

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

**„SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA”
PORÓWNANIE I ANALIZA ROZWIĄZAŃ
NORMATYWNO-INSTYTUCJONALNYCH W ZAKRESIE
BEZPIECZEŃSTWA W WYBRANYCH PAŃSTWACH
(USA, RFN, FRANCJA, ROSJA, UKRAINA)**

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid.
57857

WARSZAWA

2004

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY



"SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA"

**PORÓWNANIE I ANALIZA ROZWIĄZAŃ
NORMATYWNO-INSTYTUCJONALNYCH
W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA
W WYBRANYCH PAŃSTWACH
(USA, RFN, FRANCJA, ROSJA, UKRAINA)**

WARSZAWA 2004

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY
INSTYTUT BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO**

**Praca naukowo-badawcza
wykonana w ramach zadania badawczego:**

"SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA"

**PORÓWNANIE I ANALIZA ROZWIĄZAŃ
NORMATYWNO-INSTYTUCJONALNYCH
W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA
W WYBRANYCH PAŃSTWACH
(USA, RFN, FRANCJA, ROSJA, UKRAINA)**

Kierownictwo naukowe:

dr hab. Stefan KORYCKI

WARSZAWA 2004

SPIS TREŚCI

	<i>Str.</i>
WSTĘP	5
 Rozdział I	
PODSTAWY PRAWNE PRZYGOTOWANIA SYSTEMU KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	8
1. Uwagi wstępne	8
2. Aspekt strukturalny systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym - główne i zapasowe stanowiska kierowania	16
3. Zakres przedmiotowy działań związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania bezpieczeństwem narodowym.....	22
4. Zadania naczelných organów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym	25
 Rozdział II	
EUROPEJSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY	
1. Założenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony	30
2. Problemy z implementacją Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony..	35
3. Polska wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.....	39
4. Bezpieczeństwo Polski w polityce bezpieczeństwa państw sąsiedzkich.....	43
4.1. Polska a polityka bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec.....	45
4.2. Rosja i jej wizja porządku międzynarodowego	48
4.3. Wokół strategicznego wyboru Ukrainy.....	50
4.4. Autorytarna Białoruś	51
4.5. Polityka bezpieczeństwa Litwy	52
4.6. Główne założenia polityki bezpieczeństwa Czech i Słowacji	54
 Rozdział III	
PODSTAWY PRAWNE I ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE EUROPEJSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY	56
1. Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony	58
2. Realizacja Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony	60
3. Europejska strategia bezpieczeństwa	63
4. Nowe zagrożenia i otoczenie zewnętrzne Unii Europejskiej	66
5. Zagadnienia bezpieczeństwa i obrony w Konstytucji dla Europy	70
6. Minister Spraw Zagranicznych w Unii Europejskiej	71
7. Misje Unii Europejskiej	75
8. Klauzula solidarności	75
9. Wzmocniona współpraca	76
10. Podejmowanie decyzji w ramach Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	79
10.1. Większość kwalifikowana	80
10.2. Konstrukttywne wstrzymanie się od głosu	83

Zespół autorski:

prof. AON dr hab. Stefan KORYCKI - redakcja naukowa, wstęp, rozdział I, zakończenie

gen broni w st. spocz. prof. dr inż. Tadeusz JEMIOŁO - rozdział II

płk rez. dr hab. Andrzej CIUPINSKI - rozdział III

płk dr Henryk BINKOWSKI - rozdział IV

ppłk dr Wiesław ŚMIAŁEK - rozdział V

ppłk mgr Tadeusz KUBACZYK - rozdział VI

Bibliografia, red.tech. i skład komputerowy - Barbara KORCZYŃSKA

11. Cel operacyjny 2010	85
12. Konsekwencje dla Polski	90
13. Konkluzje	92
Rozdział IV	
NORMOWANIE PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO WYBRANYCH PAŃSTW	
1. Nowe usytuowanie obronności w Czechach, Słowacji i na Węgrzech	96
2. Cele i założenia narodowych polityk bezpieczeństwa i obronności	103
3. Doktryny oraz strategie bezpieczeństwa i obronności	111
4. Wnioski	125
Rozdział V	
UWARUNKOWANIA SYSTEMU I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA REPUBLICY FEDERALNEJ NIEMIEC	
1. Uwarunkowania ustrojowo-prawne	127
A. Stany nadzwyczajne	132
B. Reforma Bundeswehry. Ewolucja zadań	135
2. Ewolucja polityki bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec. Uwarunkowania międzynarodowe	142
Rozdział VI	
SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA FEDERACJI ROSYJSKIEJ	
1. Istota bezpieczeństwa	147
2. Uwarunkowania bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej	149
3. System Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej	152
3.1. Organy władzy ustawodawczej	155
3.2. Organy władzy wykonawczej	156
3.3. Siły Zbrojne Federacji Rosyjskiej	157
3.4. Organy spraw wewnętrznych	159
3.5. Obrona cywilna	160
UWAGI KOŃCOWE	161
BIBLIOGRAFIA	163

WSTĘP

Prezentowane opracowanie jest efektem drugiego etapu badań (ostatni etap zaprojektowany został na 2005 r.), nad problematyką systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Na tym etapie badań podjęto kwestie normatywno-instytucjonalne i doktrynalne w zakresie bezpieczeństwa w wybranych państwach europejskich oraz Unii Europejskiej jako strukturze ponadnarodowej. Dokonując wyboru państw kierowaliśmy się względami poznawczymi i praktycznymi. Potrzeba analizy i oświetlenia polskich rozwiązań nie wymaga większego uzasadnienia. Postanowiliśmy też zbadać stosowne unormowania prawne i założenia doktrynalne systemu bezpieczeństwa przede wszystkim państw sąsiednich. Chodzi tu o Republikę Federalną Niemiec, Czechy, Słowację, Węgry a także Rosję (*w pierwszym etapie analizie poddano uwarunkowania polityki bezpieczeństwa Ukrainy*).

Wiele uwagi poświęciliśmy Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony prowadzonej przez Unię Europejską; analizy te zostały przeprowadzone z polskiej perspektywy, jako kraju członkowskiego.

Proces badawczy wykazał, że merytoryczne treści poszczególnych etapów badań w pewnym zakresie się przenikają. Stąd też niektóre kwestie formalnie przypisane do drugiego etapu pojawiły się w etapie pierwszym i z tych przyczyn nie uwzględniliśmy ich w tej fazie badań. Na tym etapie badań wprost nie analizowaliśmy systemu bezpieczeństwa USA, chociaż pośrednio problematyka ta przewijała się wielokrotnie. Kwestie te wyeksponujemy w trzecim etapie badań.

W prezentowanym opracowaniu punktem wyjścia rozważań uczyniliśmy kwestie podstaw prawnych przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym Rzeczypospolitej Polskiej. Analizie poddane zostały stosowne przepisy konstytucyjne, ustawowe oraz o charakterze wykonawczym. Takie ujęcie podyktowane zostało logiką hierarchii źródeł prawa. Ukazaliśmy mechanizm powiązań formalnych między ww. rodzajami źródeł prawa zgodnie z którymi akty prawne niżej usytuowane stanowią w swej treści konkretyzację przepisów na podstawie których zostały wydane. W tym duchu przeprowadzona została analiza odpowiednich przepisów Konstytucji RP, ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Ważny punkt odniesienia prowadzonych badań stanowiła Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Analizie poddano problemy związane z implementacją w/w Polityki. Znaczna część tych rozważań odnosi się do stanowiska Polski wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Istotnym elementem tej części opracowania jest analiza bezpieczeństwa Polski przeprowadzona z perspektywy polityki bezpieczeństwa państw sąsiedzkich.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony została też wszechstronnie oświetlona z punktu widzenia rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Uznaliśmy, iż "*kwestia unijna*" rzutuje w znacznie większym stopniu na sprawy bezpieczeństwa naszego kraju, aniżeli to z formalnego punktu widzenia mogłoby się wydawać.

W opracowaniu poświęciliśmy wiele uwagi analizie problematyki bezpieczeństwa państw Europy Środkowej, takich jak: Czechy, Słowacja i Węgry. Uznaliśmy za celowe pokazanie jak państwa zaliczane do kategorii mniejszych rozwiązują kwestie instytucjonalno-normatywne i doktrynalne w obszarze bezpieczeństwa.

Dodatkowym uzasadnieniem odniesienia się do tych kwestii były nowe regulacje w zakresie kształtowania polityki bezpieczeństwa dokonane w Republice Czeskiej i na Węgrzech w 2004 r.

Tradycyjne zainteresowanie badaczy Republiką Federalną Niemiec ma swoje uzasadnienie historyczne. Przede wszystkim jednak podobieństwa ustrojowe (*system parlamentarny zrationalizowany*) i sąsiedzkie położenie skłoniły nas do ukazania uwarunkowań prawnych systemu bezpieczeństwa i polityki bezpieczeństwa tego państwa.

Problematyka systemu bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej zamyka nasze rozważania na tym etapie badań. Zrozumiałe jest nasze zainteresowanie Rosją z uwagi na jej położenie, potencjał militarny i gospodarczy (*zwłaszcza energetyczny*). Problemy podniesione w poszczególnych opracowaniach rozwiązane zostały w sposób odpowiedni dla III etapu badań.

Wszystkim Autorom poszczególnych opracowań wyrażam słowa podziękowania.

Rozdział I

PODSTAWY PRAWNE PRZYGOTOWANIA SYSTEMU KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Uwagi wstępne

Funkcjonowanie państwa, jego organów, oparte jest na przepisach prawa i powinno przebiegać zgodnie z treścią prawa. W systemie źródeł prawa obowiązującego w RP nadrzędną pozycję zajmuje Konstytucja. Z nią muszą być zgodne wszystkie inne źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa o charakterze wewnętrznym. Między źródłami prawa mogą zachodzić dwojakiego rodzaju powiązania. Zasadnicze znaczenie mają powiązania formalne. Z reguły są to powiązania na zasadzie delegacji, które polegają na tym, że źródło prawa wyższego rzędu zobowiązuje albo upoważnia określony organ władzy publicznej do wydania źródła prawa niższego rzędu. Bywa też tak, że źródło prawa niższego rzędu zobowiązuje lub upoważnia kolejny organ władzy publicznej do wydania źródła prawa jeszcze niższego rzędu. Zatem podstawą obowiązywania źródła prawa zajmującego niższą pozycję w systemie źródeł prawa jest źródło prawa hierarchicznie nadrzędne.

Między źródłami prawa istnieją też powiązania materialne, zwane inaczej treściowymi, które polegają na tym, że tę samą dziedzinę stosunków społecznych regulują prawa zajmujące różną pozycję (mające różną rangę) w systemie źródeł prawa. I tak np. sprawy bezpieczeństwa państwa regulowane są w Konstytucji, wielu ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz rozporządzeniach i zarządzeniach. Z dotychczasowych wywodów wynika, że źródła prawa wyższego rzędu w określonym zakresie wyznaczają treść norm prawnych zawartych w źródłach niższego rzędu.

Wyżej przedstawiony mechanizm powiązań i zależności między źródłami prawa (aktami normatywnymi) różnej rangi występuje w prezentowanym opracowaniu. Analizie poddane zostały stosowne przepisy Konstytucji RP, przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 roku w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Konstytucja zawiera wiele przepisów dotyczących bezpieczeństwa państwa (narodowego). Już na samym początku, bowiem w art.5 stanowi: *„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...)”*

W dalszych rozdziałach Konstytucji, zwłaszcza normujących kompetencje organów państwowych znajdujemy również regulacje odnoszące się do problematyki bezpieczeństwa narodowego.

Zgodnie z art.146 Konstytucji Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. Do Rady Ministrów należy sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Rozwinięcie w/w przepisu Konstytucji stanowi treść art.6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca precyzuje co należy do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Należy podkreślić, iż nie jest to pełny katalog zadań. Konstrukcja art.6 jest taka, że ustawodawca wymienia tylko zadania najważniejsze. Przesądza o tym użycie słowa *„w szczególności”*.

Zadania te obejmują:

- opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego,
- planowanie i realizowanie przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny; w ramach tych czynności mieści się planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych,
- przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz przygotowywanie organów władzy publicznej do działań na stanowiskach kierowania,
- utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa a w ramach tego występowanie do Prezydenta RP z wnioskiem o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie odpowiednio do zmniejszania się stopnia tego zagrożenia,
- określanie (ustalanie) obiektów mających szczególnie ważne znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz przygotowywanie i zapewnianie ich szczególnej ochrony,
- przygotowanie (na potrzeby obronne państwa) i utrzymywanie w stałej gotowości jednostkach systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania,
- przygotowanie – na rzecz zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny – systemu stałych dyżurów,
- określanie zasad wykorzystania służby zdrowia na potrzeby obronne,
- określanie zasad wykorzystania infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, a w ramach tego – sposobów zabezpieczenia przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny,

- zapewnienie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie,
- kontrolowanie stanu przygotowań obronnych w państwie.

Warto zauważyć, że formą realizacji ww. zadań są takie działania (czynności) jak: „*opracowywanie*”, „*planowanie*”, „*przygotowywanie*”, „*utrzymywanie*”, „*określenie*”, „*zapewnianie*”.

Analiza powyższych ustawowych zadań Rady Ministrów w zakresie zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju wskazuje, że sformułowane zostały dość ogólnie. Owa ogólność nie jest jednakże ich wadą bowiem materia ustawowa powinna być regulowana w sposób zwięzły.

Rolą aktów wykonawczych jest uszczegółowianie postanowień ustawodawcy. W omawianym przypadku Sejm zobowiązał Radę Ministrów by określiła w drodze rozporządzenia tryb realizacji wyżej przedstawionych zadań. Rząd otrzymał w tym zakresie konkretne dyspozycje.

Ustawodawca postanowił wskazać Rządowi najważniejsze kwestie do uregulowania w drodze rozporządzenia. I tak na pierwszym miejscu analizowana ustawa (art.6, ust.2, pkt.1) wskazuje na konieczność ustalenia warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa realizowanych przez organy administracji publicznej (tj. rządowej i samorządowej), sposobu ich nakładania oraz właściwość (kompetencję) organów w omawianym zakresie, w tym objętych planami operacyjnymi i programami obronnymi.

Rząd zobowiązany został określić organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną narodową, a także warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.

Na Radę Ministrów złożony został obowiązek aby w rozporządzeniu określiła stany gotowości obronnej państwa, ich poszczególne rodzaje, warunki

(przesłanki) wprowadzenia, zadania związane z podwyższaniem gotowości obronnej państwa i tryb ich realizacji. W tym obszarze Rząd miał też określić organizację, zadania i właściwość organów w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

W drodze rozporządzenia Rada Ministrów ma określić obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa, ich kategorie (tj. dokonać ich gradacji) oraz organy właściwe w zakresie realizacji zadań związanych z ich szczególną ochroną.

Odrębne zadanie o charakterze prawotwórczym postawione przed Radą Ministrów dotyczy kwestii skażeń promieniotwórczych. Otóż rząd zobligowany został określić organizację i warunki przygotowania oraz funkcjonowania systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania o skażeniach promieniotwórczych na terytorium RP oraz wskazać właściwe organy w tym zakresie.

Kolejne zadanie postawione rządowi do uregulowania w formie rozporządzenia obejmowało sprawy szeroko rozumianego transportu. I tak, Rada Ministrów miała określić warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania transportu morskiego, kolejowego, samochodowego, lotniczego, żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej w związku z potrzebami obronnymi państwa, a także ich ochrony w czasie wojny oraz właściwość organów w tych sprawach.

Rząd miał też określić warunki i sposób przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa i właściwość organów w powyższych sprawach.

W zakresie spraw obronnych państwa nader ważką rolę ma do spełnienia służba zdrowia. Stąd też ustawodawca zobowiązał rząd aby mocą rozporządzenia uregulował warunki i sposób przygotowania i wykorzystania publicznej i niepublicznej służby zdrowia na potrzeby obronne państwa oraz właściwość organów w tej dziedzinie.

W szerokim katalogu spraw przekazanych rządowi do uregulowania znalazły się też sprawy szkolenia obronnego w państwie. W tym zakresie rząd miał określić organizację tego szkolenia, podmioty objęte szkoleniem, zadania w zakresie planowania i realizacji tego szkolenia przez kompetentne (wskazane) organy.

W świetle art.6 ust.2 analizowanej ustawy ostatnią sprawą pozostawioną rządowi do uregulowania w drodze rozporządzenia była problematyka kontrolna. Rząd zobowiązany został do określenia zakresu i sposobu prowadzenia przez organy administracji publicznej kontroli realizacji zadań przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców.

W dniu 27 kwietnia 2004r. Rada Ministrów uchwaliła rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (*Dz.U. Nr 98, poz.978*). Podstawę prawną wydanego rozporządzenia stanowił właśnie analizowany art.6 ust.2 pkt.2 ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyżej wymienionym rozporządzeniu naczelny organ władzy wykonawczej określił organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa oraz warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania.

