólnoty euroatlantyckiej. Nabiera to szczególnego znaczenia, kiedy inicjatywy związane z wprowadzaniem ambitnych standardów bezpieczeństwa związane są ze zwiększaniem nakładów finansowych ponoszonych przez podmioty operujące w domenie morskiej.

Innym przejawem globalnego wpływu UE na bezpieczeństwo morskie są inicjatywy, takie jak program dotyczący krytycznych tras morskich CMR, w ramach którego prowadzone są działania związane z walką z zagrożeniami i podejmowaniem wyzwań dotyczących mórz w różnych regionach świata. Celem programu jest tworzenie ponadregionalnych synergii oraz zwiększenie bezpieczeństwa morskiego i krytycznych szlaków morskich. Jest to realizowane poprzez budowanie zdolności (zapewnianie pomocy prawnej i szkoleń) na szczeblu regionalnym w celu wymiany informacji i współpracy oraz późniejszego wdrażania na szczeblu krajowym. Obszary objęte programem CMR to obecnie aż 40 państw, położonych przede wszystkim w rejonie Oceanu Indyjskiego (w tym w Afryce Wschodniej, Azji Południowej i Południowo-Wschodniej) i wzdłuż wybrzeży Afryki Zachodniej (Zatoka Gwinejska). Zainteresowanie UE rozległymi obszarami morskimi wynika z jej interesów gospodarczych i ścisłej korelacji bezpieczeństwa światowego transportu morskiego



z dobrobytem i stabilnością gospodarczą państw unijnych. Dysponuje ona znaczącym potencjałem gospodarczym, a także położeniem geograficznym, które umożliwiło jej i nadal umożliwia czerpanie wymiernych korzyści z mórz i oceanów. Jednak zainteresowanie UE tymi obszarami, a także bezpieczeństwem kluczowych światowych szlaków żeglugowych, cieśnin i kanałów, powinno znajdować wyraz nie tylko w propagowaniu „miękkich” aspektów bezpieczeństwa morskiego, ale również w posiadaniu i w gotowości do użycia twardych narzędzi wykorzystywanych w ramach WPBiO. W tym miejscu należy nadmienić, że decyzje dotyczące działań wynikających z WPBiO podlegają szczególnym procedurom i zazwyczaj podejmowane są na zasadzie jednomyślności. Natomiast decyzje, które dotyczą miękkich aspektów bezpieczeństwa morskiego, implementowane na zasadzie dyrektyw lub rozporządzeń, podejmowane są podwójną większością (większością kwalifikowaną).

Wszystko to prowadzi do konstatacji dotyczącej atrybutów potęgi morskiej UE. Przeprowadzone badania wyraźnie wskazują, że UE jest morską potęgą gospodarczą i posiada znaczny dorobek w zakresie legislacji dotyczącej bezpieczeństwa działalności ludzkiej na morzu. Inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie „twardych” narzędzi przeciwdziałania zagrożeniom generowanym przez czynnik ludzki na morzach i oceanach.

UE nie posiada zintegrowanej marynarki wojennej, co stawia ją w zupełnie innej pozycji niż państwa, a ewentualność wykorzystania potencjału wojskowego państw członkowskich pod auspicjami UE jest uzależniona od jednomyślnej decyzji państw członkowskich. Nie jest zatem w stanie skutecznie kontrolować akwenów o żywotnym znaczeniu dla swojej egzystencji, nie jest też w stanie zapewnić elementu odstraszenia, a tym bardziej nie ma możliwości do projekcji siły na znaczne odległości. W opinii autorki jest to niezwykle istotny element osłabiający pozycję UE jako morskiego aktora.

Innymi słowy, potęga morska UE w aspekcie jej „twardych” atrybutów, czyli związanych z morskim potencjałem wojskowym, nie jest wystarczająca, żeby wykreować wizerunek aktywnego aktora wojskowego w domenie morskiej. Dotychczasowe morskie działania wojskowe prowadzone pod auspicjami UE należy określić jako ograniczone oraz o niskiej intensywności bojowej. Na obecnym etapie integracji w zakresie obronnym raczej nie należy oczekiwać, że państwa zdecydują się na rozszerzenie obecności wojskowej UE na morzach i oceanach świata (choć oczywiście teoretycznie istnieje taka możliwość i można sobie wyobrazić, że UE będzie obecna militarnie również w innych morskich częściach świata, zwłaszcza na akwenach określanych jako żywotne dla bezpieczeństwa i gospodarki UE). W opinii autorki jedynie

utworzenie zintegrowanej marynarki wojennej na potrzeby obrony i ochrony interesów morskich UE może wypełnić tę lukę i spowodować, że znacznie ona być postrzegana jako komplementarna potęga morską, nie tylko w wymiarze gospodarczym.

Można zatem stwierdzić, że UE przejawia ambicje do bycia potęgą morską, jednak obecnie istnieje wyraźny rozdźwięk między jej deklaracjami a możliwościami.

Przeprowadzone analizy pozwalają również skonstatować, że podstawą działań UE w wymiarze zewnętrznym jest multilateralizm inkluzywny. We wszystkich kluczowych dokumentach dotyczących bezpieczeństwa UE pojawiają się zapisy mówiące o potrzebie wzmocnienia multilateralnego systemu bezpieczeństwa. Jest to jeden z podstawowych celów UE i niezmienny element w każdej strategii bezpieczeństwa UE. W kontekście WPBiO oznacza to otwartość na udział partnerów w misjach i operacjach prowadzonych w ramach tej polityki, a także inne formy współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. UE jest zaangażowana przede wszystkim we współpracę z ONZ i NATO, a także z Unią Afrykańską, grupą G5 Sahel, OBWE, czy też ASEAN. Według autorki multilateralizm inkluzywny można uznać za jeden z fundamentów kultury strategicznej UE, choć samo jej istnienie jest kwestionowane przez część ekspertów. Innym elementem powtarzającym się w analizowanych dokumentach jest reagowanie kryzysowe, a zwłaszcza siły szybkiego reagowania. Idea ta sięga lat 90. XX w. i pojawia się w większości dokumentów polityczno-strategicznych UE, ale według autorki *de facto* do dzisiaj trudno jest mówić o skuteczności przyjmowanych rozwiązań w tym zakresie. Bezczynność istniejących Grup Bojowych UE stawia pod znakiem zapytania powodzenie kolejnych inicjatyw mających na celu wzmocnienie zdolności UE. Co ciekawe, w Strategicznym Kompasie – przyjętym już po wybuchu wojny w Ukrainie – zawarto również odniesienie do kultury strategicznej, przede wszystkim w aspekcie regularnych przeglądów unijnej oceny zagrożeń, przynajmniej co trzy lata lub częściej, jeżeli będzie tego wymagał kontekst strategiczny i sytuacja w zakresie bezpieczeństwa. Wspólna strategiczna wizja jest konieczna do dalszego wzmocnienia WPBiO, w tym również w domenie morskiej. Unia Europejska musi być przygotowana do obrony i ochrony swoich interesów, zwłaszcza w coraz bardziej niestabilnym środowisku bezpieczeństwa, w którym rywalizacja geopolityczna oraz rosnąca liczba wyzwań i zagrożeń weryfikują zdolności wielostronnego systemu bezpieczeństwa, którego podstawą jest poszanowanie międzynarodowego prawa oraz wspólnych standardów promujących prawa człowieka. Specyfika współczesnego

środowiska morskiego i coraz większa liczba podmiotów obecnych na morzu powoduje, że UE jest zmuszona do stosowania podejścia holistycznego. Jak wskazuje Parlament Europejski, w walce z działalnością nielegalną na morzu należy wykorzystywać całą gamę instrumentów WPBiO, w tym instrumenty wojskowe, gdyż interwencje często przeprowadzane są w bardzo trudnym terenie, na którym operują podmioty uzbrojone i wykorzystujące różne rodzaje broni. Innymi słowy, w coraz bardziej konfrontacyjnym międzynarodowym środowisku morskim, kiedy zawiedzie multilateralizm, należy mieć możliwość użycia twardych narzędzi.