Rada Ministrów postanowiła, że system kierowania bezpieczeństwem narodowym składa się z organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych. Te dwa rodzaje podmiotów (*łącznie zwane „organami”*) wykonują zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym. Obok w/w organów w skład systemu kierowania wchodzi również organ dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych z chwilą jego mianowania. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 134 ust.4 Konstytucji RP Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych mianowany jest na czas wojny przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawiona regulacja wskazuje, że struktura systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym ma charakter dwudzielny. Składa się z podmiotów (organów) cywilnych i wojskowych.

Fakt, iż struktura systemu kierowania jest złożona (co jest cechą każdego systemu), sprawia że w analizowanym rozporządzeniu mowa jest „o uczestnictwie” w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, a nie po prostu kierowaniem bezpieczeństwem. Zatem o przyjęciu takiej konwencji legislacyjnej przesądziła różnorodność podmiotów partycypujących w procesie decyzyjnym mających różne kompetencje określone odrębnymi przepisami. Prawodawca stanowi, że organy uczestniczą w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym w granicach kompetencji określonych przepisami prawa. Działanie w granicach prawa jest elementarnym wymogiem państwa prawnego. Organ państwa nie może czynić ani więcej, ani mniej, niż określają mu to przepisy prawa.

Zrozumiałym jest, że organy uczestniczące w kierowaniu bezpieczeństwem mają do swojej dyspozycji obsługujące je urzędy (tj. ministerstwa, kancelarie, biura, sekretariaty) oraz niezbędną infrastrukturę. Bez tych struktur pomocniczych organy nie mogłyby realizować nałożonych na nie zadań.

W zależności od skali zagrożenia organy realizują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym wykorzystując w tym celu swoje stałe siedziby lub stanowiska kierowania. Rada Ministrów stanowi, że system kierowania przygotowany jest celem zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego. W tych celach i działaniach mieszczą się takie przedsięwzięcia jak:

- monitorowanie źródeł, rodzajów, kierunków i skali zagrożeń;
- zapobieganie powstawania zagrożeń bezpieczeństwa narodowego na terytorium naszego kraju i poza jego granicami;

- zapobieganie skutkom zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, jak też ich usuwania;
- kierowanie obroną państwa.

Z powyższego wyliczenia wynika, że system kierowania bezpieczeństwem narodowym obejmuje działanie odpowiednio uszeregowane, niejako według kryterium chronologicznego. Stąd na początku mówi się o monitorowaniu źródeł zagrożeń, następnie zapobieganiu skutkom zagrożeń i na końcu – kierowanie obroną państwa.

W analizowanym rozporządzeniu Rada Ministrów określa zakres przedmiotowy działań związanych z przygotowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. I tak, przygotowanie tego systemu obejmuje takie działania jak: planowanie, organizowanie i realizowanie przedsięwzięć zapewniających organom wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w różnych okresach, tj. w czasie pokoju w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego (w tym w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń) oraz w czasie wojny (§4 *ust. 1*).

Z powyższego wynika, że przedsięwzięcia związane z przygotowaniem systemu kierowania mające charakter planistyczny, organizacyjny i wykonawczy mają zapewnić organom możliwość realizowania odpowiednich zadań w czasie pokoju gdy pojawi się jakakolwiek forma zagrożenia bezpieczeństwa narodowego oraz w okresie wojny.

W dalszych unormowaniach wyraźnie określa się co obejmują działania związane z przygotowaniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Wśród tych przedsięwzięć na pierwszym miejscu wymienia się przygotowanie organów i obsługujących ich urzędów do funkcjonowania w systemie kierowania. Przygotowanie to obejmuje prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej w zakresie obsady stanowisk służbowych zapewniających sprawne funkcjonowanie systemu kierowania. Istotnym elementem procesu

przygotowywania kompetentnych kadr dla systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym jest ich udział w szkoleniu obronnym. Warto w tym miejscu podkreślić, że różne formy szkolenia obronnego kadr kierowniczych w naszym państwie prowadzone są w Akademii Obrony Narodowej.

Przygotowanie systemu kierowania obejmuje wykonywanie planów operacyjnych i programów obronnych. W ramach przygotowania systemu kierowania mieści się przygotowanie infrastruktury umożliwiającej sprawne funkcjonowanie tego systemu. Działania w tym obszarze obejmują wytypowanie istniejących lub budowanych nowych obiektów budowlanych oraz wykonywanie planów ich przystosowania i wyposażenia pod kątem ich wykorzystania w sytuacji wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego i w czasie wojny (§7 analizowanego rozporządzenia).

Należy zaznaczyć, że w procesie przygotowania systemu kierowania istnieje obowiązek uwzględniania przedsięwzięć wynikających z umów międzynarodowych, którymi nasze państwo jest związane. Pamiętajmy przy tym, że ratyfikowane umowy międzynarodowe za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają wyższą moc prawną (w przypadku konfliktu norm) niż ustawy i akty wykonawcze do ustaw. W tym przypadku wchodzi w grę takie umowy, jak np. o przystąpieniu do NATO.

2. Aspekt strukturalny systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – główne i zapasowe stanowiska kierowania

Analizowane rozporządzenie rozróżnia dwa rodzaje stanowisk kierowania: główne i zapasowe.

Główne stanowiska kierowania przygotowuje się dla:

- Prezydenta RP;

- Prezesa Rady Ministrów;
- ministrów i centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów;
- kierowników urzędów centralnych nie wchodzących w skład administracji rządowej;
- kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży działających pod zwierzchnictwem wojewody oraz organów administracji niezespolonej, ustalonych przez ministrów i wojewodów stosownie do kompetencji;
- organów wykonawczych samorządu terytorialnego.

Z powyższego katalogu wynika, że stanowiska kierowania przygotowywane są dla wszystkich monokratycznych organów władzy wykonawczej w Polsce, w tym głównie organów administracji publicznej.

Trzeba zwrócić uwagę, że na końcu tego katalogu stanowi się o organach wykonawczych samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawami samorządowymi organami takimi są: w gminie – wójt, burmistrz (prezydent miasta), w powiecie – zarząd powiatu, którego przewodniczącym jest starosta powiatu, w województwie – zarząd województwa, którego przewodniczącym jest marszałek województwa. Otóż starostowie i marszałkowie województwa są organami monokratycznymi posiadającymi samodzielne uprawnienia. Taka wykładnia ma – *moim zdaniem* – uzasadnienie wynikające z przedmiotu regulacji analizowanego rozporządzenia. Chodzi tu o szybkość i sprawność podejmowania decyzji, a taki, pożądaný stan rzeczy w większym stopniu zapewniają organy monokratyczne.

Mniejszy jest katalog zapasowych stanowisk kierowania, bowiem obejmują one tylko cztery pozycje:

- Prezydenta RP;
- Prezesa Rady Ministrów;

- ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów; oznacza to że nie wszystkich (*jak to ma miejsce w przypadku głównych stanowisk kierowania*);
- wojewodów.

Z treści analizowanego rozporządzenia wynika zróżnicowanie podmiotów przygotowujących stanowiska kierowania, zarówno główne, jak i zapasowe. I tak, główne stanowiska kierowania dla Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów przygotowuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Pozostałe cztery rodzaje podmiotów (organów) przygotowują te stanowiska same dla siebie.

Rada Ministrów rozstrzygnęła też kwestię siedzib głównych stanowisk kierowania (§9). W tym zakresie przyjęto generalne rozwiązanie, że główne stanowiska kierowania przygotowuje się w stałych siedzibach organów. Jednakże przewiduje się też, że w zależności od potrzeb, główne stanowiska kierowania mogą być przygotowywane także w innych (niż stała siedziba organu) obiektach budowlanych będących w trwałym zarządzie tego organu lub planowanych do przydzielenia mu w ramach świadczeń na rzecz obrony. Takie planowane przydziały obiektów budowlanych w ramach świadczeń na rzecz obrony określa się „*zapasowymi miejscami pracy*”.

Prawodawca określa też jakie wymogi powinny spełniać obiekty budowlane przewidziane na potrzeby stanowisk kierowania. W tym zakresie przewiduje się wykorzystanie dwóch rodzajów obiektów budowlanych o różnym stopniu ich technicznego wyposażenia.

Pierwsze to są obiekty budowlane ogólnego przeznaczenia. Drugie zaś to obiekty zwane „*specjalnymi*”, które wyposażone są w urządzenia i sprzęt, których działanie jest niezależne od ogólnodostępnej infrastruktury techniczno – użytkowej.

Analizowane rozporządzenie stanowi, że dla Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów przygotowuje się stanowiska kierowania w obu rodzajach

obiektów tj. ogólnego przeznaczenia i obiektach specjalnych. Z regulacji prawnych wynika, że obiekty te muszą się znajdować „w rejonie głównych stanowisk kierowania” z czego można wnosić, że nie mogą być położone zbyt odległe od siebie.

Obiekty specjalne przydzielane są nie tylko dla Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, ale też dla ministrów oraz centralnych organów administracji rządowej. Przydziału tego dokonuje Premier w formie decyzji administracyjnej.

W omawianym rozporządzeniu reguluje się też kwestię siedziby głównych stanowisk kierowania dla pozostałych (tj. z wyłączeniem Prezydenta i Premiera) podmiotów. W tym przypadku zastosowano zasadę swoistej gradacji, którą trzeba ocenić jako właściwą. I tak, dwie grupy organów tj. ministrowie, centralne organy administracji rządowej i wojewodowie oraz kierownicy urzędów centralnych nie wchodzących w skład administracji rządowej przygotowują główne stanowiska kierowania w swojej stałej siedzibie oraz w zapasowym miejscu pracy, którego lokalizację uzgadniają z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Natomiast kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży działający pod zwierzchnictwem wojewody oraz organy administracji niezespolonej (ustaleni przez ministrów i wojewodów) oraz organy wykonawcze samorządu terytorialnego przygotowują główne stanowiska kierowania też w swojej stałej siedzibie oraz zapasowym miejscu pracy, ale jego lokalizację uzgadniają z właściwym wojewodą.

Prawodawca w swoich unormowaniach bierze pod uwagę taką sytuację (ewentualność), że organy zarówno centralne (z wyłączeniem Prezydenta PR i Premiera), jak i terenowe mogą nie posiadać w trwałym zarządzie obiektów odpowiednich na zapasowe miejsca pracy. W takim przypadku składają one wnioski o przydział takich obiektów, w ramach świadczeń na rzecz obrony, do właściwego wojewody, starosty, prezydenta miasta, burmistrza lub wójta.

Należy sądzić, że wojewoda oraz wymienione organy samorządowe będą przydzielać na ten cel obiekty o różnym statusie właścicielskim.

Analizowane rozporządzenie normuje też kwestię przygotowania zapasowych stanowisk kierowania. Jednakże w tym przypadku katalog organów którym obligatoryjnie przygotowuje się takie stanowiska jest węższy, obejmuje on bowiem cztery kategorie organów. Są to:

- Prezydent RP;
- Prezes Rady Ministrów;
- ministrowie i centralne organy administracji rządowej, wskazane przez Prezesa Rady Ministrów (tzn. że nie wszyscy);
- wojewodowie.

Z powyższego wynika, że są to, obok Prezydenta, wyłącznie organy administracji rządowej.

Dla w/w organów naczelných (centralnych) zapasowe stanowiska przygotowuje Minister Obrony Narodowej, zaś dla wojewodów sami wojewodowie.

Aby zapewnić określoną synchronizację procesu tworzenia zapasowych stanowisk kierowania, wojewodowie mają obowiązek uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej kwestii usytuowania zapasowego stanowiska kierowania.

Analizowane przepisy przewidują udział w kierowaniu obroną województw także innych, oprócz wojewody, organów administracji publicznej. W związku z tym w ramach zapasowych stanowisk kierowania, wojewodowie zapewniają miejsca pracy marszałkowi województwa (lub komisarzowi rządowemu powołanemu na podstawie odrębnych przepisów), jak też innym organom jeżeli są niezbędne w kierowaniu taką obroną.

Rozporządzenie przyjmuje też (na zasadzie fakultatywnej), że ci ministrowie i centralne organy administracji rządowej nie wskazani przez Premiera do przygotowania im obligatoryjnie zapasowych stanowisk

kierowania, jak też kierownicy urzędów centralnych nie wchodzący w skład administracji rządowej mogą, odpowiednio do swoich potrzeb, przygotowywać zapasowe stanowiska kierowania, których lokalizację uzgadniają z właściwym wojewodą (§12 ust. 5).

Motywy przyjęcia tego przepisu nie są klarowne. Dlaczego w tym przypadku odwołano się do zasady uznaniowości, kiedy wiadomo, że sprawy obronności wymagają jednoznaczności i rozstrzygnięcia w oparciu o zasadę obligatoryjności.

Analizowany akt prawny przewiduje funkcjonowanie Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa. Centrum to tworzą stanowiska kierowania Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Premiera. Używając w §13 ust. 1 określenia „*stanowiska kierowania*”, gdy wcześniej była mowa o głównych i zapasowych stanowiskach kierowania, należałoby rozumieć, iż w tym przypadku chodzi o łączne ich pojmowanie, tzn. że łącznie tworzą one Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa. Jednakże w kolejnym przepisie (§13 ust.2) mowa jest o głównych stanowiskach kierowania z powołaniem się na ust.1. Wskazuje to, że w ust. 1 przez pomyłkę nie dodano słowa „*główne*”.

Rozporządzenie rozstrzyga kwestię ustalania granic rejonu głównych stanowisk kierowania poszczególnych organów tworzących Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa. Granice te ustala Premier na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej. Dalej stanowi się o przygotowaniu zapasowych stanowisk kierowania dla organów wyżej wskazanych, tj. tworzących (*wchodzących w skład*) CSKOP. Otóż stanowiska takie przygotowuje się w rejonach, które w pierwszym okresie prowadzenia obrony państwa będą najmniej narażone na działanie środków walki.

Konstrukcja tego przepisu zakłada, że odpowiednio wcześniej przewiduje się które rejony na początku wojny będą najmniej narażone na jej skutki. Oczywiście rozpoznanie takie musi uwzględniać kierunki skąd może przyjść zagrożenie dla państwa.

Granice zapasowych stanowisk kierowania dla omawianych organów ustala Premier na wniosek Ministra ON uzgodniony z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku ustalania granic regionów zapasowych stanowisk kierowania role dwóch ministrów uległy swoistej zamianie. W tym przypadku wnioskuje do Premiera Minister Obrony Narodowej.

W odniesieniu do ustalania granic rejonu głównych stanowisk kierowania (o czym pisaliśmy wyżej), odpowiedni wniosek przedkłada Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W obu przypadkach wnioski wymagają uzgodnienia z ministrem – partnerem procesu decyzyjnego.

Takie rozwiązanie ma uzasadnienie formalne i merytoryczne bowiem główne stanowiska kierowania przygotowuje Minister spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś stanowiska zapasowe Minister Obrony Narodowej. Stąd przedkładają Premierowi odpowiednie, „swoje” wnioski co do granic rejonów tych stanowisk.

3. Zakres przedmiotowy działań związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania bezpieczeństwem narodowym

Istotne unormowania analizowanego aktu prawnego (§15) dotyczą obowiązków nałożonych na organy przygotowujące stanowiska kierowania. Organy te obowiązane są do przygotowania obiektów przeznaczonych na stanowiska kierowania, w tym przydzielonych w ramach świadczeń na rzecz obrony zgodnie z odpowiednimi wymogami (przedstawimy je poniżej). Obowiązki te obejmują przygotowanie regulaminów i instrukcji pracy na

stanowiskach kierowania. Ponadto organy przygotowujące stanowiska kierowania mają obowiązek określenia (ujęcia) w planach operacyjnych zamierzeń związanych z przemieszczaniem i funkcjonowaniem na stanowiskach kierowania. Przemieszczenie się oznacza przejście z głównych na zapasowe stanowiska kierowania.

W rozporządzeniu precyzuje się jakie czynności obejmuje przygotowanie stanowiska kierowania (§16). Zakres tych prac jest rozległy, prawodawca ujął go w trzynastu punktach. Mają one różny charakter. Można wyodrębnić działania o charakterze administracyjno – organizacyjnym, organizacyjno – technicznym oraz edukacyjnym.

W pierwszej grupie mieszczą się takie działania jak:

- opracowanie dokumentacji dotyczącej przemieszczania organu i zapewnienie mu odpowiednich warunków funkcjonowania;
- ustalenie zasad i trybu obiegu informacji dotyczącej gotowości organu do podjęcia i wykonywania zadań oraz zorganizowania odpowiednich (specjalnych), w tym utajnionych systemów teleinformatycznych;
- zorganizowanie: żywienia, zabezpieczenia medycznego, transportu (w tym obsługi pojazdów i urządzeń technicznych), zaopatrywanie w paliwa, osłony kontrwywiadowczej, punktów zabiegów specjalnych oraz systemu powiadamiania i alarmowania o zagrożeniach z powietrza oraz skażeniach i zakażeniach;
- określanie świadczeń na rzecz obrony w zakresie przygotowania infrastruktury;
- weryfikacji przydziału obiektów budowlanych oraz monitorowania ich prawidłowego utrzymania.