Ponadto należy pamiętać, że rozwijanie kultury strategicznej opartej na multilateralizmie, w tym również w morskiej domenie, wywodzi się z wielostronnego ładu globalnego, który powstał po II wojnie światowej, a który jest daleki od obecnej, niezwykle złożonej architektury bezpieczeństwa światowego i zdaje się czasem pomijać fakt różnorodności świata w zakresie wyznawanych wartości oraz norm. Może się zatem okazać, że dalsze osłabienie instytucji wielostronnych, w połączeniu z rosnącą asertywnością reżimów i rządów nieliberalnych, będzie wpływało na marginalizację międzynarodowej pozycji UE.

Podsumowując, niniejsza monografia nie wyczerpuje problematyki morskich aspektów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Uzyskane rezultaty badań mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych dociekań naukowych w zakresie przedstawionej tematyki, przede wszystkim w aspekcie redefinicji europejskiej architektury bezpieczeństwa w związku z wojną w Ukrainie oraz rosnącej rywalizacji chińsko-amerykańskiej. Dynamika zmian we współczesnym środowisku morskim skłania do stwierdzenia, że w dłuższej perspektywie UE będzie jednak zmuszona do większej odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo, a zatem zmiany w ramach WPBiO będą nieuniknione. Otwartą kwestią pozostaje gotowość państw członkowskich do ich implementacji, kierunek tych zmian i siła ich wpływu na pozycję UE jako morskiego aktora.



## BIBLIOGRAFIA

### WYDAWNICTWA ZWARTE

Bartosiak J., *Rzeczpospolita między lądem a morzem. O wojnie i pokoju*, Wydawnictwo Jacek Bartosiak, Warszawa 2018.

Bátora J., Spence D., *Introduction: The EEAS as a Catalyst of Diplomatic Innovation*, [w:] J. Bátora, D. Spence, *The European External Action Service European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, London 2015.

Berend I.T., *The Economics and Politics of European Integration. Populism, Nationalism and the History of the EU*, Routledge, London–New York 2021.

Bonvicini G., *Making European foreign policy work*, [w:] M. Westlake (red.), *The European Union beyond Amsterdam: New concepts of European Integration*, Routledge 1998.

Brkan M., *The Role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy After the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future*, [w:] P.J. Cardwell (red.), *EU External Relations – Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, Haga 2011.

Bulmer S., Wessels W., *The European Council: Decision-making in European Politics*, Uniwersytet Michigan, The Macmillan Press Ltd 1987.

Chrysochoou D.N., Tsinisizelis M.J., Stavridis S., Ifantis K., *Theory and reform in the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition, Manchester University Press, Manchester and New York 2003.

Council of the European Union, General Affairs Council, „Statement on improving military capabilities”, Brussels, 19–20 November 2001, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999–2009)*, EU Institute for Security Studies, Paris 2009.

Cuyvers L., *Sea power: A global journey*, Naval Institute Press Annapolis, Maryland 1993.

De Santo E., *The marine strategy framework directive as a catalyst for maritime spatial planning: Internal dimensions and institutional tensions*, [w:] M. Gilek, K. Kern (red.), *Governing Europe's Marine Environment. Europeanization of Regional Seas or Regionalization of EU Policies?*, Ashgate Publishing, Londyn–Nowy Jork 2015. 2015.

Dedman M.J., *The Origins and Development of the European Union 1945–2008: A History of European Integration*, Oxfordshire, Routledge 2010.

Duffield J., *Sojusze*, [w:] P.D. Williams, *Studia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

Ekelund H., *Institutionalist approaches to agency establishment*, [w:] N. Karamekios, I. Oikonomou (red.), *The European Defence Agency Arming Europe*, Routledge, Oxfordshire–Nowy Jork 2015.

Fabbrini S., *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

Forster A., Wallace W., *Common Foreign and Security Policy*, [w:] H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.

Germond B., *The Maritime Dimension of European Security Seapower and the European Union*, Palgrave Macmillan, Londyn 2015.

Gill T., *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2<sup>nd</sup> edition, Routledge, Oxfordshire–Nowy Jork 2009.

Gorshkov S., *The sea power of the state*, Pergamon Press, 1979.

Hellman M., *Assuming Great Power Responsibility: French Strategic Culture and International Military Operations*, [w:] M. Britz (red.), *European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture*, Palgrave Macmillan, 2016.

Héritier A., Meissner K.L., Moury C., Schoeller M.G., *European Parliament Ascendant Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Palgrave Macmillan, 2019.

Jasiński F., *Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa*, [w:] A.A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

- Kagan R., Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2003.
- Karampekios N., Oikonomou I. (red.), *The European Defence Agency: Arming Europe*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2015.
- Karpiński R. (oprac.), K. Mikliszański (oprac.), A. Kowalik (red.), *Zgromadzenie Unii Zachodnioeuropejskiej i udział Polski w jego pracach 1999–2005*, „Biuletyn Informacyjny” 2006, z. 3(45), Kancelaria Sejmu, Biuro Spraw Międzynarodowych, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Kissack R., *Pursuing Effective Multilateralism: The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2010.
- Kissinger H., *Dyplomacja*, Philip Wilson, Libertas, Warszawa 2009.
- Koutrakos P., *The European Union’s common foreign and security policy after Lisbon*, [w:] D. Ashiagbor, N. Countouris, I. Lianos, *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, 2012.
- Krause J., Bruns S., *The changing face of twenty-first century naval strategy and maritime security*, [w:] J. Krause, S. Bruns (red.), *Routledge handbook of naval strategy and security*, Routledge Handbooks Online 2016, <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315732572>, z dn. 29.07.2023.
- Kuzelewska E., *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Lantis J.S., Howlett D., *Kultura strategiczna*, [w:] J. Baylis, J. Wirtz, C.S. Gray, E. Cohen, *Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Laursen F., *The EU’s Lisbon Treaty: Institutional Choices and Implementation*, Ashgate Publishing, Farnham 2012.
- Lindley-French J., *A Chronology of European Security & Defence 1945–2007*, Oxford University Press, 2007.
- Lodge J., „Fortress Europe”: *Borders and the power of information in the European Union*, [w:] J.M. Magone (red.), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge 2014, <https://www.perlego.com/book/1559532/routledge-handbook-of-european-politics-pdf>, z dn. 27.04.2022.



Lowe K., *Savage Continent: Europe in the Aftermath of World War II*, Penguin Random House, Wielka Brytania 2012.

Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Magone J.M., *The New World Architecture. The Role of the European Union in the Making of Global Governance*, Routledge 2017.

Mahan A.T., *The Influence of Sea Power Upon History 1660–1783*, Sampson, Low, Marston & Co. Ltd, London 1890.

Mahan A.T., *The Influence of Sea Power Upon History 1660–1783*, Pelican Publishing Company, Gretna 2003.

Makowski A., *Siły morskie współczesnego państwa*, Impuls Plus Consulting, Gdynia 2000.

Mèrand F., *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oksford–Nowy Jork 2008.

Merlingen M., Ostrauskaite R., *European Union Peacebuilding and Policing Governance and the European Security and Defence Policy*, Routledge Taylor and Francis, Londyn–Nowy Jork 2006.

Mickiewicz P., *Morska szachownica: Geopolityczne znaczenie akwenów morskich*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2022.

Murphy M.N., *The abundant sea: Prospects for maritime nonstate violence in the Indian Ocean*, [w:] A.T. Weldemichael, P. Schneider, A.C. Winner, *Maritime Terrorism and Piracy in the Indian Ocean Region*, Routledge, Londyn 2015.

Nadolski M., *Etapy, formy i uwarunkowania integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, *Integracja europejska. Wstęp*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

Phinnemore D., *The Treaty of Lisbon Origins and Negotiation*, Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan 2013.