W grupie drugiej działań określonych jako mających charakter organizacyjno – techniczny mieszczą się następujące czynności:

- utrzymanie stanu technicznego oraz modernizacji infrastruktury przez użytkowników w okresie pokoju;

- wyposażenie w urządzenia łączności gwarantujące niezakłóconą pracę organu;
- wyposażenie w urządzenia filtrowentylacyjne niezależne od ogólnej infrastruktury, źródła energii elektrycznej i ciepłej oraz ujęcia wody;
- wyposażenie w urządzenia techniczne i sanitarne, sprzęt biurowy i kwaterunkowy potrzebny do pracy i odpoczynku;
- budowa i modernizacja ukryć, schronów oraz maskowanie mające chronić (uodpornić) przed rozpoznaniem i rażeniem przeciwnika;
- przygotowanie środków do: rozwinięcia i odtwarzania systemu łączności oraz utrzymywania bezpieczeństwa teleinformatycznego; ochrony i obrony stanowisk kierowania (w tym przed rozpoznaniem i obezwładnieniem radioelektronicznym); prowadzenia akcji ratowniczych oraz do przemieszczania na zapasowe stanowiska kierowania i zapasowe miejsca pracy.

Trzecia grupa zadań obejmujących przygotowanie stanowisk kierowania obejmuje kwestie edukacyjne. Chodzi tu o szkolenie pracowników zajmujących się utrzymaniem obiektów specjalnych stanowisk kierowania w gotowości do ich wykorzystania.

W procesie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym ważne znaczenie mają kwestie finansowe. Analizowany akt prawny reguluje tę problematykę przyjmując generalną zasadę, że finansowanie zadań z przygotowaniem stanowisk kierowania należy – z wyłączeniem Prezydenta RP i Premiera – do organów, które mają na tych stanowiskach funkcjonować. Jeśli idzie o Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów to finansowanie zadań związanych z przygotowaniem ich zapasowych miejsc pracy głównych stanowisk kierowania należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Analizowane przepisy rozstrzygają, że o przemieszczeniu na zapasowe stanowiska kierowania takich organów jak ministrowie, centralne organy

administracji rządowej i wojewodowie, wskazanych przez Premiera (tzn. nie wszystkich), decyduje Premier w formie aktu administracyjnego. Oczywiście treść tej decyzji musi pozostawać w zgodzie z wcześniej opracowanymi planami operacyjnymi.

Jeśli chodzi o przemieszczanie w/w trzech kategorii organów oraz kierowników urzędów centralnych nie wchodzących w skład administracji rządowej na zapasowe miejsca pracy to następuje to na podstawie decyzji danego organu (która też musi być zgodna z planami operacyjnymi) i po uprzednim powiadomieniu Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego ds. wewnętrznych. Trzeba zauważyć, że decyzja ta nie jest uzgadniana, istnieje tylko obowiązek powiadomienia w/w dwa organy o jej podjęciu.

Jeśli chodzi o pozostałe organy (tj. kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży oraz organy administracji niezespolonej, jak też organy wykonawcze samorządu terytorialnego), przemieszczające się na zapasowe miejsca pracy, to one same podejmują stosowne decyzje w tym zakresie bez obowiązku uzgadniania, powiadamiania itp. Istnieje tylko wymóg ich zgodności z planami operacyjnymi.

4. Zadania naczelných organów administracji rządowej w zakresie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym

W ostatniej części analizowanego aktu prawnego, Rada Ministrów stanowi o zadaniach pięciu ministrów i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego realizowanych w ramach przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Regulacje te odnoszą się do: Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw łączności. Ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej i Szefa ABW.

Minister Obrony Narodowej realizuje szereg zadań o charakterze projektodawczym, przygotowawczym, koordynacyjnym, nadzorczym, ochronno – obronnym. W tym zakresie przede wszystkim przygotowuje projekty zadań dla organów administracji rządowej dotyczące przygotowania systemu kierowania oraz koordynuje ich realizację.

W jego gestii leży uzgadnianie lokalizacji nowych obiektów specjalnych przeznaczonych na stanowiska kierowania. Minister Obrony Narodowej wykonuje szereg zadań związanych z rejonem zapasowych stanowisk kierowania. W tym obszarze przygotowuje on stanowiska kierowania dla naczelných (centralnych) organów administracji rządowej. Nadzoruje maskowanie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem zapasowych stanowisk kierowania. Minister ON zapewnia bezpośrednią ochronę i obronę rejonu zapasowych stanowisk kierowania. W uzgodnieniu z Szefem Biura Ochrony Rządu zapewnia bezpośrednią ochronę określonych osób w państwie. Realizuje on szereg zadań związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, ochroną przeciwpożarową, prowadzeniem akcji ratunkowo-ewakuacyjnych, ostrzegawczych, związanych z alarmowaniem. Powyższe zadania wykonuje on we współdziałaniu z ministrem spraw wewnętrznych i właściwym miejscowo wojewodą.

Minister Obrony Narodowej przygotowuje plan organizacji systemu łączności (w tym łączności specjalnej). Zadanie to realizuje w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw łączności oraz Szefem ABW.

W sytuacji zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego i w czasie wojny Minister ON zapewnia warunki utrzymania obiektów specjalnych i ich obsługi technicznej.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych w ramach przygotowania systemu kierowania wykonuje zadania o charakterze koncepcyjnym, planistycznym, przygotowawczym, organizacyjnym i ochronno-obronnym. To on w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej opracowuje koncepcję

przygotowania i utrzymania obiektów specjalnych. Przygotowuje (również w uzgodnieniu z Ministrem ON) plan przemieszczania naczelných (centralnych) organów władzy wykonawczej na zapasowe stanowiska kierowania.

Podobnie jak Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych wykonuje szereg zadań związanych z rejonem głównych stanowisk kierowania. I tak, przygotowuje on stanowiska kierowania Prezydenta RP i Premiera w zakresie uzgodnionym z Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Szefem Kancelarii Premiera. Obowiązany jest przygotować obiekty specjalne stanowisk kierowania Prezydenta i premiera. To minister właściwy do spraw wewnętrznych planuje i organizuje przemieszczanie Prezydenta i premiera na zapasowe miejsca pracy. On zapewnia ochronę i obronę stanowisk kierowania Prezydenta i Premiera oraz bezpośrednią ochronę określonych osób. Planuje i organizuje (*w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. łączności*) specjalne systemy teleinformatyczne na potrzeby systemu kierowania oraz zapewnia sprawne ich funkcjonowanie. Do niego należy zapewnienie utrzymania obiektów specjalnych przeznaczonych dla Prezydenta, Premiera, ministrów, centralnych organów administracji rządowej w gotowości do ich wykorzystania, a także ich obsługę techniczną w razie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa narodowego oraz w czasie wojny. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w ramach zadań o charakterze ochronnym zapewnia bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz ochronę przeciwpożarową. Zapowiada też funkcjonowanie systemu ostrzegania i alarmowania oraz prowadzenia akcji ratunkowych i ewakuacyjnych.

Analizowane rozporządzenie przewiduje w ramach systemu kierowania określone zadania dla ministra właściwego do spraw łączności. Mają one charakter koncepcyjny, nadzorczy, jak też polegają na wypracowaniu określonych wymogów (standardów) techniczno-eksploatacyjnych w sferze łączności. Minister ten realizuje swoje zadania w uzgodnieniu z wieloma ministrami. I tak, przygotowuje (*w uzgodnieniu z Ministrem Obrony narodowej,*

ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw zagranicznych i Szefem ABW) koncepcję organizacji systemu łączności, w tym współdziałania z systemami łączności państw sojusznicznych. Wymiar zagraniczny tych działań nakazuje właśnie ich uzgadnianie z ministrem spraw zagranicznych. Omawiany minister przygotowuje wymagania techniczno-eksploatacyjne dla urządzeń łączności wykorzystywanych na potrzeby systemu kierowania, jak też standardy wyposażenia stanowisk kierowania w urządzenia łączności. On też poprzez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty nadzoruje wdrażanie ww. standardów. Działając w uzgodnieniu z Prezesem URTiP, a na wniosek organów dla których przygotowuje się główne stanowiska kierowania zapewnia on połączenie wewnętrzne sieci telekomunikacyjnych stanowisk kierowania z sieciami przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Minister właściwy ds. łączności opracowuje koncepcję wykonywania i odbioru robót w zakresie łączności oraz wyłania wykonawców dokumentacji projektowej i robót w rejonach stanowisk kierowania. On też sprawuje nadzór nad wykonywaniem tych robót działając poprzez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

Określone zadania w ramach przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wykonuje też minister właściwego do spraw zdrowia. Przygotowuje on plan zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych na potrzeby Prezydenta RP, Premiera, ministrów oraz centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych zabezpieczających ich funkcjonowanie w rejonach głównych i zapasowych stanowisk kierowania. Zadania te realizuje w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Analizowany akt prawny stanowi też o zadaniach (w ramach przygotowania systemu kierowania) ministra właściwego ds. budownictwa i gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Ów minister przygotowuje (na podstawie koncepcji opracowanej przez ministra właściwego

ds. wewnętrznych uzgodnionej z Ministrem ON, a dotyczącej przygotowania i utrzymania obiektów specjalnych), warunki jakim powinny odpowiadać nowo budowane obiekty specjalne i inne obiekty adaptowane na potrzeby stanowisk kierowania. Przygotowuje on warunki wykonywania i odbioru robót budowlanych oraz wykonywania rozruchów mechaniczno-technologicznych.

Do niego należy planowanie norm należności środków materiałowych dla organów funkcjonujących na stanowiskach kierowania. Odpowiednio do złożonych wniosków przez zainteresowane organy przygotowuje programy modernizacji i budowy obiektów specjalnych. Programy te zatwierdza Rada Ministrów. Na końcu rozporządzenie określa zadania dla Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ramach przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Szef ABW zapewnia ochronę kontrwywiadowczą oraz rozpoznanie radioelektroniczne rejonów i obiektów stanowisk kierowania Prezydenta RP, naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów. Zapewnia też bezpieczeństwo systemów i sieci teleinformatycznych niezbędnych do wytwarzania, przetwarzania, przechowywania i przekazywania informacji niejawnych (§24 ust.2).

Analiza rozwiązań prawnych w zakresie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wskazuje, że warunki prawne niezbędne do przygotowania takiego systemu zostały spełnione. Rada Ministrów w wydanym rozporządzeniu w sposób klarowny określiła zarówno organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, jak też warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Dzięki temu Rzeczpospolita Polska może lepiej spełniać swoje funkcje w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

EUROPEJSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

1. Założenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jest jedną z najważniejszych i najtrudniejszych polityk prowadzonych przez Unię Europejską. Z przyjętych w Kolonii, Helsinkach, Santa Maria de Feira, Nicei, Göteborgu i Laeken zobowiązań wynika, że celem EPBiO jest uzyskanie możliwości reagowania UE w sytuacjach kryzysowych (w konfliktach lokalnych, na tle religijnym, rasowym itp.), które wymagają zaangażowania zarówno militarnego jak i cywilnego. Zaangażowanie takie byłoby pożądane zwłaszcza wtedy, gdy NATO jako całość (a w szczególności Amerykanie) nie zdecydowałoby się na podjęcie akcji.

Państwa Unii Europejskiej deklaruje, że jakkolwiek Traktat Nicejski dał taką możliwość, działania planowane w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie będą prowadzić do wspólnej obrony. Ma ona pozostać w gestii Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Wśród państw Unii Europejskiej panuje również zgoda co do tego, że UE powinna wzmocnić swoje zaangażowanie przy wykorzystaniu formuły misji petersberskich. Misje te obejmują operacje humanitarne, ratownicze i pokojowe. Należą do nich zarówno operacje typu *peace-keeping* (tj. utrzymania pokoju), *peace making* (podejmowania decyzji) jak i *peace-building* (budowania pokoju po konflikcie).

Wykonywanie powyższych zadań wymaga jednakże określonego stopnia instytucjonalizacji współpracy zarówno o charakterze militarnym, jak i pozamilitarnym. Dlatego też dla potrzeb realizacji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony powołano urząd Wysokiego Przedstawiciela

ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz stałe komitety: Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy oraz Personel Wojskowy.

W grudniu 1999 roku podczas szczytu Unii Europejskiej podjęto decyzje o zorganizowaniu do 2003 roku Europejskiego Korpusu Szybkiego Reagowania. Przyjęto, że będzie on liczył około 60 tys. żołnierzy gotowych do działań w rejonach kryzysu odległych do 6 tys. km. Po uzyskaniu zdolności operacyjnych korpus powinien być zdolny do podjęcia działań antykryzysowych w ciągu 60 dni od przyjęcia decyzji o jego użyciu. Postanowiono także, że korpus ten ma być samowystarczalnym pod każdym względem: dowodzenia, kontroli, logistyki, a także dysponować jednostkami wsparcia. Korpus antykryzysowy powinien zawierać nie tylko komponent w postaci sił lądowych, ale także lotnictwo i marynarkę wojenną.¹

Przed szczytem UE w Nicei 20 listopada 2000 roku odbyła się w Brukseli konferencja "zaangażowania możliwości" podczas której członkowie UE (oprócz Danii) zadeklarowali chęć oddania pod wspólne dowództwo około 100 000 żołnierzy, 447 samolotów i 115 okrętów. Największy udział zadeklarowały cztery państwa: Francja, RFN, Wielka Brytania i Włochy. Ich wkład ocenia się na 80% ogólnego stanu sił korpusu.

Głównym zadaniem korpusu ma być wygaszanie polityczno-militarnych kryzysów. Być może będzie on również wykorzystywany jako siły pokojowe oraz w operacjach o charakterze humanitarnym.²

Warto zauważyć, że w każdym konkretnym przypadku (tj. operacji kryzysowej) UE decydować będzie, czy skorzysta z infrastruktury i środków NATO, czy też nie. I tak, jeśli w danej operacji UE zamierzałoby korzystać ze środków Sojuszu Północnoatlantyckiego, będzie się to dokonywać na podstawie decyzji Rady Północnoatlantyckiej podjętej w Berlinie w 1996r. i Waszyngtonie w 1999r.³ W każdym innym przypadku w operacjach prowadzonych przez Unię

¹ Por.: Assembly of W UE - Report, Dokumenty A/1687, s.10

² Spory o euroarmię, "Gazeta Wyborcza" 14 grudnia 2000

³ M.Zawistowska. Sprawy Międzynarodowe nr 2 /LII/ 1999, s.30-32

Europejską wykorzystywane będą wyłącznie środki narodowe, wcześniej wskazane przez państwa członkowskie UE oraz wielostronne siły europejskie, m.in. Korpus Europejski.⁴

Biorąc pod uwagę wielkość sił którymi, zgodnie z ustaleniami kolejnych szczytów, Unia Europejska miałaby dysponować, nie trudno wywnioskować, że cele Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony muszą być dosyć ograniczone. Głównym założeniem EPBiO, co warto podkreślić, nie jest jednak stworzenie nowych gwarancji bezpieczeństwa dla państw europejskich w rozumieniu art.5 Traktatu Waszyngtońskiego czy art. V Traktatu Brukselskiego (wspólna obrona w przypadku agresji przeciwko jednemu z państw), ale stworzenie możliwości wspólnej akcji w sytuacjach kryzysowych, w których interesy bezpieczeństwa i stabilności międzynarodowej lub ochrona standardów międzynarodowych wymagać będą wspólnego działania państw UE.

Gwarancje bezpieczeństwa, a także wiele innych spraw związanych z szeroko rozumianym budowaniem bezpieczeństwa (kontrola zbrojeń, przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia itp.) mają pozostać w gestii Sojuszu Północnoatlantyckiego.⁵

Tworzony na potrzeby EPBiO europejski potencjał wojskowy będzie mógł jednakże być wykorzystany także w operacjach prowadzonych przez NATO. Trudno bowiem zakładać, aby państwa podzieliły swoje środki na te przeznaczone dla Unii Europejskiej i te oddane do dyspozycji Sojuszu Północnoatlantyckiego. Przewiduje się zatem utrzymywanie "w pewnym sensie" jednego zestawu sił i środków, ale podporządkowanego różnym, w zależności od okoliczności, zespołom decyzyjnym (NATO lub UE). Koncepcja ta opiera się na założeniu, że zakres odpowiedzialności i zainteresowania Europy

⁴ S.Parzymies: Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, *Stosunki Międzynarodowe* nr 1-2, 2000, s.16

⁵ Washington Summit Communique. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. On 24th April 1999

i Stanów Zjednoczonych w podjęciu operacji pokojowych nie zawsze musi być taki sam.

Koncepcja Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zakłada zatem partnerstwo, wsparcie i uzupełnienie wysiłków NATO i Unii Europejskiej, a nie jakiegokolwiek podporządkowanie Unii Europejskiej Sojuszowi Północnoatlantyckiemu w sprawie polityki bezpieczeństwa i obrony. Właściwe ułożenie stosunków między UE a NATO leży w interesie członków obu tych organizacji.