Piris J.C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

Presidency Conclusions, European Council, Santa Maria da Feira, 19–20 June 2000, in Rutten, *From Saint-Malo to Nice*, above n 4, 120, at 121,

[w:] M. Trybus, *European Union Law and Defence Integration*, Hart Publishing, Oxford–Portland Oregon 2005.

Regelsberger E., *EPC in the 1980s: Reaching Another Plateau?* [w:] A. Pijpers, E. Regelsberger, W. Wessels (red.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Martinus Nijhoff, Dordrecht 1988.

Riddervold M., *The Maritime Turn in EU Foreign and Security Policies: Aims, Actors and Mechanisms of Integration*, Palgrave Macmillan, 2018.

Rittelmeyer Y.S., *The institutional consecration of the European Council Symbolism beyond formal Texas*, [w:] Foret F., Rittelmeyer S.Y. (red.), *The European Council and European Governance The commanding heights of the EU*, Routledge Taylor and Francis Group, Londyn–Nowy Jork 2014.

Senat USA, *Komisja Sił Zbrojnych i Komisja Spraw Zagranicznych, Military Situation in the Far East, przesłuchania, 82. Kongres, 1 sesja, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 1951, część 1*, [w:] H. Kissinger, *Dyplomacja*, Wydawnictwo Libertas, Warszawa 2009.

Smith M.E., *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*, Cambridge University Press 2017, <https://doi.org/10.1017/9781316779545>.

Smith M.H., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge–Nowy Jork 2003.

Spence A., Spence D., *The Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam*, [w:] K.A. Eliassen, *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi 1998.

Statham P., Trenz H., *The politicization of Europe Contesting the Constitution in the mass media*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2012.

Stęпка M., *Parlament Europejski siódmej kadencji (2009–2014) wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE*, [w:] A. Kirpsza (red.), P. Musiałek (red.), D. Stolicki (red.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009–2014)*, AT Wydawnictwo, Kraków 2015.

Sulowski S., *Państwo narodowe w procesie integracji europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska. Wstęp*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006.

Szubrycht T., Bezpieczeństwo morskie państwa: zarys problemu, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2011.

Szubrycht T., Strategie doktryny morskiej: Zarys problematyki, Wydawnictwo Jerzy Pырchła, Gdynia 2013.

Szymańska J., Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013.

Till G., *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 2<sup>nd</sup> edition, Routledge, Nowy Jork 2009.

Tosiek P., Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2007.

Trybus M., *European Union Law and Defence Integration*, Hart Publishing, Oxford–Portland Oregon 2005.

Wessel R.A., Larik J. (red.), *EU External Relations Law Text, Cases and Materials Second Edition*, Hart Publishing 2020.

Wessels W., *The European Council*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2016.

Winn N., Lord Ch., *EU Foreign Policy beyond the Nation-State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Palgrave, New York 2001.

Winn N., Lord Ch., *EU Foreign Policy beyond the Nation-State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Palgrave, New York 2001.

Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

Zięba R., *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

## WYDAWNICTWA CIĄGŁE

Aggestam L., Introduction: Ethical Power Europe? „International Affairs” 2008, vol. 84, nr 1.

Archick K., Gallus P., NATO and the European Union. CRS Report for Congress, update January 29, 2008.

Arcos R., Palacios J.M., EU INTCEN: A transnational European culture of intelligence analysis? „Intelligence and National Security” 2020, vol. 35, nr 1.

Bailes A.J.K., The Western European Union, „European Security” 2015, t. 24, nr 4, <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1036551>, z dn. 29.12.2021.

Banasik M., Misja unijnych Grup Bojowych, „Kwartalnik Bellona” 2007, nr 2, Ministerstwo Obrony Narodowej.

Brits P., Nel M., African maritime security and the Lomé Charter: Reality or dream? „African Security Review” 2018, nr 27.

Cross M., Cooperation by committee: The EU military committee and the committee for civilian crisis management, „Occasional Paper” 2010, nr 82, 2010, European Union Institute for Security Studies, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82\\_CooperationbyCommittee.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82_CooperationbyCommittee.pdf).

DeVore M.R., A convenient framework: the Western European Union in the Persian Gulf, 1987–1988 and 1990–1991, „European Security” 2009, t. 18, nr 2, <http://dx.doi.org/10.1080/09662830903460087>, z dn. 30.12.2021.

Eekelen W.V., Europe’s Role and the CJTF, „Whitehall Papers” 1997, t. 40, nr 1, <http://dx.doi.org/10.1080/02681309709414805>, z dn. 13.01.2022.

Ekelund H., The Establishment of FRONTEX: A New Institutional Approach, „Journal of European Integration” 2014, vol. 36, nr 2, DOI: 10.1080/07036337.2013.809345.

Fukushima A., What is Multilateralism? [w:] Japanese Foreign Policy, Palgrave Macmillan, London 1999, [https://doi.org/10.1057/9781403915924\\_2](https://doi.org/10.1057/9781403915924_2).

Germond B., Smith M.E., Re-thinking European security interests and the ESDP: Explaining the EU’s anti-piracy operation, „Contemporary Security Policy” 2009, nr 30.

Germond B., The EU's security and the sea: defining a maritime security strategy, „European Security” 2011, vol. 20, nr 4.

Giulia M., Viceré A., The roles of the President of the European Council and the High Representative in leading EU foreign policy on Kosovo, „Journal of European Integration” 2016, t. 38, nr 5.

Goldrick J., The medium power in the 21<sup>st</sup> century, „Naval Review” 2001.

Gordon P.H., Europe's uncommon foreign policy, „International Security” 1997, vol. 22, nr 3.

Howorth J., The Myth of European Security 'Autonomy', „European Review of International Studies” 2014, t. 1, nr 1.

Jørgensen K.E., The European Union in Multilateral Diplomacy, „The Hague Journal of Diplomacy” 2009, nr 4.

Morgan R., Introduction: European Integration and the European Community's External Relations, [w:] Hassner P., Vale M., European Integration and the European Community's External Relations, „International Journal of Politics” 1975, vol. 5, nr 1.

Keohane D., ESDP and NATO, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999–2009), „EU Institute for Security Studies” 2009.

Kirchner E.J., The Challenge of European Union Security Governance, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44(5).

Kuźniar R., Europejska Strategia Bezpieczeństwa, „Polska w Europie” 2004, nr 2(46).

Larsson O.L., Widen J.J., The European Union as a Maritime Security Provider – The Naval Diplomacy Perspective, „Studies in Conflict & Terrorism” 2021, nr 6, <https://doi.org/10.1080/1057610X.2022.2058863>, z dn. 10.08.2022.

Makowski A., Bezpieczeństwo granic morskich Unii Europejskiej, „Kwartalnik Bellona” 2017, nr 2.

Michalski A., Stevenson D., Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crises, „Journal of Common Market Studies” 2019.

Mickiewicz O., Bałtyk u progu XXI w., „Pomocnik Historyczny” 2020, nr 4.