W szczególności dotyczy to:

- Ogólnych relacji w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym stałych ram i mechanizmów konsultacji;
- Możliwości i zakresu korzystania przez Unię Europejską ze środków Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- Wykorzystania procesu planowania obronnego Sojuszu Północnoatlantyckiego do planowania wojskowego Unii Europejskiej;

Dzięki powyższym działaniom i zgodnie z założeniami zapisanymi w Karcie Narodów Zjednoczonych, Karcie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz w Helsińskim Akcie Końcowym, UE będzie w stanie znacząco pomagać tym organizacjom w utrzymaniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednakże, co warto podkreślić, UE będzie uznawać pierwszeństwo ONZ w dziedzinie utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa na świecie.

Należy również pamiętać, że stworzenie wojskowych i politycznych struktur Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej dające UE samodzielność w dziedzinie polityki obronnej ma odciążyć USA i zapewnić Unii Europejskiej możliwość niezależnego działania

w tych wszystkich operacjach, w które Stany Zjednoczone z różnych względów nie będą mogły się zaangażować.⁶

Działania te nie powinny jednak w żadnym wypadku osłabić NATO. Strategiczne planowanie Unii Europejskiej ograniczane będzie tylko do obszaru regionalnego (w Europie i wokół niej), a nie globalnego. Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. EPZiB, nie wykluczył jednak jakiś czas temu możliwości interwencji Unii Europejskiej w Afryce, zaś kanclerz Schröder wyraził także opinię, że Europa przyszłości musi być w stanie bronić swoich interesów i "wartości na całym świecie". W tym duchu utrzymany został także Raport Komisji Europejskiej dotyczący celów strategicznych UE z lutego 2004r. mówiący o potrzebie stworzenia przywództwa Europy na arenie światowej.

Warto jednak zauważyć, że współpraca w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie ma jeszcze charakteru wspólnotowego. Członkowie UE, nawet ci najbardziej zaawansowani w procesach integracyjnych na kontynencie europejskim, nie chcą bowiem, aby tak ważne kwestie jak bezpieczeństwo przekazywać instytucjom wspólnotowym. Współpraca ta ma więc charakter międzyrządowy, a przy podejmowaniu decyzji w tej dziedzinie obowiązuje zasada, że państwo UE nie wyrażające woli brania udziału w danym przedsięwzięciu (w zakresie EPBiO), może konstruktywnie wstrzymać się od głosu, nie blokując tym samym całej inicjatywy.

Jeśli chodzi natomiast o kwestie finansowania, to na realizację Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony będą przeznaczane fundusze zarówno z budżetu Wspólnot (działalność instytucji oraz niektóre wydatki operacyjne) jak i z budżetu poszczególnych państw biorących udział w danej operacji, jeśli, co warto podkreślić, podjęta przez nie decyzja będzie miała skutki o charakterze militarnym.

⁶ S.Parzymies (red.) Europejskie Struktury Współpracy, Warszawa 2000, s.78

2. Problemy z implementacją Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Głównym problemem Unii Europejskiej we wprowadzeniu w życie EPBiO, oprócz braku woli państw członkowskich Wspólnot, były zawsze kwestie finansowe. Żaden bowiem z krajów członkowskich Unii nie chciał przeznaczać funduszy na zapewnienie sobie bezpieczeństwa i kwestie obrony do dwóch różnych organizacji tj. do NATO i UE. Preferowano NATO jako organizację pewniejszą i sprawdzoną w ostatnich kilku dekadach. Co więcej, słaba koniunktura gospodarcza na świecie sprawiła, że w ostatnim czasie wydatki na obronę i bezpieczeństwo zaczęły ustępować miejsca innym pilniejszym potrzebom, takim jak np. walka z bezrobociem.

I tak, w ciągu ostatnich 10 lat wydatki na obronę w krajach UE znacznie obniżyły się, osiągając poziom ok.2% PKB w siedmiu z nich i 1,6% lub mniej w pozostałych. Jedynie Wielka Brytania wydatki na obronę zwiększyła.⁷

W porównaniu z wydatkami USA, państwa UE przeznaczają na ten cel o wiele mniej funduszy. W samym tylko roku 1999 wydatki na cele wojskowe przewidziane w budżecie amerykańskim wynosiły 276,2 mld dol., a w 2000r. 280,8 mld dol. Wszystkie państwa członkowskie UE przewidziały na ten sam cel w sumie jedynie 140 mld dol.⁸ W wyniku ataków terrorystycznych na USA, do których doszło 11 września 2001 r., prezydent Bush zaplanował zwiększenie budżetu na obronę o 12%, a zatem do 379 mld dol.

Kolejnym problemem, z którym boryka się UE w realizacji autonomicznej polityki bezpieczeństwa i obrony, jest stanowisko Turcji, najważniejszego członka NATO na granicy Europy i Bliskiego Wschodu.⁹

⁷ Common European Security and Defence Policy: Research Paper 00/84, 31 October 2000, s.9

⁸ J.Starzyk, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s.310

⁹ S.Parzymies, Unia Europejska po Lacken, "Sprawy Międzynarodowe", październik-grudzień 2001, s.17

Kraj ten z niezadowoleniem odnosi się do tworzonych przez UE sił szybkiego reagowania, ale jako państwo od lat bezskutecznie ubiegające się o członkostwo w UE nie ma wpływu na powstające w niej struktury.

Co więcej, Turcja obstaje przy tym, aby Sojusz miał prawo *veta* podczas każdej operacji UE. Jeśli tak się nie stanie, Turcja grozi nie udostępnieniem swoich baz natowskim europejskim siłom szybkiego reagowania.

Zastrzeżenia budzi także stan zdolności sił pozostających w dyspozycji UE. Pierwsze wspólne manewry NATO i UE, zorganizowane w marcu 2000r., ukazały bezradność zjednoczonych sił Europy. Niepowodzenie ćwiczeń doprowadziło analityków Pentagonu do wniosku, że w wypadku zagrożenia z dwóch stron, czyli konieczności prowadzenia dwóch operacji - jednej przez UE, a z drugiej przez NATO organizacje te będą sobie przeszkadzać.

Co więcej, amerykańska technika wojskowa wyprzedza już do tego stopnia pozostałe kraje NATO, że Amerykanie do prowadzenia wojny w odległym regionie coraz mniej potrzebują sojuszników.

Warto przypomnieć, że europejscy politycy m.in. George Robertson i Rudolf Sharping wzywali Waszyngton do ułatwienia transferu technologii wojskowych niezbędnych Europie.¹⁰ Ułatwiłoby to m.in. harmonizację uzbrojenia wewnątrz NATO.

Warto przy tym zauważyć, że w 1999r. Francja, Niemcy i Wielka Brytania powróciły do planów "europejskiego samolotu transportowego" i złożyły zamówienia na 250 sztuk w konsorcjum Airbus. Pierwsze transportowe A-400M miały być gotowe w 2003r., a ich jakość dorównywać amerykańskiemu odpowiednikom. Zamówienie to jest pierwszym, które państwa UE złożyły za pośrednictwem Europejskiej Agencji ds. Zakupów Broni.

Jeżeli chodzi o zdolności techniczne, to państwa Europy ciągle jeszcze nie dysponują raketami *Cruise* (wyjątkiem jest Wielka Brytania), ani innymi

¹⁰ A.Rubinowicz, Na co NATO, Gazeta Wyborcza 4 lutego 2002r.

tak precyzyjnymi rodzajami broni dalekiego zasięgu.¹¹ Nie posiadają także zdolności wywiadowczych ani transportu strategicznego takiego jak Amerykanie. Brakuje im ponadto sprzętu monitoringu satelitarnego oraz nasłuchu.

Tymczasem, na szczycie UE w Lacken przywódcy UE ogłosili, że siły europejskie ogłosiły już gotowość operacyjną¹², a od 11 stycznia 2002r. są zdolne do prowadzenia operacji humanitarnych na wielką skalę. Rok później, według zapowiedzi, czyli od 1 stycznia 2003r. ich możliwości bojowe miały się znacznie zwiększyć.

Według raportu przygotowanego dla szefa brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych, europejskie siły szybkiego reagowania nie będą zdolne do prowadzenia operacji bojowych przez co najmniej 10 lat. Z raportu wynika bowiem, że dopiero w 2012 r. siły szybkiego reagowania UE osiągną niektóre zdolności wymagane przy operacjach bojowych i utrzymania pokoju. Zdaniem profesora Michaela Clarke'a z Ośrodka Badań nad Obronnością King's College w Londynie oznaczałoby to, że siły europejskie do tego czasu nie będą mogły sprostać wymogom dłuższej i intensywnej operacji na średnią skalę.¹³

Wydarzenia z 11 września 2001r. po raz kolejny uświadomiły Europejczykom ich słabość na arenie międzynarodowej w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa i poniekąd stały się katalizatorem działań w ramach WEPBiO. Uzmysłowały one bowiem przywódcom państw członkowskim UE, że w pojedynkę nawet USA mogą okazać się bezradne wobec międzynarodowego terroryzmu. Pierwszymi reakcjami państw UE były jednak tylko: potępienie zamachów i wyrażenie solidarności ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie przeciwstawienia się wyzwaniu globalnemu jakim jest terroryzm międzynarodowy.

¹¹ M.Ostrowski, J.Safuta, Halo, tu Unia "Polityka" nr 3, 19 stycznia 2002.

¹² Lacken Presidency Conclusions, 14-15 December 2001, IN 300/01, www.europa.int.

¹³ Polska Zbrojna, nr 3, styczeń 2002

Kolejnym krokiem okazało się zobowiązanie podjęte przez nie na szczycie UE w Lacken do wysłania do Afganistanu oddziałów interwencyjnych liczących ok. 3-4 tys. żołnierzy, na czele których stanąć miała Wielka Brytania wysyłająca tam kilkuset swych komandosów.¹⁴ Pierwszą operacją w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony była misja policyjna w Bośni, która rozpoczęła się stycznia 2003 roku wstępnie na okres 3 lat i przejęła część obowiązków policji Narodów Zjednoczonych. Jej celem jest ustanowienie trwałych struktur policyjnych w Bośni i Hercegowinie poprzez działania nadzorujące, doradztwo i inspekcje. W akcji bierze udział ponad 500 oficerów z ponad trzydziestu krajów. W tej liczbie znajdują się także oficerowie z ośmiu państw nie będących członkami UE.

Druga operacja pod nazwą *Concordia*, rozpoczęła się 31 marca 2003 roku w Macedonii. Początkowo miała trwać sześć miesięcy, ale została przedłużona do połowy grudnia 2003 roku. W operacji wzięło udział 350 wojskowych z dwudziestu siedmiu krajów. Uczestniczyły w niej wszystkie kraje Wspólnoty z wyłączeniem Danii i Irlandii.

Operacja *Artemis* została przeprowadzona pod przywództwem Francji we wschodnim Kongo w okresie od 12 czerwca do 1 września 2003 roku. Wzięło w niej udział około 1.800 osób z trzynastu krajów członkowskich UE (z wyjątkiem Danii i Luksemburga) i czterech krajów spoza Wspólnoty.

Godną odnotowania jest skuteczność UE we wpływaniu na bezpieczeństwo nie tylko Europy, ale i świata. UE jest bowiem zaangażowana w przeciwdziałaniu proliferacji broni jądrowej i innych broni masowego rażenia oraz w sprawy związane z wykorzystaniem tzw. technologii podwójnego przeznaczenia (*dual-use goods*).

Unia Europejska podejmuje działania mające na celu wzmocnienie międzynarodowego systemu nierozprzestrzeniania broni jądrowej np. poprzez

¹⁴ G.Granadzki (red.) Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina - nowe reakcje. Fundacja im. S.Batorego, Warszawa 2004 s.97

upowszechnianie uniwersalnych założeń traktatu NPT (Traktat o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej) i nieograniczone zwiększenie jego terytorialnego obowiązywania. Zajmuje się także problemem min przeciwpiechotnych m.in. poprzez wprowadzenie moratorium na eksport określonych typów min i współdziałal w międzynarodowych przedsięwzięciach zmierzających do ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania ich użycia.¹⁵

W obu tych dziedzinach UE odnosi sukcesy. Oczywiście jest jednak, że inicjatywy te nie będą w pełni skuteczne tak długo, jak długo Unia nie będzie w stanie sprawnie realizować EPBiO. Jak zatem widać w porównaniu z sukcesami, problemów z implementacją EPBiO Unia Europejska ma jednak ciągle jeszcze znacznie więcej.

3. Polska wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest jednym z ważnych czynników wpływających na bezpieczeństwo Polski, a współdziałanie między UE a NATO ma szczególne znaczenie dla naszego kraju.

Warto zauważyć, że już od marca 1999 r., jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego, Polska zwiększyła swe możliwości wpływania na rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Od 1 maja 2004 r., Polska stając się członkiem Unii Europejskiej może na równi z innymi państwami Unii wpływać na kształtowanie się Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Na etapie zabiegania Polski o członkostwo w UE przez pragnienie bezpośredniego uczestnictwa w kształtowaniu architektury bezpieczeństwa europejskiego zmusiło rządy Rzeczypospolitej Polskiej do zajęcia stanowiska

¹⁵ J.Starzyk, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Warszawa 2001 s.263-276

w tej kwestii.¹⁶ Znalazło ono wyraz w szeregu deklaracji i stanowisk. Należą do nich:

- Narodowa Strategia Integracji - przygotowana przez Komitet Integracji Europejskiej i przyjęta przez Radę Ministrów w styczniu 1997 r., - zapisano w niej, że Polska *"już obecnie spełnia warunki do pełnego członkostwa we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa"*. Naturalnie nie mogło być tam jeszcze mowy o WEPBiO, której rozwój datuje się w zasadzie od końca 1998 r.
- Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa - przyjęte przez Radę Ministrów dnia 27 sierpnia 1998r., zakładało, że "przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznacza jej gotowość do pełnego uczestnictwa we WPZiB, akceptację wszystkich celów politycznych zdefiniowanych w traktatach i w załączonych do nich deklaracjach oraz udział we wszystkich działaniach niezbędnych dla ochrony wspólnych interesów państw członkowskich",
- Oświadczenie rządu polskiego po szczycie w Helsinkach - z 6 grudnia 1999r., w którym stwierdzono, że inicjatywa Unii Europejskiej może mieć sens tylko wtedy, gdy będzie wzmacniać obecność USA w Europie i więzi transatlantyckie między Brukselą a Waszyngtonem. Polska żądała w nim ponadto udziału nie należących do UE krajów członkowskich NATO, na równych zasadach z członkami UE, w całym procesie planowania i podejmowania decyzji o wojskowych interwencjach UE.¹⁷
- Przemówienie ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka wygłoszone 15 grudnia 1999 roku na sesji Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli, gdzie w trzech tezach minister przedstawił polskie

¹⁶ B.Górka-Winter, E.Posel-Częścik (red.), Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, PISM nr 11/2001

stanowisko wobec EDBiO, tj.: 1) NATO jest i pozostanie kamieniem węgielnym bezpieczeństwa europejskiego; 2) EPBiO jest decydującym czynnikiem wzmocnienia efektywności NATO; 3) ustanowienie jasnych mechanizmów współpracy NATO-UE ma żywotne znaczenie dla procesu, w którym uczestniczy Polska.¹⁸

- Strategia bezpieczeństwa RP - przyjęta przez Radę Ministrów RP w dniu 4 stycznia 2000r. zakładała, że "system kształtujący się w stosunkach UE-UZE-NATO" jest dla Polski drugim (po NATO) filarem bezpieczeństwa. Zgodnie ze strategią, jeszcze przed uzyskaniem członkostwa Rzeczypospolita Polska zadeklarowała dążność do współpracy w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony m.in. poprzez wkład w budowę efektywnego systemu reagowania kryzysowego.
- Strategia obronności RP - przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000r. mówiła, że Polska będzie aktywnie uczestniczyła w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony oraz w operacjach reagowania kryzysowego UE.
- Propozycje praktycznego rozwinięcia postanowień z *Feira* w zakresie współpracy UE i *non - European Allies* - z 2000r., to dokument polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, który proponował sposoby współpracy państw UE z nieunijną "szóstką". W dokumencie tym podkreślono dwa wymiary współpracy tj. polityczny i wojskowy.¹⁹
- Traktat z Nicei - polski punkt widzenia - to dokument przyjęty 15 lutego 2001r., w którym zaproponowano współpracę UE w zakresie bezpieczeństwa ze wszystkimi państwami, które wykazałyby taką wolę.