- Mik C., Opinia merytoryczna i prawna na temat projektu Protokołu w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony, „Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 4(32).
- Mockli D., The Middle East conflict, transatlantic ties and the Quartet, [w:] E.B. Aymat, European Involvement in the Arab-Israeli Conflict, Institute for Security Studies, „Chaillot Papers” 2010, nr 124.
- Moravcsik A., Nicolaïdis K., Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, „Journal of Common Market Studies” 1999, t. 37, nr 1.
- Nawrot J., Oddać cesarzowi co cesarskie? Narodziny polityki bezpieczeństwa morskiego UE. Uwagi na tle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-537/11 MSC Orchestra, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.
- Neal A.W., Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 2.
- Nengye L., Maes F., The European Union and the International Maritime Organization: EU’s External Influence on the Prevention of Vessel-Source Pollution, „Journal of Maritime Law and Commerce” 2010, t. 41, nr 4.
- Palm T., Crum B., Military operations and the EU’s identity as an international security actor, „European Security” 2019, t. 28, nr 4.
- Pannier A., Schmitt O., Institutionalised cooperation and Policy convergence in European defence: Lessons from the relations between France, Germany and the UK, „European Security” 2014, t. 23, nr 3, DOI: 10.1080/09662839.2014.884073.
- Papastavridis E., EUNAVFOR Operation Atalanta off Somalia: The EU in unchartered legal waters? „International and Comparative Law Quarterly” vol. 64, 2015.
- Pulkkinen E., The European Union’s defense dimension, Liechtenstein Institute on Self-Determination at Princeton University, „Occasional Paper” 2020.
- Riddervold M., New threats – different response: EU and NATO and Somali piracy, „European Security” 2014, vol. 23, nr 4, DOI: 10.1080/09662839.2014.937337.
- Romaine S., Politics and policies of promoting multilingualism in the European Union, „Language Policy” 2013, nr 12.

Ruszkowski J., Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomym systemie zarządzania Unii Europejskiej, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6.

Shearer A., Britain, France and the Saint-Malo declaration: Tactical rapprochement or strategic entente? „Cambridge Review of International Affairs” 2000, t. 13, nr 2.

Shelest H., From Soft Security to Hard Security in the Black Sea Region – Does the OSCE fit?, "Security and Human Rights" 2022, vol. 32, iss. 1-4, <https://doi.org/10.1163/18750230-bja10008>, [https://brill.com/view/journals/shrs/32/1-4/article-p106\\_008.xml?ebody=article%20details](https://brill.com/view/journals/shrs/32/1-4/article-p106_008.xml?ebody=article%20details), z dn. 16.09.2022.

Sjøvaag M., The Single European Act, [w:] K.A. Eliassen, Foreign and Security Policy in the European Union, SAGE Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi 1998.

Spaight C.B. J.M., C.B.E., The Rio and Brussels Treaties, „Royal United Services Institution. Journal” 1948, t. 93, nr 570, <http://dx.doi.org/10.1080/03071844809419176>, z dn. 28.12.2021.

The European Defence Agency: Will it make a difference?, „Strategic Comments” 2004, vol. 10, nr 5, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1356788041055>, z dn. 23.07.2022.

The French armed forces are planning for high-intensity war, „The Economist” 2021, 31 March.

Usecicz T., Marynarka Wojenna RP a bezpieczeństwo UE, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2018, nr 6.

Usecicz T., Potencjał instytucjonalny i prawny UE w procesie kształtowania bezpieczeństwa morskiego, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” 2019, r. 13.

Wagner W., Why the EU’s common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 4.

Wenzel B., Rational instrument or symbolic signal? Explaining coordination structures in the Directorate-General for Fisheries and Maritime Affairs of the European Commission, „Public Policy and Administration” 2018, vol. 33(2).



X, *The Sources of Soviet Conduct*, „Foreign Affairs” 1947, t. 25, nr 4, <http://www.jstor.org/stable/20030065>, z dn. 13.12.2021.

Zieliński M., *Podstawy prawne udziału Unii Europejskiej w pracach innych organizacji międzynarodowych*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013, vol. 11.

Zięba R., *Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 1.

## AKTY PRAWNE

2014/415/UE: Decyzja Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32014D0415>, z dn. 1.06.2022.

Annex II – Declaration on the operational capability of the Common European Security and Defence Policy, DOC/01/18 Presidency Conclusions European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001.

Artykuł B, Traktat o Unii Europejskiej, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht\\_PL\\_1.pd](https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pd), z dn. 23.07.2022.

Borysiewicz J., Gwizdała D., Makowski A., *Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2017.

Cologne European Council 3–4 June 1999. Conclusions of the Presidency, Annex III – European Council Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence, [https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_en.htm#an3](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an3), z dn. 20.08.2022.

Cologne European Council Declaration on the common policy on security and defence (4 June 1999), [https://www.cvce.eu/en/obj/cologne\\_european\\_council\\_declaration\\_on\\_the\\_common\\_policy\\_on\\_security\\_and\\_defence\\_4\\_june\\_1999-en-ee393bf3-d96f-46b8-8897-15546a0e1c0d.html](https://www.cvce.eu/en/obj/cologne_european_council_declaration_on_the_common_policy_on_security_and_defence_4_june_1999-en-ee393bf3-d96f-46b8-8897-15546a0e1c0d.html), z dn. 21.03.2022.

Council conclusions on Maritime security strategy 3009<sup>th</sup> FOREIGN AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 26 April 2010, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf), z dn. 29.06.2022.

Declaration by the WEU Council of Ministers (Luxembourg, 22 and 23 November 1999), [https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_by\\_the\\_weu\\_council\\_of\\_ministers\\_luxembourg\\_22\\_and\\_23\\_november\\_1999-en-3291f9ec-a128-4713-894c-425bf761ee7e.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_by_the_weu_council_of_ministers_luxembourg_22_and_23_november_1999-en-3291f9ec-a128-4713-894c-425bf761ee7e.html), z dn. 21.03.2022.

Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984), [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_by\\_the\\_weu\\_foreign\\_and\\_defence\\_ministers\\_rome\\_27\\_october\\_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_by_the_weu_foreign_and_defence_ministers_rome_27_october_1984-enc44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html), z dn. 1.01.2022.

Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973), [https://www.cvce.eu/obj/declaration\\_on\\_european\\_identity\\_copenhagen\\_14\\_december\\_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html](https://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html), z dn. 4.02.2022.

Declaration on Western European Union, Traktat o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>, z dn. 12.12.2021.

Decyzja 2010/427/UE określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz. Urz. UE L z dnia 3 sierpnia 2010 r.).

Decyzja 2021/509 w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju oraz uchylenia decyzji (WPZiB) 2015/528.

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/1835 z dnia 12 października 2015 r. określająca statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony (wersja przekształcona).

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (operacja EU NAVFOR MED Sophia) (Dz. Urz. UE L 122 z 19.5.2015, s. 31).

Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (2001/79/WPZiB).

Decyzja 2020/1515 w sprawie ustanowienia Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony oraz uchylenia decyzji (WPZiB) 2016/2382.

Deklaracja europejskich ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską oraz Komisji Europejskiej w sprawie agendy morskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: „Deklaracja z Limassol”, [https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja\\_z\\_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c](https://www.gov.pl/documents/528248/541918/Deklaracja_z_Limassol.pdf/eb456a24-3995-f0fb-df23-bc8be7923e7c), z dn. 12.08.2019.

Deklaracja Noordwijk, 14 listopada 1994, <https://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo94e.htm>, z dn. 22.01.2022.

Deklaracja Schumana – maj 1950 r., [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_pl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pl), z dn. 21.08.2022.

EU Strategy on the Gulf of Guinea Foreign Affairs Council meeting Brussels, 17 March 2014, EU Strategy on the Gulf of Guinea FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 17 March 2014, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_strategy\\_on\\_the\\_gulf\\_of\\_guinea\\_7.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_strategy_on_the_gulf_of_guinea_7.pdf), z dn. 2.02.2022.

EU–NATO joint declaration, 8 July 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08/eu-nato-joint-declaration/>, z dn. 5.09.2022.

European Council conclusions on security and defence, 22/06/2017, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/22/euco-security-defence/>, z dn. 24.03.2022.

Europejska strategia bezpieczeństwa: Bezpieczna Europa w lepszym świecie, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2015895%202003%20INIT>, z dn. 26.06.2022.

Franco–British St. Malo Declaration (4 December 1998), [https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf), z dn. 13.08.2022.

Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa, [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en), z dn. 10.09.2019.