¹⁷ R.Zięba, Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony, Warszawa 2000, s.90

¹⁸ Tamże, s.90

- Europejska polityka bezpieczeństwa - polski punkt widzenia - taki tytuł nosiło przemówienie ministra spraw zagranicznych RP, wygłoszone 11 maja 2001r. To właśnie w nim w sposób najpełniejszy zaprezentowane zostało stanowisko Polski wobec EPBiO. Zgodnie z nim stosunek rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest pozytywny, a Polska - biorąc pod uwagę, że będąc członkiem NATO i członkiem stowarzyszonym UZE - zadeklarowała się wnieść realny wkład w budowę zdolności militarnych UE (zgłosiła m.in. tzw. brygadę ramową).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2003 r. zawiera stwierdzenie iż, Polska będzie aktywnie uczestniczyć w rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako niezbędnego dopełnienia WPZiB oraz jako mechanizmu, w ramach którego możliwa jest poprawa zdolności operacyjnych państw członkowskich.

Prezentowane w powyższych dokumentach stanowisko Polski wskazuje, że rozwojowi EPBiO towarzyszyły, szczególnie w początkowej fazie wątpliwości i obawy odnośnie wpływu tej inicjatywy na bezpieczeństwo naszego kraju. Wypowiedzi rządu wskazują również na to, że w naszej postawie wobec tej inicjatywy występują oznaki obawy przed możliwością wpływu EPBiO na rozluźnienie więzi euroatlantyckich i w konsekwencji na osłabienie NATO.

- Kształtując nasze stanowisko w kwestii EPBiO powinno się przede wszystkim wziąć pod uwagę potencjalny korzystny wpływ, jaki może ona mieć na bezpieczeństwo naszego kraju.

¹⁹ Pełny tekst: www.msz.gov.pl/uniaeu/position/18082kpol.html/

4. Bezpieczeństwo Polski w polityce bezpieczeństwa państw sąsiedzkich

Mimo postępującej globalizacji i rozszerzenia się zakresu przestrzennego interesów narodowych państw współczesnych, ważnym punktem odniesienia polityki bezpieczeństwa każdego kraju pozostaje sytuacja wewnętrzna w państwach sąsiedzkich, interesy tych państw i ich polityka zagraniczna. Położenie geopolityczne Polski i nie zawsze stabilny charakter jej bezpośredniego otoczenia międzynarodowego²⁰ sprawia, iż czynnik sąsiedzki w polskiej polityce bezpieczeństwa odgrywał i wciąż odgrywa ogromną rolę. Aczkolwiek wraz z przystąpieniem Polski do NATO zmalało jego znaczenie ściśle militarne, to jednak ma on wciąż ogromny wpływ na zapewnienie Polsce bezpieczeństwa pojmowanego nie tylko jako brak zagrożenia agresją zbrojną, ale jako stworzenie warunków do stabilnego rozwoju kraju²¹.

Wielokrotnie w swojej historii państwo polskie zmuszone było do walki z ekspansywnymi interesami swoich wielkich sąsiadów: Rosji i Niemiec. Upadek zimnowojennego systemu bezpieczeństwa światowego po raz pierwszy od wielu lat postawił Polskę w korzystnej konstelacji geostrategicznej pozwalającej na realizację koncepcji „powrotu do Europy”. Znikła groźba wybuchu poważnego konfliktu militarnego w Europie. Rzeczpospolita Polska nawiązała przyjazne lub co najmniej poprawne relacje z sąsiadami zza wschodniej i południowej granicy a zjednoczone Niemcy przyjęły na siebie rolę aktywnego promotora wejścia Polski do NATO i UE. Poważnym wyzwaniem dla polskiej polityki bezpieczeństwa stało się natomiast zaprojektowanie właściwej strategii w stosunku do powstałej w wyniku upadku ZSRR nowej konfiguracji geopolitycznej charakteryzującej się dużym stopniem niestabilności. Uzyskanie członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii

²⁰ Szerzej zob. R. Kuźniar, „Geostrategiczne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski”, *Sprawy Międzynarodowe* 1993, nr 1, s. 9-28.

Europejskiej wkomponowało Polskę w szerszą euroatlantycką strukturę bezpieczeństwa oraz pozwoliło jej na pewne ubezpieczenie się od ryzyka negatywnego przebiegu tych zjawisk. Nowym wyzwaniem dla polskiej polityki zagranicznej stała się natomiast konieczność wypracowania kompromisu pomiędzy założeniami własnej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa a polityką Unii Europejskiej. Za nowe, pozytywne z punktu widzenia Polski, zjawisko uznać należy natomiast wzrost współpracy pomiędzy NATO a Rosją oraz NATO i Ukrainą a także zainicjowanie przez UE tzw. „polityki sąsiedztwa” Korzystne dla bezpieczeństwa Polski było także wejście państw bałtyckich do NATO i UE.

Jeśli zaś chodzi o stosunki polsko-niemieckie, to wraz z brakiem wspólnego celu jakim dotychczas było uczynienie z Polski stabilnego i przewidywalnego sąsiada, zaczęły one w ostatnich latach przeżywać pewne trudności. Na relacjach tych cieniem odbiły się zaszłości historyczne, odmienne podejścia obydwu państw do: wojny w Iraku, Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) oraz traktatu konstytucyjnego UE. Jeśli chodzi o inne nowe trendy w otoczeniu międzynarodowym Polski, to należy tu wspomnieć o wzroście zagrożenia atakami terrorystycznymi. Nieodłącznym elementem polityki RP w jej relacjach z sąsiadami stają się także kwestie walki ze zjawiskiem nielegalnej migracji, przestępczością zorganizowaną i degradacją środowiska naturalnego. Nowym zjawiskiem w środowisku międzynarodowym Polski jest również powolny zanik znaczenia mechanizmów współpracy regionalnej i malejąca rola ugrupowań subregionalnych takich jak: Grupa Wyszehradzka czy Rada Państw Morza Bałtyckiego.

Aby zrozumieć złożoną naturę zewnętrznych uwarunkowań polityki bezpieczeństwa Polski warto przytoczyć w tym miejscu kategorię pola polityki zagranicznej rozumianego jako kompleks wzajemnie sprzężonych zmiennych

²¹ W podobny sposób bezpieczeństwo narodowe Polski definiuje aktualnie obowiązująca strategia bezpieczeństwa RP; zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 22 lipca 2003 r.

zależnych i zmiennych niezależnych od sposobu wartościowania dokonywanego przez decydentów. Stosując analogię – pole polityki bezpieczeństwa RP można zatem rozumieć jako dynamiczną strukturą obejmującą zarówno czynniki subiektywne, jak i obiektywne, wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Czynniki zewnętrzne obejmują zaś m.in. formalną strukturę środowiska międzynarodowego otaczającego dane państwo, w tym na przykład występowanie sojuszy lub organizacji bezpieczeństwa zbiorowego; sposób funkcjonowania tej struktury; przynależność danego państwa do istniejących systemów bezpieczeństwa międzynarodowego; interakcje w dziedzinie bezpieczeństwa, jakie zachodzą pomiędzy państwem a środowiskiem międzynarodowym; kwestie percepcji polityki bezpieczeństwa tego kraju przez społeczność międzynarodową oraz wpływu uwarunkowań zewnętrznych na politykę bezpieczeństwa tego kraju²².

4.1. Polska a polityka bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec

Zjednoczone Niemcy są mocarstwem europejskim o znacznie większym niż Polska potencjale gospodarczym, militarnym i ludnościowym. Owa dysproporcja potencjałów powoduje, iż Niemcy zawsze odgrywały w polskiej polityce zagranicznej o wiele większą rolę niż Polska w niemieckiej. O ile tzw. „polsko-niemiecka wspólnota interesów”²³ była dla Polski drogą do likwidacji zależności od ZSRR związanej jej poparciem dla ustalonego po II wojnie kształtu granicy polsko-niemieckiej oraz ważnym krokiem w kierunku uzyskania członkostwa w NATO i UE, o tyle dla Niemiec oznaczała sposób na zapewnienie sobie bezpiecznego i stabilnego sąsiedztwa. Wraz z realizacją tych

²² Literatura przedmiotu zajmuje się zwykle klasyfikacją wyznaczników polityki zagranicznej państwa, jako polityki publicznej państwa skierowanej do środowiska międzynarodowego. Nieco inaczej wygląda to w przypadku polityki bezpieczeństwa państwa, gdyż składa się ona zarówno z komponentu zewnętrznego, jak i wewnętrznego a polityka zagraniczna bywa rozumiana jako zewnętrzny instrument realizacji polityki bezpieczeństwa. Na temat klasyfikacji uwarunkowań polityki zagranicznej państwa zob. Z. J. Pietraś, „Polityka zagraniczna”, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne Stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1997, s. 55.

²³ Pojęcie to stworzył Krzysztof Skubiszewski, minister spraw zagranicznych RP w latach 1990-1993.

celów tak pojmowana wspólnota interesów oddalała się, albowiem oba państwa osiągnęły już zasadnicze cele swojej polityki bezpieczeństwa. Stosunki polsko-niemieckie przeniosły zaś się na nowe płaszczyzny współdziałania: sferę gospodarczą, ale przede wszystkim płaszczyznę relacji europejskich i transatlantyckich.

Po upadku zimnej wojny celem niemieckiej polityki wobec Polski było stworzenie przyjaznych dobrosąsiedzkich relacji oraz wyeliminowanie ryzyka destabilizacji sytuacji w Polsce mogącego niekorzystnie wpłynąć na RFN czy też zawarcia przez Warszawę niekorzystnych dla Niemiec sojuszy międzynarodowych. Warto także pamiętać, że wraz z zjednoczeniem Niemiec kraj ten „przesunął” się niejako na Wschód. Z tych też względów Niemcy opowiedziały się za szerokim rozwojem współpracy polityczno-wojskowej z krajami Europy Środkowej, a mniej więcej od 1996 r. za zaproszeniem tych państw do członkostwa w Sojuszu. Należy także nadmienić, że w zasadzie jedynym politykiem zachodnioeuropejskim, który jeszcze w 1993 r. poparł koncepcję wejścia Polski do NATO był ówczesny minister obrony RFN Volker Rühle. Modelowo rozwijała się także polsko-niemiecka współpraca wojskowa²⁴.

Pewną ewolucję w niemieckiej polityce wobec Polski można było zaobserwować po wyborach parlamentarnych z 1998 r., kiedy to dotychczasowego kanclerza Helmuta Kohla zastąpił socjaldemokrata Gerhard Schröder. Nowy niemiecki rząd zmienił dotychczasowy sposób myślenia o Polsce, odszedł od postrzegania relacji polsko-niemieckich poprzez pryzmat przeszłości i uwarunkowań historycznych i rozpoczął jednocześnie realizację doraźnej polityki, czasami niestety naznaczonej paternalistycznym podejściem²⁵.

²⁴ Szerzej zob. J. Drozd, „Stosunki polsko-niemieckie a kwestia bezpieczeństwa”, [w:] R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2001*, Warszawa 2001, s. 129-148; I. Bil, „Polityka bezpieczeństwa Niemiec a polsko-niemiecka współpraca wojskowa”, *Biuletyn Towarzystwa Wiedzy Obronnej* 1999, nr 2, s. 50-66.

²⁵ Jak pisze M. Tomala: „(...) choć Polska zajmie słabszą pozycję w stosunkach z Niemcami, to jednak nie będzie to słabość dyskryminująca ani taka, która trwale wpłynęłaby na kształt wzajemnych stosunków.... W pewnym stopniu taki stan był dotychczas niwelowany faktem, iż strona niemiecka w stosunkach z Polską znajdowała się pod ciężarem winy za wywołanie wojny i zbrodnie dokonane na społeczeństwie polskim. Jednak od pewnego czasu stan ten próbuje się zrelatywizować.”; M. Tomala, „Polska wobec Niemiec u progu XXI

Dojście do władzy nowej ekipy wiązało się także z całościową ewolucją niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Niemcy postanowiły uwolnić się od prowadzonej przez wiele dziesięcioleci strategii samograniczania się, polityki pozostawiania polityki bezpieczeństwa w gestii NATO, Wspólnot Europejskich czy Stanów Zjednoczonych. RFN rozpoczął zatem poszukiwanie swojej nowej, bardziej aktywnej, roli międzynarodowej, która odpowiadałaby potencjałowi gospodarczemu i politycznemu Niemiec. Wyrazem tej ewolucji było m.in. wysłanie niemieckich oddziałów do operacji NATO w Kosowie i Afganistanie poprzedzone reformą Bundeswehry przygotowującą ją do udziału w misjach zagranicznych. Spowodowała ona także, iż podczas kryzysu irackiego Berlin stanął po przeciwnej stronie barykady niż Waszyngton. Wydarzenie to miało wymiar symboliczny, gdyż dotąd Niemcy zawsze starały się umiejscawiać swoje działania zagraniczne w formule transatlantyckiej. Wraz z Francją Niemcy rozpoczęły także promowanie koncepcji rozbudowy odrębnej od NATO polityki obronnej UE. Niepokój Polski budzi również koncepcja „różnych prędkości” w procesie rozwoju integracji europejskiej. Nadto, Niemcy prowadzą kampanie na rzecz uzyskania statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Warto podkreślić, iż ta nowa rola Niemiec nie jest jeszcze do końca określona. Wydaje się jednak, iż jednym z zasadniczych kierunków jej rozwoju będzie płaszczyzna europejska, także w wymiarze bezpieczeństwa i obronności²⁶.

wieku”, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, Warszawa 2003, s. 479.

²⁶ Na temat ostatnich zmian w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa szerzej zob. „Polska racja stanu a problem niemiecki. Dyskusja panelowa z udziałem Ministrów Spraw Zagranicznych: Władysława Bartoszewskiego, Bronisława Geremka, Andrzeja Olechowskiego, Adama Daniela Rotfelda”, *Przegląd Zachodni* 2004, nr 2, s.20-28; K. Bachman, „Czy koniec wspólnoty interesów ? Niemcy i Polska po rozszerzeniu UE i po

4.2. Rosja i jej wizja porządku międzynarodowego

Sąsiedztwo Rosji stanowi zasadniczy wyznacznik polskiej polityki bezpieczeństwa. Niepewność co do rozwoju sytuacji wewnętrznej w tym kraju, chęć zabezpieczenia się przed imperialnymi tendencjami w rosyjskiej polityce zagranicznej w dużym stopniu warunkowały dążenie Polski do uzyskania członkostwa w NATO. Obawy Warszawy budziło także znaczne zmilitaryzowanie graniczącego z nią Obwodu Kaliningradzkiego. Ze względu na rosyjski sprzeciw wobec kwestii rozszerzenia Sojuszu o państwa Europy Środkowej, stosunki polsko-rosyjskie pozostawały napięte przez wiele lat. Wejście Polski do Sojuszu oraz zinstytucjonalizowanie relacji na linii NATO-Rosja zmieniło co prawda tę sytuację, ale interesy bezpieczeństwa Polski i Rosji nadal były w dużym stopniu niekomplementarne²⁷. Powstały nowe płaszczyzny niezgody, dotyczące m.in. aktywnej roli, jaką Polska zaczęła odgrywać na obszarze postradzieckim oraz relacji pomiędzy Rosją i Unią Europejską oraz polskiego w nich uczestnictwa. Stałym czynnikiem określającym stosunek Rosji do krajów Europy Środkowej jest także brak oddzielnej pozytywnej polityki wobec tego regionu. Realizowane na tym obszarze działania Moskwy są często pochodną rosyjskiej polityki wobec Europy czy obszaru WNP, bądź też sposobem na osiągnięcie interesów gospodarczych.

Po 11 września polityka zagraniczna Rosji uległa znacznej ewolucji. Stała się ona bardziej prozachodnia, o czym świadczyło poparcie, jakiego Moskwa udzieliła prowadzonej przez USA kampanii antyterrorystycznej oraz poszukiwanie szerszej formy dialogu z Zachodem. Zmieniła się ona także na bardziej realistyczną, pragmatyczną, skromniejszą, zarówno w wymiarze przestrzennym, jak i ambicjonalnym. Zmniejszyła się również rola czynnika

kryzysie irackim. Kilka wyjaśnień”, Raporty i Analizy CSM 2003, nr 23; S. Harnisch, „Bound to Fail? – Germany's Policy in the Iraq Crisis 2001-2003”, *Stosunki Międzynarodowe* 2004, nr1-2, s. 57-84.

²⁷ Szerzej zob. M. Menkiszak, „Trudne sąsiedztwo: problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją w latach 1989-2000”, R. Kuźniar (red.), *Polska polityka...*, s. 159-208.

militarnego jako środka realizacji rosyjskiej polityki zagranicznej. Coraz większe znaczenie zaczęły zaś odgrywać instrumenty ekonomiczne. Warto jednocześnie pamiętać, iż rosyjska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w wielu elementach wykazuje ciągłość ze strategią realizowaną w latach 90. Wśród tych elementów należy wymienić: dążenie do odbudowania pozycji mocarstwowej, chęć uzyskania wpływu na decyzje podejmowane przez Europę i USA a dotyczące obszaru Eurazji, dążenie do utrzymania dominującej pozycji na obszarze WNP²⁸. Nowością w rosyjskiej polityce wobec państw postradzieckich była natomiast zmiana charakteru stosowanych środków nacisku; stał on się bardziej polityczno-ekonomiczny, zachęcający te państwa do współpracy, nie zaś zastraszający je²⁹.