JAE, <http://www.sqipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2014/11/jae.pdf>, z dn. 5.02.2022.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski plan działań w sektorze obrony, Bruksela 2016, COM(2016) 950 final, [http://publications.europa.eu/resource/cellar/ceeeadaf-b7de-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0010.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/ceeeadaf-b7de-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0010.03/DOC_1), z dn. 23.03.2022.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 10.10.2007 KOM(2007) 575, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0575&from=EN>, z dn. 5.09.2019.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, KOM(2007) 575 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Rozwój międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej.

Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: W kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami, Bruksela, dnia 26.6.2008 KOM(2008) 395, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52008DC0395>, z dn. 12.08.2019.

Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa morskiego, 9946/21, Bruksela, 22 czerwca 2021 r.

Platform on European Security Interests (The Hague, 1987).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (2008/2202 (INI)), Dz. Urz. UE C 76 E/61.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2012/2318(INI)) (2016/C 093/20).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (2008/2202 (INI)).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących Turcji za lata 2019–2020 (2019/2176(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-05-19\\_PL.html#sdocta8](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-05-19_PL.html#sdocta8), z dn. 5.05.2022.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie UE i obrony multilateralizmu (2020/2114(INI)), pkt R, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0286\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0286_PL.html), z dn. 26.08.2022.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej (2008/2073(INI)) (2010/C 212 E/12).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz. Urz. UE nr L 295/1 z 14.11.2019).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 725/2004 z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych (Dz. Urz. UE L 129/6 z 29.4.2004, s. 76).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 349/1).

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.

Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego, Rada Unii Europejskiej 11205/14, Bruksela 2014.

Strategiczna koncepcja bezpieczeństwa morskiego RP, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa–Gdynia 2017.

Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa 7371/22, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2022.

The Treaty of Lisbon, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/d7da2396-d047-4c4e-ae1b-f9edb47e3739>, z dn. 12.04.2022.

Traktat brukselski o współpracy gospodarczej, społecznej oraz kulturalnej oraz o zbiorowej samoobronie podpisany 17 marca 1948 roku.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 326/47), z dn. 26.10.2012.

Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony (Dz. Urz. UE C 202/13), z dn. 7.06.2016.

Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 191 z 29.7.1992, s. 1–112).

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, traktat EWWiS, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legissum%3Axy0022>, z dn. 2.02.2022.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam 1997 (Dz.U.2004.90.864/31).

Traktat z Nicei i Konwent w sprawie przyszłości Europy, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_1.1.4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.1.4.pdf), z dn. 24.04.2022.

Treaty of Amsterdam – Declaration No 6 on the establishment of a policy planning and early warning unit (2 October 1997), [https://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/1/1b4fc3e2-8b3e-43b1-a494-ca7f69b42730/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2007/3/1/1b4fc3e2-8b3e-43b1-a494-ca7f69b42730/publishable_en.pdf), z dn. 10.08.2022.

Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001 – Contents, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>, z dn. 22.03.2022.

Treaty on European Union – Contents, Official Journal C 191, 29/07/1992 P. 0001–0110.

Wspólne działanie Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu udział w powstrzymaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii (Dz. Urz. UE L 301/33).

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

€566 billion and growing: the EU blue economy is thriving, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/%E2%82%AC566-billion-and-growing-eu-blue-economy-thriving\\_en](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/%E2%82%AC566-billion-and-growing-eu-blue-economy-thriving_en), z dn. 12.07.2020.

24–25 October Informal European Summit, Pörschach, <https://www.politico.eu/article/24-25-october-informal-european-summit-portschach/>, z dn. 12.08.2022.

6 Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Berlin, 3 June 1996, <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>, z dn. 22.07.2022.

AAP-6: Słownik terminów i definicji NATO zawierający wojskowe terminy i ich definicje stosowane w NATO, <https://wcnjik.wp.mil.pl/u/AAP6PL.pdf>, z dn. 5.05.2020.

About Multilateralism, <https://multilateralism100.unog.ch/about>, z dn. 22.08.2022.

Adem Yimer N., How Djibouti Surrounded Itself by Military Bases, <https://politicstoday.org/djibouti-surrounded-by-military-bases-of-china-us-france-uk-germany-others/>, z dn. 4.03.2022.

All activities, <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities>, z dn. 23.07.2022.

Alliance Maritime Strategy, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_75615.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm), z dn. 13.05.2020.

Ang C., Mapping the World's Key Maritime Choke Points, <https://www.visualcapitalist.com/mapping-the-worlds-key-maritime-choke-points/>, z dn. 21.03.2022.

Annual Activity Report 2021 DG Maritime Affairs and Fisheries, [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2021-maritime-affairs-and-fisheries\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2021-maritime-affairs-and-fisheries_en), z dn. 28.06.2022.

As Foreign Interference in Libya Reaches Unprecedented Levels, Secretary-General Warns Security Council 'Time Is Not on Our Side', Urges End to Stalemate, SC/14243 8 JULY 2020, <https://press.un.org/en/2020/sc14243.doc.htm>, z dn. 3.08.2022.



Atalanta, EUTM Somalia i EUCAP Somalia: mandaty przedłużone o 2 lata, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/23/operation-atalanta-eutm-somalia-and-eucap-somalia-mandates-extended-for-two-more-years/>, z dn. 26.07.2022.

Bailes A.J.K., Messervy-Whiting G., Death of an institution. The end for Western European Union, a future for European defence? Egmont Paper 46, May 2011, The Royal Institute for International Relations, <http://aei.pitt.edu/32322/1/ep46.pdf>, z dn. 20.01.2022.

Bailey R., Wellesley L., Chokepoints and Vulnerabilities in Global Food Trade, <https://www.chathamhouse.org/2017/06/chokepoints-and-vulnerabilities-global-food-trade-0/2-chokepoints-global-food-trade>, z dn. 27.01.2022.

Bebr G., The European Defence Community and the Western European Union: An Agonizing Dilemma, „Stanford Law Review” 1955, t. 7, nr 2, [https://www.jstor.org/stable/1226391?seq=1&cid=pdf-reference#references\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1226391?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents), z dn. 21.12.2021.

Behrendt P., Saudowie wstrzymują dostawy ropy przez cieśninę Bab al-Mandab, [https://www.konflikty.pl/aktualnosci/wiadomosci/saudowie-wstrzymuja-dostawy-ropy-przez-ciesninine-bab-al-mandab/](https://www.konflikty.pl/aktualnosci/wiadomosci/saudowie-wstrzymuja-dostawy-ropy-przez-ciesnине-bab-al-mandab/), z dn. 27.01.2022.

Bezpieczeństwo morskie: Erika II, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=LEGISSUM:l24242>, z dn. 30.08.2022.

Bezpieczeństwo na morzu: Parlament przyjął III pakiet morski, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr\\_info/2009/PL/03A-DV-PRESSE\\_IPR\(2009\)03-10\(51396\)\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_info/2009/PL/03A-DV-PRESSE_IPR(2009)03-10(51396)_PL.pdf), z dn. 3.10.2022.

Bilin Y., Myśliwiec J-15T – specjalna wersja na lotniskowiec z katapultą? <https://chiny24.com/wojsko/mysliwiec-j-15t-specjalna-wersja-na-lotniskowiec-z-katapulta>, z dn. 5.10.2022.

Biscop S., European Defence: Give PESCO a Chance, „Survival” 2018, t. 60, nr 3, 2018, <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1470771>, z dn. 5.05.2022.

Bonikowska M., Surdel B., Francja „wraca” na Indo-Pacyfik, <https://csm.org.pl/francja-wraca-na-indo-pacyfik/>, z dn. 10.09.2022.

Bosco D., Europe Wants to Be a Naval Power, <https://foreignpolicy.com/2022/11/15/europe-wants-to-be-a-naval-power/>, z dn. 16.11.2022.

Cremona M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action* [2003] 40 CML Rev 1347, [w:] *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, Report No. 3, Stockholm May 2017, Swedish Institute for European Policy Studies, <https://www.sieps.se/en/publications/2017/the-european-unions-common-foreign-and-security-policy-after-the-treaty-of-lisbon-20173/>, z dn. 30.04.2022.

Critical Maritime Programme, <https://criticalmaritimeroutes.eu/>, z dn. 14.04.2022.

CTF 151: Counter-piracy, <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>, z dn. 28.07.2022.

Denmark to join EU defence policy after historic vote, <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/1/exit-polls-danish-voters-want-back-joining-eus-defence-policy>, z dn. 28.06.2022.

Dupré S., Guy E., *The European Maritime Safety Agency, A Product of Stakeholders' Representations*, „METIS Working Paper” 2010, nr 74, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1777083](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1777083), z dn. 1.07.2022.

EMSA 5-Year Strategy 2020–2024, European Maritime Safety Agency, <https://emsa.europa.eu/newsroom/latest-news/item/4417-emsa-s-5-year-strategy-available-in-all-eu-languages.html>, z dn. 5.07.2022.

EMSA Facts & Figures 2021, European Maritime Safety Agency, <https://www.emsa.europa.eu/publications/item/4681-emsa-facts-figures-2021.html>, z dn. 2.07.2022.

EU Battlegroup Concept, European Union Military Staff, Brussels 2014.

EU Battlegroups, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf), z dn. 20.08.2022.

EU Battlegroups, [https://www.eeas.europa.eu/node/33557\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en), z dn. 23.08.2022.

EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-maritime-security-factsheet-gulf-guinea_en), z dn. 10.09.2022.

EUROMARFOR (EMF) – a non-standing, pre-structured, multinational maritime force, born on 15 May 1995, <https://www.euromarfor.org/overview/3>, z dn. 19.01.2022.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/emsapl>, z dn. 1.07.2022.

Europejska strategia bezpieczeństwa, <https://www.msz.gov.pl/resource/d6c69438-e0df-4e2b-868a-77676bf59d66>, z dn. 10.08.2019.

Factsheet: EU–NATO cooperation on Maritime Security, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet\\_-\\_eu-nato\\_maritime\\_cooperation.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_-_eu-nato_maritime_cooperation.pdf), z dn. 5.09.2022.

Falk T., Why Turkey, Greece remain on collision course over Aegean Island, <https://www.aljazeera.com/features/2022/6/20/why-turkey-greece-remain-on-collision-course-over-aegean-islands>, z dn. 21.06.2022.

Feldt L., Roell P., Thiele R.D., Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach, „ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security” 2013, nr 222, [https://www.files.ethz.ch/isn/162756/222\\_feldt\\_roell\\_thiele.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/162756/222_feldt_roell_thiele.pdf), z dn. 17.05.2020.

Francja i Grecja wzmacniają europejski filar w NATO / Briefing z Europy, EURACTIV Network, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/francja-grecja-macron-nato-turcja-unia-europejska-aukus-autonomia-strategiczna-pandemia-morawiecki-bialorus/>, z dn. 5.05.2022.

Gibadło L., W kontrze do Chin – Niemcy wobec regionu Indo-Pacyfiku, [https://www.pism.pl/publikacje/W\\_kontrze\\_do\\_Chin\\_\\_Niemcy\\_wobec\\_regionu\\_IndoPacyfiku](https://www.pism.pl/publikacje/W_kontrze_do_Chin__Niemcy_wobec_regionu_IndoPacyfiku), z dn. 7.09.2022.

Gil G., Reżim użycia siły w późnowestfalskim łądzie międzynarodowym, 2016, <https://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/2016/01/ptsm-4-tom-1-gil.pdf>, z dn. 25.09.2022.

Global Firepower 2023, <https://www.globalfirepower.com/>, z dn. 5.10.2022.

Global Naval Powers Ranking (2023), <https://www.wdmmw.org/ranking.php>, z dn. 30.09.2022.

Hamelin H., The challenges of protecting Europe’s maritime areas of common interest, from the Atlantic to the Indo-Pacific, Fondation Robert Schuman, „European Issues” 2022, nr 631, <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-631-en.pdf>, z dn. 17.08.2022.

Headline Goal 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010\\_/sede110705headlinegoal2010\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf), z dn. 20.08.2022.

High Representative / Vice President, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president\\_en#8877](https://www.eeas.europa.eu/eeas/high-representative-vice-president_en#8877), z dn. 19.05.2022.

<http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>, z dn. 8.07.2020.

<https://chens.eu/>, z dn. 25.07.2022.

<https://criticalmaritimeroutes.eu/projects/>, z dn. 14.04.2022.

[https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/djibouti\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/djibouti_en), z dn. 4.03.2022.

[https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime_en), z dn. 21.07.2020.

<https://eda.europa.eu/who-we-are/Missionandfunctions>, z dn. 19.06.2022.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Blue\\_book](https://en.wikipedia.org/wiki/Blue_book), z dn. 11.08.2019.

<https://eunavfor.eu/mission>, z dn. 29.07.2022.

[https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=pl](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=pl), z dn. 11.08.2019.

<https://www.britannica.com/event/World-War-II/Human-and-material-cost>, z dn. 20.12.2021.

<https://www.bundeswehr.de/en/organization/army/organization/1-german-netherlands-corps>, z dn. 13.12.2022.

<https://www.businesswire.com/news/home/20200428005832/en/Global-Shipbuilding-Market-2020-2024-Evolving-Opportunities-BAE>, z dn. 7.07.2020.

<https://www.emsa.europa.eu/about.html>, z dn. 1.07.2022.

<https://www.emsa.europa.eu/about/legal-basis.html>, z dn. 1.07.2022.

[https://www.espo.be/media/espopublications/espo\\_dashboard\\_2012.pdf](https://www.espo.be/media/espopublications/espo_dashboard_2012.pdf), z dn. 8.07.2020.

<https://www.eurocorps.org/about-us/history/>, z dn. 19.01.2022.

<https://www.iss.europa.eu/about-us>, z dn. 25.06.2022.

<https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199791279/obo-9780199791279-0135.xml>, z dn. 12.12.2021.

<https://www.pesco.europa.eu/#projects>, z dn. 5.05.2022.

[https://www.satcen.europa.eu/who-we-are/the\\_centre](https://www.satcen.europa.eu/who-we-are/the_centre), z dn. 19.01.2022.

<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>, z dn. 19.01.2022.

<https://www.statista.com/statistics/1122021/piracy-attacks-asia-by-location/>, z dn. 21.03.2022.

Intergovernmental negotiations, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/34637666-4262-4ce2-9c8e-5c6e8b1d5299>, z dn. 10.08.2022.

Jak Europa może bronić liberalnego porządku międzynarodowego, [https://ecfr.eu/warsaw/event/jak\\_europa\\_moe\\_broni\\_liberalnego\\_porzdku\\_midzy\\_narodowego/](https://ecfr.eu/warsaw/event/jak_europa_moe_broni_liberalnego_porzdku_midzy_narodowego/), z dn. 11.06.2022.

Jubileuszowy szczyt UE–ASEAN, 14 grudnia 2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2022/12/14/>, z dn. 17.12.2022.

Kęsy M., Misje UE w Afryce, <http://www.psz.pl/tekst-10441/Misje-UE-w-Afryce>, z dn. 20.08.2022.

Klauzula wzajemnej obrony: jaka rola UE? <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20160119STO10518/klauzula-wzajemnej-obrony-jaka-rola-ue>, z dn. 1.01.2022.

Kolarz S., Zjednoczeni w różnorodności: UE w systemie ONZ, [https://www.pism.pl/publikacje/zjednoczeni-w-roznorodnosci-ue-w-systemie-onz#\\_ftn3](https://www.pism.pl/publikacje/zjednoczeni-w-roznorodnosci-ue-w-systemie-onz#_ftn3), z dn. 28.08.2022.