Przyjęte w 2000 r. i wciąż obowiązujące: strategia bezpieczeństwa narodowego i doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej za zagrożenia dla bezpieczeństwa Rosji uznają m.in. rozszerzenie NATO na Wschód, tworzenie większych zgrupowań wojsk i obcych baz zbrojnych przy granicach z Rosją czy próby przeciwdziałania umacnianiu pozycji międzynarodowej Rosji. Jednocześnie dokumenty te uznały, iż czynnikiem mogącym wpłynąć destabilizująco na sytuację polityczno-wojskową FR jest prowadzenie operacji militarnych bez sankcji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz działanie wbrew normom prawa międzynarodowego³⁰. W zasadniczej sprzeczności z duchem tym zapisów stoi deklarowana przez Rosję możliwość wprowadzenia do doktryny obronnej zasady prewencyjnego użycia siły.

²⁸ Zob. np.: P. Baev, „Putin Reconstitutes Russia's Great Power Status”, *PONARS Policy Memo* 318, November 2003; M. Menkiszak, „„Prozachodni zwrot” w polityce zagranicznej Rosji: przyczyny, konsekwencje, perspektywy”, *Punkt Widzenia*, nr 2, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2002.

²⁹ Rzecz ta wyglądała odmiennie w wypadku polityki FR wobec Gruzji.

³⁰ *Koncepcja nacjonalnej biezopastnosti Rossijskoj Fiedieracji*, 10.01.2000; *Wojennaja doktrina Rossijskoj Fiedieracji*, 21.04.2000.

4.3. Wokół strategicznego wyboru Ukrainy

Umacnianie suwerenności i niezawisłości Ukrainy oraz wspieranie jej prozachodnich dążeń integracyjnych było po 1991 r. jednym z podstawowych celów polityki zagranicznej Polski. Przez wiele lat po uzyskaniu niepodległości w swoich relacjach z zagranicą Ukraina prowadziła tzw. „politykę wielotorowości”. Polegała ona na budowaniu przyjaznych relacji ze wszystkimi sąsiadami i wielotorowej aktywności zewnętrznej. Kijów rozwijał zatem współpracę zarówno z NATO, jak i Rosją, prowadząc jednocześnie politykę nieprzystępowania do żadnych sojuszy wojskowych³¹. Pewne zmiany w tej strategii można było zaobserwować wraz z przyjęciem przez Ukrainę koncepcji bezpieczeństwa narodowego z 1997 r. Zapisano w niej bowiem, iż Ukraina dopuszcza możliwość przystąpienia do istniejących bądź mających dopiero powstać systemów bezpieczeństwa. Następne lata przyniosły natomiast zacieśnianie powiązań Ukrainy z Rosją.

Napięta sytuacja w stosunkach z Zachodem, ewolucja relacji pomiędzy Rosją i NATO oraz obawa przed marginalizacją na arenie międzynarodowej spowodowały, iż w maju 2002 r. Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy przyjęła strategię współpracy z NATO. Zapisano w niej, iż celem strategicznym Kijowa pozostaje uzyskanie członkostwa w NATO. Natomiast na szczycie Sojuszu w Pradze w listopadzie 2002 r. przyjęto Plan Działań NATO-Ukraina³². Proatlantycki kierunek polityki bezpieczeństwa Ukrainy potwierdziło przyjęcie w czerwcu 2004 r. nowej doktryny obronnej, w której to zapisano, iż zasadniczym celem ukraińskiej polityki zagranicznej pozostaje uzyskanie członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Miesiąc później, m.in. w związku z poparciem, jakiego Rosja udzieliła wspieranemu przez prezydenta Kucznię

³¹ Przyjęta w 1990 r. Deklaracja suwerenności państwowej zawierała zapis o pozablokowym statusie Ukrainy.

³² Na temat ewolucji ukraińskiej polityki bezpieczeństwa zob. J. Onyszkiewicz, „Ukraina a NATO”, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003, s. 447-454.

kandydatowi na jego następcę, zapis ten wykreślono i dodano ogólnikowy punkt o prowadzeniu przez Ukrainę polityki integracji europejskiej³³.

Niezależnie od przekonania dużej części elit politycznych i kadr wojskowych co do trafności zachodniego wyboru Ukrainy i koniunkturalnego wydzwiku przedstawionej powyżej decyzji prezydenta, ewentualność przystąpienia tego kraju do NATO nie jest bynajmniej przesądzona. Głównymi przeszkodami do osiągnięcia tego celu pozostają: bliskie powiązania z Rosją, także w sferze bezpieczeństwa, zasadnicze niedostatki procesu demokratyzacji oraz niechęć wielu państw sojuszników do przyjmowania do swojego grona kraju o niepewnej i skomplikowanej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. Warto pamiętać, iż powrót Ukrainy do strefy wyłącznych wpływów Rosji wpłynąłby zdecydowanie niekorzystnie na stan bezpieczeństwa Polski.

4.4. Autorytarna Białoruś

Niezależnie od zasadniczych zastrzeżeń co do formy rządów, jaką prezentuje prezydent Łukaszenka, utrzymanie niepodległości tego państwa pozostaje ważnym celem polskiej polityki zagranicznej. Białoruś jest jedynym w tej części Europy państwem autorytarnym opartym na nieograniczonej władzy prezydenta. Izolacja Mińska przez Zachód, niewydajność białoruskiej gospodarki, ale przede wszystkim słabość polityczna Aleksandra Łukaszenki powodują, że Białoruś pozostaje w ścisłym sojuszu z Rosją.

W stosunkach z Polską Białoruś wykazuje różne podejścia. Niekiedy nawołuje do rozwoju wzajemnej współpracy, niekiedy zaś oskarża Warszawę o działalność anty-białoruską. I tak na przykład w listopadzie 2002 r. prezydent Łukaszenka zagroził, że jeśli nie zostanie zaproszony na szczyt NATO w Pradze, to białoruska straż graniczna przestanie strzec granicy z Polską. Generalnie należy jednak zauważyć, iż kontakty polsko-białoruskie na średnim

³³ M. Wojciechowski, „Kuczma zwraca Ukrainę na Wschód”, *Gazeta Wyborcza*, 26.07.04.

szczeblu pozostają w miarę stabilne i przewidywalne. Ze względu zaś na wojskowy sposób ochrony granic przez Białoruś zagrożenie nielegalną migracją i międzynarodową przestępczością zorganizowaną od strony tego państwa jest mniejsze niż na innych wschodnich granicach Polski³⁴.

Sfera białoruskiej obronności i wojskowości pozostaje organicznie powiązana z Rosją. Białoruś nie tylko należy do Organizacji Traktatu Bezpieczeństwa Zbiorowego (Układu Taszkenckiego), ale i tworzy z Rosją wspólne zgrupowanie wojskowe oraz wspólny system obrony powietrznej. Mińsk jest uzależniony od rosyjskich dostaw broni i napraw. Głównym celem wymiaru wojskowego Związku Białorusi i Rosji pozostaje dostosowanie armii białoruskiej do standardów rosyjskich³⁵.

4.5. Polityka bezpieczeństwa Litwy

Mniej więcej od połowy lat. 90 głównym środkiem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego stała się dla Litwy jak najszersza integracja z NATO. Sąsiedztwo z dysponującą ogromnym potencjałem militarnym i gospodarczym Rosją, przy jednoczesnych symbolicznych rozmiarach systemu obronnego Litwy, jednoznacznie wskazywało na potrzebę takiego działania. Z drugiej zaś strony, obawy przed negatywną reakcją Rosji oraz początkowe niechętnie stanowisko Europy Zachodniej i USA do tej kwestii powodowały, iż oficjalny wniosek o członkostwo NATO Wilno zgłosiło dopiero w 1994 r.

Na szczycie NATO w Pradze Litwa uzyskała zaproszenie do członkostwa w Sojuszu, a w marcu 2004 stała się członkiem tej organizacji. Siły zbrojne Litwy liczą zaledwie około 12 tysięcy żołnierzy, lecz ze względu na długie pozostawanie w „szarej” strefie bezpieczeństwa Litwa rozwinęła znaczne

³⁴ Na temat stosunków polsko-białoruskich zob. A. Eberhardt, U. Ułachowicz (red.), *Białoruś i Polska, Polska i Białoruś*, Warszawa 2003.

³⁵ Szerzej zob. K. Malak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003.

możliwości mobilizacyjne³⁶. Kraj ten nie posiada własnego systemu ochrony przestrzeni powietrznej. Wraz z przyjęciem Litwy do Sojuszu, przestrzeń tę zaczęły chronić myśliwce krajów alianckich.

Zasadniczym problemem litewskiej polityki bezpieczeństwa są nie najlepsze stosunki z Rosją. Moskwa nie chce się pogodzić z utratą państw bałtyckich i stara się odbudować tam swoją pozycję używając do tego celu wpływów gospodarczych, wykorzystując służby specjalne oraz dążąc do osłabienia gwarancji sojuszniczych NATO w stosunku do tych państw.

W przeciwieństwie do obszaru Europy Środkowej, tereny byłego ZSRR postrzegane są przez Rosję jako strefa o żywotnym znaczeniu dla realizacji interesów narodowych FR. Rosja wielokrotnie ostrzegała Zachód, iż państwa bałtyckie leżą za „czerwoną linią”, której NATO nie powinno przekraczać. Zgodnie z prowadzoną przez wiele lat rosyjską strategią niedopuszczania do uregulowania statusu granic z krajami WNP umowa graniczna między tymi krajami, podpisana w 1997 r., została ratyfikowana przez rosyjską Dumę dopiero w 2003 roku.³⁷ Osobnym zagadnieniem jest kwestia tranzytu z Kaliningradu na Białoruś. Przez terytorium Litwy przechodzi zasadnicza część ruchu tranzytowego ludzi i towarów Kaliningradu, co z jednej strony przynosi stronie litewskiej korzyści finansowe, z drugiej jednak naraża ją na naciski ze strony Rosji, by Litwa zgodziła się na utworzenie na swoim terytorium jakiejś formy „korytarza eksterytorialnego”

Poza integracją z NATO ważnym instrumentem zapewnienia bezpieczeństwa jest dla Litwy współpraca militarna z Łotwą i Estonią. Także i interesy bezpieczeństwa Polski i Litwy są w dużym stopniu komplementarne, lecz kładą się na nich cieniem uprzedzenia historyczne, problem statusu

³⁶ Szerzej zob. W. M. Patoka, „September 11th, 2001 and the Rationale of the Baltic States Quest for NATO Membership”, [w:] B. Balcerowicz, H. Binkowski, A. Ciupiński, J. Pawłowski (red.), *Transformation in Central European Security Environment*, Warsaw 2002.

³⁷ Zob. B. Cichoński, „Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej”, *Prace OSW*, zeszyt nr 14, Warszawa 2004, s. 10-12.

mniejszości polskiej na Litwie i litewskiej w Polsce oraz obawy Litwy przed możliwością uzyskania przez Polskę pozycji mocarstwa regionalnego³⁸.

4.6. Główne założenia polityki bezpieczeństwa Czech i Słowacji

Podobnie jak Polska, Czechy opowiadają się za utrzymaniem przez NATO tradycyjnej roli sojuszu obronnego. Z drugiej zaś strony wyrażają one poparcie dla koncepcji budowy autonomicznej polityki obronnej UE. W Polityce bezpieczeństwa Czech od czasu przyjęcia tego kraju do NATO można było zaobserwować pewną ewolucję. Początkowo Czechy niechętnie odnosiły się do kwestii przeprowadzania przez Sojusz i jego państwa członkowskie operacji reagowania kryzysowego poza obszarem traktatowym, lecz po 11 września zdecydowanie poparły operację USA w Afganistanie. Mając dogodniejsze niż Polska położenie geopolityczne, Czechy zdecydowały się na oparcie swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na filarze sojuszniczym. W 2003 r. Praga ogłosiła zamiar zasadniczej restrukturyzacji sił zbrojnych, które to miałyby stać się armią zawodową zdolną do działania w ramach Sił Reagowania NATO. Plany zasadniczej redukcji sił lądowych i powietrznych Czech idą w stronę likwidacji klasycznej armii i znacznego ograniczenia możliwości samodzielnej obrony terytorium kraju³⁹.

Zdecydowanie odmienną od czeskiej, drogę do NATO i Unii Europejskiej, przeszła Słowacja. Po rozpadzie Czechosłowacji, kraj ten na długo pograżył się w poszukiwaniu własnej drogi rozwoju. Sprzyjał temu brak słowackich tradycji państwowych, historyczne powiązania z Europą Wschodnią oraz uzależnienie od dostaw surowców energetycznych z Ukrainy i Rosji. Pod rządami Vladimira Mecziara Słowacja pograżyła się w skandalach politycznych

³⁸ Zob. J. M. Nowakowski, „Trudne partnerstwo strategiczne” [w:] *Polska polityka wschodnia*, Kraków 2000, s. 31-41.

³⁹ Szerzej zob. M. Lysina, *Security policy of the Czech Republic in the Light of the Integration into European Union*, Monterey 2003.

i bezprawiu. Wszystko to spowodowało, iż na szczycie NATO w Madrycie Bratysławy nie zaproszono do członkostwa w Sojuszu. Zmiana rządu, jaka nastąpiła po wyborach parlamentarnych z 1998 r., pozwoliła Słowacji nadrobić te zaległości i wstąpić do NATO w marcu 2004 r., a do Unii Europejskiej w maju tego roku. Ze względu na powiązania gospodarcze z Rosją, trudności z uregulowaniem statusu mniejszości węgierskiej, Słowacja znajduje się w trudniejszym położeniu geostrategicznym niż Czechy a jej polityka zagraniczna nie opiera się tylko na wektorze zachodnim.

Cechą charakterystyczną słowackiej strategii wobec NATO jest także to, iż dążenie do uzyskania członkostwa w tej organizacji nie było postrzegane w kategoriach militarnych, ale raczej jako jeden z elementów procesu integracji z Zachodem. Bratysława opowiada się za pełnieniem przez Polskę roli rzecznika regionu, jej relacje z Warszawą pozostają zaś tradycyjnie serdeczne⁴⁰.

⁴⁰ Na temat słowackiej polityki bezpieczeństwa szerzej zob. H. Binkowski, A. Ciupiński (red.), *Polityka obronna i siły zbrojne partnerów Polski z Grupy Wyszehradzkiej – Czech, Słowacji, Węgier*, Warszawa 2001, s. 33-57.

PODSTAWY PRAWNE I ZAGADNIENIA INSTYTUCJONALNE EUROPEJSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Od 1 maja 2004 r. rozszerzona Unia Europejska stawia czoła nowym wyzwaniom i zagrożeniom międzynarodowym. Dziesięć nowych państw, które przystąpiły do UE zmieniły jej kształt i charakter. Budowana od końca lat dziewięćdziesiątych Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) zyskała w nowych członkach UE swoich zwolenników, jak i oponentów. Jedni twierdzą, że działania antykryzysowe Unii mogą stać się płaszczyzną porozumienia, współpracy i wzmocnienia tej struktury na arenie międzynarodowej. Inni są przekonani, że pomysły większej samodzielności UE w sferze polityki bezpieczeństwa i obrony są mało realne, a państwa europejskie nie są zdolne dojść do porozumienia w tej materii.

Polska prowadzi proatlantycką politykę bezpieczeństwa narodowego. Przejawia się ona między innymi we wspieraniu sił międzynarodowych w Iraku oraz poparciu dla silnej pozycji USA w Europie. Ze względu na niepewną sytuację na Bliskim Wschodzie wielu analityków podkreśla, że polskie władze powinny otworzyć się także na propozycje europejskie i na współpracę w ramach EPBiO. Pozwoliłoby to zdywersyfikować naszą politykę bezpieczeństwa i umocnić polską pozycję w Unii Europejskiej.

1. Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Wydarzenia na Bałkanach i destabilizacja na obrzeżach Europy wymogły na Unii Europejskiej potrzebę większej samodzielności w sferze działań antykryzysowych. W czasie konfliktów bałkańskich w latach 1992-1995, Unia

Europejska nie była zdolna do odgrywania samodzielnej roli, i co więcej, nie była w stanie realizować wspólnej, skoordynowanej i jednolitej polityki⁴¹. Dopełnieniem tej sytuacji był kryzys w Kosowie i interwencja humanitarna NATO w marcu 1999 r., która uświadomiła europejskim sojusznikom USA, jak bardzo różnią się pod względem technologicznym, operacyjnym i wywiadu od Amerykanów. Dało to impuls do tworzenia europejskich sił szybkiego reagowania⁴². Unia Europejska zdecydowała się przejąć funkcje wojskowe od Unii Zachodnioeuropejskiej, które ograniczały się do tzw. zadań petersberskich dołączonych do kompetencji Unii Traktatem Amsterdamskim. Misje petersberskie obejmują akcje humanitarne i ratownicze, misje utrzymania pokoju, oraz misje zarządzania kryzysowego wraz z operacjami przywracania pokoju.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) powstała na mocy porozumień między państwami członkowskimi UE jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). EPBiO jest więc wojskowym narzędziem WPZiB i była rozwijana w ramach dotychczasowego II filaru Unii Europejskiej. Koncepcja EPBiO ma na celu zwiększenie roli UE w dziedzinie bezpieczeństwa i spraw międzynarodowych. Ostatecznym zadaniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest doprowadzenie do wspólnej obrony państw członkowskich Unii Europejskiej.

Powołanie EPBiO było możliwe dzięki reorientacji brytyjskiej polityki wobec integracji europejskiej w sferze bezpieczeństwa. Wielka Brytania, która dotąd była przeciwna zwiększeniu roli UE w sprawach bezpieczeństwa europejskiego, stawiając na tym polu na Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego oraz sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, pod koniec lat 90. zgodziła się na propozycje Francji i Niemiec. Na nieformalnym spotkaniu w

⁴¹ „Unia Europejska a Bałkany. Problem odpowiedzialności politycznej i bezpieczeństwa”, *Polska w Europie*, Nr 3, 2001, s. 39-67.

⁴² Kerry Longhurst, Marcin Zamobrowski, „Kosowski Rubikon”, *Świat po Kosowie*, Agnieszka Madziak-Mieszewska (red.), Warszawa: CSM 2001, s. 22.

Pörtsach (24-25 października 1998) premier Tony Blair opowiedział się za potrzebą rozwoju europejskich zdolności antykryzysowych. Następnie, podczas francusko-brytyjskiego szczytu w Saint Malo (4 grudnia 1998) podpisano „Deklarację o europejskiej obronie”, w której przywódcy zaapelowali o szybkie i kompleksowe uruchomienie mechanizmów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w celu ukształtowania polityki wspólnej obrony. Stwierdzono także, że „Europa potrzebuje wzmocnionych sił zbrojnych, które byłyby zdolne szybko stawić czoła nowym zagrożeniom”⁴³.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony zyskała nowy impuls dzięki poparciu państw NATO dla tej propozycji. 23-25 kwietnia 1999 r. na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego przychylnie potraktowano dążenia państw kontynentu w ich niezależnych zdolnościach operacyjnych. Postanowiono, że w przypadku, gdyby NATO nie chciało angażować się w całości w rozwiązanie danego kryzysu, Europa powinna posiadać zdolności, ażeby samodzielnie podjąć się tej operacji. W interesie Ameryki było zwiększenie zdolności wojskowych państw członków UE bowiem tworzone siły miały mieć podwójne zastosowanie: raz w operacjach NATO, raz pod dowództwem Unii Europejskiej. Stany Zjednoczone broniły pozycji Sojuszu Północnoatlantyckiego na kontynencie europejskim i nie chciały dopuścić do dublowania funkcji operacyjnych. Na szczycie NATO przyjęto wówczas nową koncepcję strategiczną i Inicjatywę Zdolności Obronnej (DCI), których celem było zwiększenie roli Sojuszu w utrzymaniu pokoju w całej strefie euroatlantyckiej. Zabezpieczeniem tych nowych funkcji miało być zwiększenie środków i zasobów wojskowych. Dla państw Unii Europejskiej powstało nowe wyzwanie, aby skorelować wysiłki na rzecz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony ze strategią Sojuszu Północnoatlantyckiego⁴⁴.

⁴³ “Franco-British Summit, Joint Declaration on European Defence, Saint-Malo, 4 December 1998”, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Dokumenty z lat 1998-2000 (Studia i Materiały)*, cz. 1, Nr 26, Warszawa: PISM, wrzesień 2000, s. 29-30.

⁴⁴ Ryszard Zięba, „Współodpowiedzialność Unii Europejskiej za bezpieczeństwo międzynarodowe”, *Europejska koncepcja bezpieczeństwa, Zeszyt 51*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003, s. 10-11.

Najważniejsze decyzje na temat nadania UE większej samodzielności w działaniach antykryzysowych Rada Europejska podjęła na spotkaniu w Kolonii (3-4 czerwca 1999). Określiła ona wówczas, że zostanie wzmocniona Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. W deklaracji na ten temat politykę tę skierowano na zapobieganie konfliktom oraz rozwiązywanie kryzysów poprzez realizację misji petersberskich. Zdecydowano przejąć funkcje operacyjne Unii Zachodnioeuropejskiej. Nowa polityka oficjalnie została zatwierdzona w Helsinkach (10-11 grudnia 1999). Wówczas też proklamowano Europejski Cel Operacyjny (European Headline Goal - EHG). Państwa członkowskie zgodziły się w nim, że do 2003 r. sformułować siły wojskowe liczące od 50 do 60 tys. żołnierzy, którzy byliby przeniesieni w region kryzysu w ciągu 60 dni i pozostawaliby tam minimum przez rok, prowadząc wyłącznie misje typu petersberskiego. Siły szybkiego reagowania miały posiadać komponenty lotnictwa i marynarki wojennej. Państwa członkowskie zobowiązały się rozwijać wspólne systemy dowodzenia, kontroli, wywiadu i transportu strategicznego oraz współpracę w zakresie uzbrojenia i zaopatrzenia armii w sprzęt wojskowy.

Dla wypełnienia powyższych zadań powołano do życia polityczne i wojskowe organy: Stały Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy⁴⁵. Dodatkowo Sekretariat Rady został wzmocniony ekspertami wojskowymi z państw członkowskich.

Na spotkaniu w ministrów obrony Unii Europejskiej w Sintrze w końcu lutego 2000 r. uzgodniono, że misje petersberskie mają być prowadzone w Europie i na jej obrzeżach. Przewidziano także możliwość reagowania na kryzysy na całym świecie, ale z udziałem mniejszych sił. Unia Europejska powinna być gotowa do prowadzenia operacji siłami jednego korpusu, czyli całych swoich sił szybkiego reagowania i mieć możliwości utrzymania

⁴⁵ Początkowo organy te miały charakter tymczasowy. Komitet Polityczny, który wraz z Traktatem z Nicei został przemianowany na Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, zaczął funkcjonować od 1 marca 2000 r. jako Tymczasowy KPiB. Z dniem 22 stycznia 2001 r. był już stałym Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa.

dodatkowych sił do prowadzenia operacji na mniejszą skalę. Warunkiem podstawowym podjęcia przez Unię Europejską operacji petersberskich jest uzyskanie upoważnienia ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ⁴⁶.

Ważne decyzje podjęto podczas konferencji w Brukseli 20 listopada 2000 r., na której zgłoszone zostały tzw. wojskowe wkłady obowiązkowe państw członkowskich oraz tzw. wojskowe wkłady uzupełniające państw trzecich. Zadeklarowane udziały w tworzonych europejskich siłach szybkiego reagowania zostały zapisane w przyjętej Deklaracji zdolności wojskowych (Military Capabilities Commitment Declaration). W sumie państwa zobowiązały się oddać pod wspólne dowództwo Unii około 100 tys. żołnierzy, około 400 samolotów bojowych i 100 okrętów. Największy udział w tworzeniu sił lądowych zgłosiły Niemcy, Wielka Brytania i Francja⁴⁷.

Ambitne plany z Kolonii i Helsinek zostały potwierdzone w dokumentach przyjętych przez szefów państw o rządów państw Unii na szczycie w Nicei (7-9 grudnia 2000). W Traktacie z Nicei potwierdzono, że europejska autonomia w sprawach polityki bezpieczeństwa i obrony ma być rozwijana przede wszystkim w dziedzinie reagowania kryzysowego i zapobiegania konfliktom zbrojnym⁴⁸.

2. Realizacja Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Państwa członkowskie UE zobowiązały się utworzyć do 2003 r. siły szybkiego reagowania oraz organy polityczno-wojskowe umożliwiające prowadzenie operacji petersberskich. Najłatwiejszym okazało się wykonanie drugiego zadania, czyli stworzenia zarządzających organów wojskowych i cywilnych UE. Od stycznia 2001 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa

⁴⁶ Ryszard Zięba, „Współodpowiedzialność Unii Europejskiej za bezpieczeństwo międzynarodowe”, op. cit., s. 10.

⁴⁷ *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Dokumenty z lat 2000-2001 (Studia i Materiały)*, cz. 1, Warszawa: PISM, marzec 2001, s. 5-6.

zaczął funkcjonować jako organ stały. Obraduje on na szczeblu dyrektorów politycznych w Brukseli. W kwietniu 2001 r. zaczął działać Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, a od czerwca tego roku Sztab Wojskowy. Dwa pierwsze funkcjonują w ramach Rady Unii, a ostatni ma status departamentu w Sekretariacie Rady. Dodatkowo utworzono w Sekretariacie Rady Komórkę Policyjną. Tam też od czerwca 2000 r. działa Centrum Sytuacyjne/Komórka Kryzysowa.

W sprawie powołania sił szybkiego reagowania UE między państwami członkowskimi pojawiły się poważne rozbieżności. Powodów, dla których nie udało się zrealizować Europejskiego Celu Operacyjnego do wyznaczonego terminu (2003 r.) było kilka:

Po pierwsze, chociaż część państw była gotowa dobrowolnie przekazać na rzecz misji jednostki wojskowe i sprzęt, które miały stanowić konglomerat formacji narodowych to większość z członków UE próbowała ograniczyć swój udział do minimum. Żądały one jasnego określenia i zdefiniowania, w jakich misjach mają brać udział ich siły zbrojne, co przyczyniłoby się do zmniejszenia elastyczności działań antykryzysowych⁴⁹. Ponadto trudności pojawiały się w prowadzeniu wspólnych manewrów, ćwiczeń, koordynacji wywiadu i wymianie informacji, w systemach rozpoznania, pociskach sterowanych, uzupełnianiu paliwa w trakcie lotu i inne. W dziedzinie wspólnego wywiadu UE miała do wyboru kilka systemów wykrywania ruchomych przedmiotów (MTI): amerykański ISTAR, francuski HORIZON, włoski CRESI i angielski ASTOR. W efekcie nie mogła zdecydować się na żaden z nich. Ponadto większość państw była zaangażowanych w prowadzenie działań w różnych miejscach na świecie i – ze względu na to – nie było w stanie udostępnić pewnych elementów sił zbrojnych do celów Unii Europejskiej. „W istocie zawsze tak bywa, kiedy

¹⁸ Simon Duke, „CEDSP: Nice’ Overtrumped Success?”, *European Foreign Affairs Review*, Nr 6, 2001, s. 155-175.

⁴⁹ Tania M. Chacho, „Implementing the Headline Goals: The Military Aspect”, *Studies in Contemporary History and Security Policy*, Vol. 11, Bern 2003, s. 56-57.

siły zbrojne tworzone są a zasadzie dobrowolnego uczestnictwa i realizacja Celu Operacyjnego nie było tu wyjątkiem”⁵⁰.

Po drugie, budżety obronne państw członkowskich były niewystarczające, aby sprostać wyzwaniom unijnych sił antykryzysowych. Ponadto napotymano szereg trudności w transformacji europejskich sił zbrojnych: z sił obrony na siły interwencyjne i ekspedycyjne.

Po trzecie, na rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zaciążył konflikt w Iraku w marcu 2003 r., który doprowadził do poważnych rozbieżności między najważniejszymi państwami – pionierami europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony – Francją, Niemcami a Wielką Brytanią. Zaangażowanie Anglików w wojnę w Iraku osłabiło proces budowania europejskiej samodzielności w działaniach antykryzysowych. Robert Kenan przekonywał wówczas, że jeżeli chodzi o sprawy bezpieczeństwa, powinniśmy przestać udawać, że Europejczycy i Amerykanie żyją na tej samej planecie.

W związku z tymi zjawiskami państwa członkowskie skoncentrowały swoje wysiłki na opracowywaniu dalszych planów, koncepcji i strategii umożliwiających zwiększenie roli UE w sferze działań antykryzysowych, a także realizację Europejskiego Celu Operacyjnego.

Na konferencji nt. zdolności państw do tworzenia tych sił (*Capability Improvement Conference*) 19 października 2001 r. powołano do życia plan zdolności europejskich (*European Capability Action Plan – EAPC*), który miał na celu lepsze zidentyfikowanie potrzeb i harmonizację działań w sferze antykryzysowej. Plan ten przyjęto w grudniu 2001 r. w Laeken pod nazwą Plan Działania na rzecz Europejskich Zdolności Obronnych (*European Capabilities Action Plan – ECAP*)⁵¹. Jego realizacja pozwoliłaby na wypełnienie luki i niedoborów w budowie zasobów reagowania kryzysowego. Również w Laeken państwa członkowskie w deklaracji nt. przyszłości Unii Europejskiej,

⁵⁰ “Realizacja Celu Strategicznego z Helsinek”, *NATO Review*, Jesień 2002, <Źródło URL: <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue3/polish/art4.html>>.

⁵¹ Ryszard Zięba, „Współodpowiedzialność Unii Europejskiej...”, op. cit., s. 12.

zdecydowały się powołać Konwent, który miał opracować konstytucję dla Europy, określającą między innymi zasady i funkcjonowanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁵².

3. Europejska strategia bezpieczeństwa

W czerwcu 2003 r. Javier Solana, podczas „szczytu” UE w Salonikach przedstawił dokument pt. „Bezpieczniejsza Europa w lepszym świecie”. Dokument ten następnie został zatwierdzony przez Radę Europejską na posiedzeniu w Brukseli 12 grudnia 2003 r. Ze względu na swój przełomowy charakter zyskał on miano „wielkiej strategii” Unii Europejskiej. Po raz pierwszy w historii Zachodniej Europy Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa sformułował, w imieniu całej Unii Europejskiej, „wspólną koncepcję strategiczną”⁵³. Dokument ten zyskał szczególne znaczenie ze względu na: pojawienie się nowych zagrożeń związanych z międzynarodowym terroryzmem, konfliktem w Afganistanie i Iraku. Niektórzy analitycy podkreślają, że Europejska strategia bezpieczeństwa była próbą odpowiedzi na Narodową Strategię Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych opublikowaną we wrześniu 2002 r. W amerykańskiej strategii także zdefiniowano nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa, a jednocześnie przewidziano możliwość prewencyjnej akcji zbrojnej przeciwko nowym zagrożeniom (uprzedzające uderzenie).

We wstępie Javier Solana przekonuje, że Unia Europejska odegrała centralną rolę w budowaniu bezpieczeństwa, pokoju i stabilności na

⁵² „Przyszłość Unii Europejskiej. Deklaracja z Laeken”, Klaus Bachman, *Konwent o przyszłości Europy*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT 2004, s. 237-244.

⁵³ Pascal Vennesson, „Defining Europe’s Liberal Grand Strategy: An International of a Secure Europe in a Better World”, *Asia, Europe and the Unipolar International System*, The 20th Taiwan – European Conference, 7-8 November 2

Ryszard Zięba, „Współodpowiedzialność Unii Europejskiej...”, op. cit., s. 12.

⁵³ „Przyszłość Unii Europejskiej. Deklaracja z Laeken”, Klaus Bachman, *Konwent o przyszłości Europy*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT 2004, s. 237-244.

kontynencie. Używa on pojęcia „wspólnoty bezpieczeństwa”, a to dlatego, że członkowie owej wspólnoty rozwiązują, środkami pokojowymi, spory powstałe między nimi i współpracują w ramach wspólnych instytucji. Wspólnota ta ponadto doprowadziła do przemiany autorytarnych reżimów w „bezpieczne, stabilne i dynamiczne demokracje”. Javier Solana podkreślił rolę, jaką odegrały Stany Zjednoczone dla zapewnienia bezpieczeństwa Europy i procesu jej integracji.

Podkreśla, że Europa nigdy nie cieszyła się w takim stopniu, jak obecnie, dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością. Ale Europa nadal stawia czoło zagrożeniom i wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa. Najlepszą i zarazem najgorszą ilustracją tego zjawiska była wojna na Bałkanach. Nowe wyzwania i zagrożenia są obecnie głębsze niż kiedykolwiek. W ostatniej dekadzie każdy region świata był dotknięty konfliktem zbrojnym. Większość z tych konfliktów toczyła się w obrębie państw, a nie między nimi, a większość ofiar to ludność cywilna. Podkreśla on, że niektóre państwa wpadły w spiralę konfliktów, z których ciężko jest je wydostać. Wspomina się także o „europejskich siłach zbrojnych”, przez które należy rozumieć jako armie państw członkowskich.