Koutrakos P., The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon, Report No. 3 May 2017, Swedish Institute for European Policy Studies, <https://www.sieps.se/en/publications/2017/the-european-unions-common-foreign-and-security-policy-after-the-treaty-of-lisbon-20173/>, z dn. 30.04.2022.

Krist S., How the Titanic changed maritime law? <https://www.houstoninjurylawyer.com/titanic-changed-maritime-law/>, z dn. 30.08.2022.

Lauriat G., Global maritime choke points, <https://ajot.com/premium/ajot-global-maritime-choke-points>, z dn. 27.01.2022.

Lim K., IMO's priorities in the forthcoming years, EMSA, Lisbon, Portugal 24 May 2017, [https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-\(EMSA\)-staff.aspx](https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-(EMSA)-staff.aspx), z dn. 5.09.2022.

Lim K., Speech to European Maritime Safety Agency (EMSA) staff – EMSA, Lisbon, Portugal 24 May 2017, [https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-\(EMSA\)-staff.aspx](https://www.imo.org/en/MediaCentre/SecretaryGeneral/Pages/Speech-to-European-Maritime-Safety-Agency-(EMSA)-staff.aspx), z dn. 4.07.2022.

Mahshie A., What is EUCOM's Ukraine Control Center? <https://www.airforcemag.com/what-is-eucoms-ukraine-control-center/>, z dn. 10.06.2022.

Mąlecki G., Czy powstanie europejskie CIA? <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/czy-powstanie-europejskie-cia>, z dn. 19.01.2022.

Mapping of Maritime Professionals Towards a full-scale European data collection system Draft tender Specifications, [https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/MapMar\\_Tender%20Specifications\\_final\\_clean.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/MapMar_Tender%20Specifications_final_clean.pdf), z dn. 23.07.2020.

Maritime cooperation, <https://euinasean.eu/maritime-cooperation-2022/>, z dn. 6.09.2022.

Maritime ports freight and passenger statistics, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Maritime\\_ports\\_freight\\_and\\_passenger\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Maritime_ports_freight_and_passenger_statistics), z dn. 12.07.2020.

Maritime Safety: Member States confirm doubts over Erika proposals, <https://www.thefreelibrary.com/MARITIME+SAFETY+%3A+MEMBER+STATES+CONFIRM+DOUBTS+OVER+ERIKA+PROPOSALS.-a0177982390>, z dn. 3.10.2022.

Maritime security, [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/maritime-security\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/maritime-security_en), z dn. 28.06.2022.

Maritime Security: NATO and EU Roles and Coordination, General Report, International Secretariat 19 November 2010, <http://www.ft.dk/samling/20101/almdel/NPA/bilag/5/925749.pdf>, z dn. 12.08.2019.

Maritime Security: Report Belgium's interests and options Report, The Group for Research and Information on Peace and Security, Egmont–Royal Institute for International Relations, 2016, <https://www.egmontinstitute.be/>

content/uploads/2017/04/Egmont-GRIP-Maritime-Security.pdf?type=pdf, z dn. 2.07.2022.

Maritime surveillance in support of CSDP: The wise pen team. Final report to EDA steering board, The Wise Pen Team: Vice Admirals F. del Pozo, A. Dymock, L. Feldt, P. Hebrard, F. Sanfelice di Monteforte, 26 kwietnia 2010, [http://www.science-ethique.org/site\\_ES/fichiers/docs/b\\_wise\\_pen\\_team\\_report\\_26\\_april\\_2010.pdf](http://www.science-ethique.org/site_ES/fichiers/docs/b_wise_pen_team_report_26_april_2010.pdf), z dn. 17.05.2020.

Maritime Year: EU priorities and actions, [https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/maritime-transport\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/maritime-transport_en), z dn. 12.07.2020.

Milusheva S., The European Union in the International Maritime Organization. Which Role Should the EU Play? <https://www.grin.com/document/1000030>, z dn. 30.08.2022.

NATO standard AJP-3.4.5: Allied Joint Doctrine for the military contribution to stabilization and reconstruction. Edition A Version 1, December 2015, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/625763/doctrine\\_nato\\_stabilization\\_reconstruction\\_ajp\\_3\\_4\\_5.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/625763/doctrine_nato_stabilization_reconstruction_ajp_3_4_5.pdf), z dn. 6.05.2020.

Non-executive missions: The European Union's soft Power, <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle1/-/blogs/non-executive-missions-the-european-union-s-soft-power-2>, z dn. 19.06.2022.

Nowy multilateralizm na miarę XXI wieku: strategia Unii, <https://europe.direct.um.warszawa.pl/aktualnosci/nowy-multilateralizm-na-miar%C4%99-xxi-wieku-strategia-unii>, z dn. 25.06.2022.

NSC-68, 1950, Office of the Historian, <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/NSC68>, z dn. 14.12.2021.

Odpowiedź udzielona przez Wysokiego Przedstawiciela/Wiceprzewodniczącego Josepa Borrella w imieniu Komisji Europejskiej, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-005711-ASW\\_PL.html#def1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-005711-ASW_PL.html#def1), z dn. 27.06.2022.

Operacja *EU NAVFOR Atalanta*: Nowy dowódca sił, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/12/eunavfor-operation-atalanta-new-force-commander-appointed/>, z dn. 10.09.2022.



Operation EUNAVFOR MED IRINI – Results Report / April 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/operation-eunavfor-med-irini-results-report-april-2022\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/operation-eunavfor-med-irini-results-report-april-2022_en), z dn. 2.08.2022.

OSCE promotes best practices in maritime security in Turkmenistan, <https://www.osce.org/ashgabat/104903>, z dn. 15.09.2022.

Pardo S., Touval Y., Europa miała rację... 30 lat temu, <https://voxeurop.eu/pl/europa-miala-racje-30-lat-temu/>, z dn. 4.02.2022.

Parisis I., The Maritime Dimension of European Security. Strategies, Initiatives, Synergies, The Constantine Karamanlis Chair at The Fletcher School of Law nad Diplomacy, „Working Paper” 2015, nr 1, <http://www.acastran.org/eng/book-review/the-maritime-dimension-of-european-security-strategies-initiatives-synergies/>, z dn. 16.08.2019.

Perot E., Annex 1 France and Article 42(7) TEU: great expectations, [w:] Deen B, Zandee D., Stoetman A., Uncharted and uncomfortable in European Defence The EU's mutual assistance clause of Article 42(7), Clingendael Report January 2022, <https://www.clingendael.org/pub/2022/uncharted-and-uncomfortable/annex-1/>, z dn. 5.05.2022.

Piris J., Merkel A., The origins and birth of the Lisbon Treaty, opublikowano online przez Cambridge University Press: 5 lipca 2012, <https://www.cambridge.org/core/books/abs/lisbon-treaty/origins-and-birth-of-the-lisbon-treaty/54232C657CA6FCE869C41CA8469CCAFB>, z dn. 14.04.2022.

Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023–2027), [https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-action-implement-asean-eu-strategic-partnership-2023-2027-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-action-implement-asean-eu-strategic-partnership-2023-2027-0_en), z dn. 10.09.2022.

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/\\$file/Polityka\\_zagraniczna.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/$file/Polityka_zagraniczna.pdf), z dn. 19.05.2022.

Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements>, z dn. 28.06.2022.

Polski sektor stoczniowy – stan obecny, perspektywy, zagrożenia – czerwiec 2018 r., Fundacja Instytut Studiów Wschodnich, Warszawa 2018, <http://www.forum-ekonomiczne.pl/wp-content/uploads/2018/07/Polski-sektor-stoczniowy-2018-nowy.pdf>, z dn. 7.07.2020.

Prawo pierwotne Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/the-european-union-s-primary-law.html>, z dn. 12.04.2022.

Presidency Conclusions – Göteborg, 15 and 16 June 2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf>, z dn. 22.03.2022.

Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, Annex 1 to Annex IV of the Presidency Conclusions, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm), z dn. 21.03.2022

Przemówienie Romana Prodiego Przewodniczącego Komisji Europejskiej, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14462&Itemid=393](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14462&Itemid=393), z dn. 27.04.2022.

Pytania i odpowiedzi: Unijna strategia współpracy w regionie Indo-Pacyfiku, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/QANDA\\_21\\_4709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/QANDA_21_4709), z dn. 6.09.2022.

Quille G., The impact of EU capability targets and operational demands on defence concepts and planning, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI06BaHeSu/SIPRI06BaHeSu06.pdf>, 19.04.2012.

Rada do Spraw Zagranicznych (FAC), <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/fac/>, z dn. 13.04.2022.

Raport końcowy przewodniczącego Grupy Roboczej VIII – „Obrona” dla Konwentu Europejskiego, „Monitor Specjalny” 2003, nr 67, [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14462&Itemid=393](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14462&Itemid=393), z dn. 27.04.2022.

Ratownictwo na morzu i walka z przestępczością, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/saving-lives-sea/>, z dn. 4.08.2022.

Research Starters: Worldwide Deaths in World War II, <https://www.nationalww2museum.org/students-teachers/student-resources/research-starters/research-starters-worldwide-deaths-world-war>, z dn. 20.12.2021.

Rutten M., From St-Malo to Nice European Demence: Core documents, „Chaillot Papers” 2001, nr 47, May 2001, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>, z dn. 21.03.2022.

Sea power, <https://www.britannica.com/topic/sea-power>, z dn. 30.09.2022.

Shelest H., From Soft Security to Hard Security in the Black Sea Region – Does the OSCE fit?, „Security and Human Rights” 2022, vol. 32, iss. 1-4, <https://doi.org/10.1163/18750230-bja10008>, [https://brill.com/view/journals/shrs/32/1-4/article-p106\\_008.xml?ebody=article%20details](https://brill.com/view/journals/shrs/32/1-4/article-p106_008.xml?ebody=article%20details), z dn. 16.09.2022.

Shipbuilding market by application and geography – forecast and analysis 2020–2024, Technavio.com, <https://www.technavio.com/thankyou?report=IRTNTR41384&type=Request%20Free%20Sample&tpl=&cv=&pdfversion=2>, z dn. 7.07.2020.

Solana J., A joint effort for peace and stability, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/articles/78480.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/articles/78480.pdf), z dn. 25.08.2022.

Spain Takes the Helm of Spanish-Italian Amphibious Force, <https://www.navaltoday.com/2013/08/01/spain-takes-the-helm-of-spanish-italian-amphibious-force/>, z dn. 13.12.2022.

Strategia UE w zakresie unii bezpieczeństwa: wszystkie elementy układanki we właściwym miejscu – nowy ekosystem bezpieczeństwa, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_20\\_1379](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1379), z dn. 22.03.2022.

Strategia UE wobec regionu Indo-Pacyfiku, <https://iz.poznan.pl/publikacje/serwis/strategia-ue-wobec-regionu-indo-pacyfiku>, z dn. 7.09.2022.

Study on social aspects within the maritime transport sector, Final report, Directorate-General for Mobility and Transport, D2 Maritime Safety, Publications Office of the European Union, 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a14413d7-bf30-11ea-901b-01aa75ed71a1>, z dn. 21.07.2020.

Sulmoni C., EUNAVFORMED „Iriní” operation: constraints and two critical issues, <http://www.startinsight.eu/en/eunavformed-irini-operation-constraints-and-two-critical-issues/>, z dn. 2.08.2022.

Sytuacja przed podpisaniem Jednolitego aktu europejskiego, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/2/sytuacja-przed-podpisaniem-jednolitego-aktu-europejskiego>, z dn. 4.02.2022.

The challenges of the European integration process (1966–1974), <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/f28057ae-f00f-4677-8327-d97d19023b80/7b284060-df68-42fa-9621-9aa2514eac5e>, z dn. 2.02.2022.

The Civilian Planning and Conduct Capability of the European External Action Service Joins as a Conference Partner, <https://www.peacetraining.eu/the-civilian-planning-and-conduct-capability-of-the-european-external-action-service-joins-as-a-conference-partner/>, z dn. 19.06.2022.

The Davignon proposals, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/56b69a5e-3f16-4775-ba38-b4ef440fdccb>, z dn. 3.02.2022.

The development of WEU, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/dfe9eac4-4fe8-4ae1-af1e-3060f8031126>, z dn. 14.12.2021.

The Ioris Platform, <https://www.crimario.eu/en/information-sharing/the-ioris-platform/>, z dn. 6.09.2022.

The North Atlantic Treaty, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm), z dn. 21.12.2021.

The organisation and mode of operation of Western European Union, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/c5dd1c9b-5568-4810-a19d-37e55dfa60d8>, z dn. 20.06.2022.

U.S. Foreign Policy: Multilateralism or Unilateralism? <https://modeldiplomacy.cfr.org/pop-up-cases/us-foreign-policy-multilateralism-or-unilateralism>, z dn. 29.08.2022.

UE uruchamia operację IRINI, by egzekwować embargo na broń wobec Libii, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>, z dn. 30.07.2022.

Vonyó T., Recovery and reconstruction: Europe after WWII, <https://voxeu.org/article/recovery-and-reconstruction-europe-after-wwii>, z dn. 13.12.2021.

Vourekas G., The Evolving Role of FRONTEX in Implementing an EU Comprehensive Approach on Security, [w:] G. Voskopoulos (red.), European Union Security and Defence, Contributions to Political Science, Springer, Cham 2021, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-48893-2\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-48893-2_8).

What does OCCAR do? <http://www.occar.int/21-what-does-occar-do>, z dn. 19.06.2022.

What we do? <https://eda.europa.eu/>, z dn. 19.06.2022.

Williams P., The United States' Commitment to Western Europe: Strategic Ambiguity and Political Disintegration? „International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944–)” 1983, t. 59, nr 2, <http://www.jstor.org/stable/2619935>, z dn. 12.12.2021.

Wiejski P., Jak silny jest Trójkąt Weimarski? Ranking wpływu państw Unii, [w:] Siła państw członkowskich Unii Europejskiej, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2020, [https://www.kas.de/documents/279510/279559/ranking\\_panstw\\_UE\\_2020.pdf/6a4491d9-494d-bd03-e831-8429ea93c39f?version=1.0&t=1592344253340](https://www.kas.de/documents/279510/279559/ranking_panstw_UE_2020.pdf/6a4491d9-494d-bd03-e831-8429ea93c39f?version=1.0&t=1592344253340), z dn. 1.07.2022.

Wnukowski D., Perspektywy rozwoju partnerstwa strategicznego UE–ASEAN, <https://pism.pl/publikacje/perspektywy-rozwoju-partnerstwa-strategicznego-ue-asean>, z dn. 17.12.2022.

Working Party on Maritime Issues, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-maritime-issues/>, z dn. 27.06.2022.

Wsparcie Frontexu na rzecz zarządzania granicami zewnętrznymi – do tej pory nie zapewniono wystarczającej skuteczności. Sprawozdanie specjalne, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2021, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/pl/>, z dn. 4.08.2022.

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/159/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony>, z dn. 29.08.2022.

Wspólne operacje, <https://frontex.europa.eu/pl/nasza-dzialalnosc/wspolne-operacje/>, z dn. 22.07.2022.

Zaborowski M., Strategiczny Kompas Unii Europejskiej: Co Europejskie Siły Szybkiego Reagowania oznaczają dla Europy Środkowej? <https://publica.pl/teksty/strategiczny-kompas-unii-europejskiej-co-europejskie-sily-szybkiego-reagowania-oznaczaja-dla-europy-srodkowej-69394.html>, z dn. 27.06.2022.

Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/121/zintegrowana-polityka-morska-unii-europejskiej>, z dn. 20.10.2022.





ISBN: 978-83-67527-68-2