Europejska strategia bezpieczeństwa podkreśla wyraźnie, że Unia Europejska jest graczem światowym. Solana stoi na stanowisku, że bycie nim przez UE nie jest kwestią wyboru ale faktem, który już się dokonał. Jako Unia 25 państw liczących 450 milionów mieszkańców, wytwarzająca jedną czwartą światowego produktu narodowego brutto (PNB) powinna być gotowa do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz do wspólnego budowania lepszego świata. Javier Solana stawia znak równości między pojęciem władzy, jaką ma UE, a wynikającymi z tego obowiązkami światowego gracza. Jeżeli UE chce być potęgą światową, musi ponosić odpowiedzialność za światowy ład i porządek. Z tego wynika, że UE powinna brać udział w dzieleniu

⁵³ Pascal Vennesson, "Defining Europe's Liberal Grand Strategy: An International of a Secure Europe in a Better World", *Asia, Europe and the* 003, Warsaw: Institute International Relations 2003, s. 14-32.

się ze Stanami Zjednoczonymi obowiązkami z dziedziny umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Dokument dzieli się na trzy części. W pierwszej zostały scharakteryzowane nowe zagrożenia i nowe otoczenie zewnętrzne Unii Europejskiej, które wpływa bezpośrednio na stan jej bezpieczeństwa. W części drugiej określono cele strategiczne, które mają pomóc Europie zmierzyć się z nowymi zagrożeniami. Część trzecią poświęcono implikacjom nowej sytuacji dla polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

W części pierwszej, w której omawia się wyzwania globalne i zagrożenia, Javier Solana, stwierdza, że żyjemy w erze globalizacji. Ma to swoje pozytywne, jak i negatywne implikacje dla Europy. Z jednej strony powoduje to zagrożenia dla każdego państwa na świecie tj. międzynarodowy terroryzm; z drugiej zaś propaguje demokrację i rozwój dla wielu ludzi. Odległość nie odgrywa już tak znaczącej roli. Bowiem „problemy takie jak w Kaszmirze, w regionie Wielkich Jezior oraz na Półwyspie Koreańskim mają taki sam wpływ pośredni i bezpośredni na interesy europejskiej jak konflikty rozgrywające się bliżej, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie”. Konflikty te zagrażają stabilności regionalnej, powodują ofiary w ludziach i niszczą infrastrukturę społeczną i materialną; zagrażają mniejszościom, podstawowym wolnościom i prawom człowieka. Podkreśla się zatem wyraźnie, że „wobec nowych zagrożeń, pierwsza linia obrony Europy, znajduje się poza jej granicami”. W świecie globalnym, żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie zmierzyć się z obecnymi, złożonymi problemami. I mimo że granice się zacierają to „geografia wciąż odgrywa znaczącą rolę”. Dlatego priorytetem dla interesów europejskich jest najbliższe zewnętrzne sąsiedztwo UE.

4. Nowe zagrożenia i otoczenie zewnętrzne Unii Europejskiej

Dla potrzeb definicji współczesnych zagrożeń w strategii wykorzystano badania Eurobarometru, przeprowadzonych badań opinii publicznej z października-listopada 2002 r. Wyszczególnione w strategii zagrożenia odpowiadają percepcji zagrożeń Europejczyków.

Do głównych zagrożeń zaliczono cztery najważniejsze: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, rozpad państwa oraz przestępczość zorganizowaną. Dodatkowo wylicza się: zależność w sektorze energetycznym, rozprzestrzenianie się chorób (AIDS), głodu i biedy. W dużej mierze także problemy gospodarcze i polityczne powodują pojawianie się konfliktów i destabilizacji. Największym dziś niebezpieczeństwem jest z kolei ewentualność uzyskania broni masowego rażenia.

W dokumencie podkreśla się, że niebezpieczeństwo agresji na szeroką skalę wobec jakiegokolwiek państwa członkowskiego UE jest obecnie mało prawdopodobne. Natomiast, współczesne zagrożenia są „bardziej zróżnicowane, mniej widoczne i mniej przewidywalne”, niż w przeszłości. Charakteryzuje się warunki, w jakich może dość do konfliktu zbrojnego, w szczególności wojny domowej. Bieda, głód, uchodźcy oraz brak reform ekonomicznych w większym stopniu zagrażają destabilizacji i mogą prowadzić do wybuchu niepokoju, a z czasem i wojny. „Złe zarządzanie”: korupcja, nadużycia władzy, słabe instytucje, brak odpowiedzialności korodują państwa od wewnątrz. Rozpad państw powoduje niestabilność w regionie. W takich sytuacjach wojna staje się także bardziej prawdopodobna. Również zależność energetyczna powoduje szczególne zagrożenia dla Europy, która jest największym importerem ropy naftowej i gazu ziemnego.

W części drugiej pt. „Cele strategiczne” Strategia bezpieczeństwa europejskiego wymienia trzy możliwe reakcje UE na międzynarodowe

zagrożenia i wyzwania. Unia Europejska aktywnie przeciwdziałała głównym zagrożeniom:

- w odpowiedzi na wydarzenia z 11 września 2001 r. wprowadziła środki, które obejmują: przyjęcie europejskiego nakazu aresztowania, przeciwdziałanie finansowaniu terrorystów oraz porozumienie w sprawie wzajemnej pomocy prawnej z USA. UE wciąż rozwija współpracę w tej dziedzinie i ulepsza środki obrony;
- UE prowadziła politykę przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia przez wiele lat. Postanowiła wzmocnić Międzynarodową Agencję Energii Atomowej, środków zaostrzających kontrolę eksportu oraz przestrzeganie traktatów i zobowiązań międzynarodowych;
- pojęła kroki zmierzające do zapewnienia pomocy w zakresie rozwiązywania konfliktów regionalnych oraz przywrócenia równowagi w państwach, które uległy rozpadowi.

W Strategii bezpieczeństwa europejskiego UE powinna promować „*dobre rządy*”, zarówno w państwach na wschodzie, jak i w regionie Morza Śródziemnego. „*Naszym zadaniem jest wspieranie dobrze zarządzanych krajów*”. Dalej pisze, że najlepszą ochronę naszego bezpieczeństwa stanowią dobrze rządzone państwa demokratyczne”. Wówczas też możliwe są dobre i ścisłe relacje z tymi państwami a Unią Europejską. Jednym z środków promujących stabilność w otoczeniu zewnętrznym UE, np. na Bałkanach, jest obietnica integracji tych państw z Unią. Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wymienia także inne środki, do których zalicza: handel, pomoc w reformach politycznych i gospodarczych, programy pomocowe. Solana twierdzi w strategii, że „polityka w zakresie handlu i rozwoju może być potężnym narzędziem wspierania reform”.

Ponadto, Solana uważa, że przeciwdziałanie nowym zagrożeniom, które straciły w większości charakter militarny, nie zawsze musi być regulowane przy

pomocy środków wojskowych. W strategii bezpieczeństwa europejskiego jest napisane, że „żadne z nowych zagrożeń nie jest wyłącznie militarne, a zatem nie może ono zostać zwalczone tylko militarnymi sposobami”. Tylko w wyjątkowych sytuacjach należy użyć siły zbrojnej. UE podtrzymała wcześniejsze deklaracje o wspieraniu działań ONZ na rzecz umacniania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zapowiada jednak, że UE powinna być zdolna do działań prewencyjnych wobec państw, które stwarzają zagrożenia. Wyraźnie zostało podkreślone, że UE nie unika zaangażowania militarne. Unia powinna być gotowa działać zarówno w sferze wojskowej, jak i cywilnej. Najlepszym rozwiązaniem jest jednak połączenie wysiłków wojskowych i cywili w zarządzaniu kryzysami, kiedy „instrumenty wojskowe mogą być niezbędne do przywrócenia porządku, a środki humanitarne do rozwiązywania nagłych kryzysów. Konflikty regionalne wymagają rozwiązywania politycznego, ale środki wojskowe i skuteczna ochrona porządku publicznego mogą być niezbędne na etapie następującym po konflikcie”.

W części trzeciej charakteryzuje się implikacje, jakie dla Europy mają nowe zagrożenia i otoczenie zewnętrzne. Zasięg geograficzny odpowiedzialności UE obejmuje cały glob. W pierwszym rzędzie mowa jest o najbliższym sąsiedztwie: Ukrainie, Białorusi, a także przyszłym: Mołdawii i Kaukazie Południowym. Oddzielnie ujmowane są stosunki z Rosją, Japonią, Kanadą, Chinami i Indiami, z którymi Unia chce rozwijać strategiczne partnerstwo. Te państwa, zdaniem Javiera Solany, spełniają ważną rolę stabilizacyjną w regionach świata, do których należą.

Unia Europejska, która rozwija spójną politykę zagraniczną oraz dąży do skutecznego zarządzania kryzysami powinna być: bardziej aktywna, bardziej spójna, bardziej sprawna w działaniu oraz zdolna współpracować z innymi.

Operacje antykryzysowe, jakie UE pragnie prowadzić powinny wykraczać poza definicje misji typu petersberskiego i obejmować także operacje rozbijania, wspierania państw trzecich w walce z terroryzmem oraz udzielania

wsparcia w reformach obronnych. Zapowiedziano, że Unia 25 państw przeznaczająca na obronę ponad 160 mld euro powinna być w stanie prowadzić kilka operacji zagranicznych jednocześnie, a także przywiązywać dużą wagę do prowadzenia operacji zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Chociaż jest mowa o wspieraniu działań Narodów Zjednoczonych podejmowanych w reakcji na zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, nie jest wprost powiedziane, że operacje UE muszą mieć legitymizację Rady Bezpieczeństwa ONZ.

W odpowiedzi na amerykańską Narodową Strategię Bezpieczeństwa USA, w której zawarto możliwość prewencyjnego uderzenia zbrojnego, Solana w Strategii kładzie nacisk na „wyprzedzające zaangażowanie”. Oznacza ono większą aktywność UE w sprawach regulowania sytuacji destabilizacyjnych, zanim przekształcą się one w kryzys lub konflikt zbrojny. Stwierdza się w dokumencie, że „Unia Europejska musi być gotowa zanim kryzys się pojawi” oraz, że UE powinna być zdolna do wczesnej i szybkiej, a kiedy to konieczne, zdecydowanej interwencji.

Podkreśla się, że przy prowadzeniu operacji antykryzysowych niezbędna jest poprawa wymiany informacji wywiadowczych między państwami członkowskimi a ich partnerami, a także spójność dowodzenia w sytuacji kryzysu. Ażeby UE była bardziej spójna ważnym jest połączenie europejskich instrumentów i możliwości: programów pomocy i Europejskiego Funduszu Rozwoju, zdolności wojskowych i cywilnych.

W celu zwiększenia zdolności do działania Unii Europejskiej proponuje się powołanie agencji obrony. Jeżeli chodzi o europejskie siły zbrojne to, ze Strategii bezpieczeństwa wynika, że powinny one być: bardziej elastyczne, mobilne, umożliwiające reagowanie na nowe zagrożenia. Ponadto należy stworzyć większe zasoby obronne, efektywniej je wykorzystywać, a także korzystniej wykorzystywać wspólne środki stałe.

Unia Europejska powinna działać wspólnie z innymi na rzecz bezpieczeństwa, zarówno w ramach wielostronnych struktur, jak i z poszczególnymi partnerami. Wymienia się tu na pierwszy miejscu stosunki transatlantyckie i rolę Stanów Zjednoczonych. Ale UE chce działać w kierunku współpracy ze wszystkimi państwami, które podzielają jej cele i wartości.

Aktywne uczestnictwo UE w tego typu działaniach jest nie tylko odpowiedzią na nowe zagrożenia, ale również kwestią jej wiarygodności jako aktora międzynarodowego.

5. Zagadnienia bezpieczeństwa i obrony w Konstytucji dla Europy

Konstytucja, która została opracowana przez Konwent w sprawie przyszłości Europy pracujący od 28 lutego 2002 r. do 10 lipca 2003 r., była poddana głosowaniu podczas Międzyrządowej Konferencji w grudniu 2003 r. Wówczas została ona odrzucona, głównie ze względu na rozbieżności w sprawie głosowania w najważniejszych instytucjach Unii Europejskiej. Państwa doszły do porozumienia w czerwcu 2004 r., a 29 października 2004 r. w Rzymie dwadzieścia pięć państw podpisało Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Akt Końcowy ze spotkania podpisały także trzy państwa kandydujące: Bułgaria, Rumunia i Turcja. Niektóre zapisy Traktatu nie satysfakcjonują państw członkowskich i istnieje realna obawa o to, czy uda się zakończyć proces ratyfikacji tego dokumentu w państwach członkowskich, tym bardziej, że wiele z nich przewiduje przyjmowanie go w referendum obywatelskim.

Konstytucja proponuje kilka zmian w sferze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Większość propozycji została przyjęta bez większych dyskusji. Nie wywołały także wielu głosów krytyki wśród publicystów i analityków. Propozycje te dotyczą redefinicji zadań wojskowych, które UE powinna zmodyfikować, powołać agencję obronną oraz europejski dyplomatyczny

korpus, a także ustanowić urząd europejskiego Ministra Spraw Zagranicznych. Dodatkowo włączono do Traktatu klauzulę solidarności⁵⁴. Ale dokument ten ma też wady, które w dalszej perspektywie mogą okazać się decydujące.

Nowymi elementami zawartymi w Konstytucji są:

- Minister Spraw Zagranicznych UE;
- klauzula solidarności;
- klauzula ściślejszej współpracy (zbiorowa samoobrona);
- klauzula stałej współpracy strukturalnej (trzon zdolności).

6. Minister Spraw Zagranicznych Unii Europejskiej

Najważniejszą zmianę w funkcjonowaniu Komisji Europejskiej wprowadzi usytuowanie w jej strukturze Ministra Spraw Zagranicznych Unii. Ma on połączyć stanowiska komisarza ds. stosunków zewnętrznych oraz Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Ministra Spraw Zagranicznych Unii będzie mianowała Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, w porozumieniu z Przewodniczącym Komisji. Także na wniosek Przewodniczącego Komisji będzie można tą samą procedurą odwołać MSZ UE. W przypadku rezygnacji całego kolegium Komisji Europejskiej w wyniku uchwalenia wotum nieufności przez Parlament, Minister Spraw Zagranicznych UE będzie rezygnował z pełnienia funkcji w Komisji. Wspólnie z innymi członkami Komisji Minister Spraw Zagranicznych UE będzie także podlegał zatwierdzeniu przez Parlament Europejski.

Minister Spraw Zagranicznych będzie prowadził „z upoważnienia Rady” Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii, włącznie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Ma on przyczyniać się do rozwoju EPBiO

⁵⁴ Thomas Forsberg, „Security and Defence Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment”, *Connections, The Quarterly Journal*, Vol. III, Nr 3, Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, September 2004, s. 13-27.

poprzez zapewnienie min. implementacji decyzji europejskich Rady Europejskiej i Rady Ministrów w powyższym zakresie. Minister jest wiceprzewodniczącym Komisji i jako jedyny odpowiada za obowiązki Komisji w zakresie stosunków zewnętrznych i koordynującym inne działania zewnętrzne Unii. Zarazem Minister będzie przewodniczył nowej formacji Rady UE – Radzie do Spraw Zagranicznych, kierując w ten sposób pracami ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich (art. 28 (3-4) TK). Minister Spraw Zagranicznych będzie prowadził dialog z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi dysponując upoważnieniem do wyrażania stanowiska Unii Europejskiej na forum międzynarodowym (art. III 296 (2) TK).

W wykonywaniu swoich funkcji Minister Spraw Zagranicznych Unii będzie wspomagany przez „Europejską Służbę Działań Zewnętrznych”, złożoną z urzędników odpowiednich departamentów Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z osób oddelegowanych przez służby dyplomatyczne państw członkowskich. Organizacja i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych zostaną określone w decyzji europejskiej Rady, przyjętej na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych UE, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji (art. III-296 (3) TK). Zgodnie z dołączoną do TK deklaracją Konferencji Międzyrządowej (nr 24), w chwili podpisania TK, Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Komisja oraz państwa członkowskie rozpoczną prace przygotowawcze dotyczące utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁵⁵.

Minister ma być odpowiedzialny za prowadzenie polityki zagranicznej UE zarówno w ramach kompetencji komisarza, jak również jako Przewodniczący Rady Ogólnej ds. Spraw Zagranicznych⁵⁶. Będzie on mógł

⁵⁵ Cezary Herma, „Najważniejsze postanowienia systemowe Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej (część I)”, *Analizy UKiE*, październik 2004, s. 14-15.

⁵⁶ W skład Rady ds. Ogólnych wchodziłi ministrowie spraw zagranicznych. Z dniem 22 lipca 2002 r. zaczęła funkcjonować jako Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zagranicznych.

składać propozycje w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i będzie odpowiedzialny za implementację tych propozycji.

Nie tylko państwa członkowskie UE, ale prawie wszyscy Europejczycy byli zgodni co do potrzeby powołania jednego organu odpowiedzialnego za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Niewątpliwie zwiększy to możliwości UE jako aktora międzynarodowego. Kilka lat temu połączenie funkcji Komisarza ds. Zewnętrznych UE oraz Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie było możliwe bo burzyłoby to podział na trzy filary Unii Europejskiej. W Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy UE nie występuje w tryfilarowej konstrukcji, ale jako całość. Dlatego też pomysłodawcom tego dokumentu udało się także połączyć dwie funkcje, które w wielu przypadkach pokrywały się i dublowały ze szkodą dla wizerunku UE jako aktora obiegu międzynarodowego.

Istnieją także obawy takiego połączenia wielu funkcji w osobie jednego człowieka. Minister Spraw Zagranicznych pełniłby bowiem jednocześnie: funkcje Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, zastępuje dotychczasowy urząd WP ds. WPZiB, przejmuje też pewne funkcje Przewodniczącego Rady Ministrów. Nadia Kelin oraz Wolfgang Wessels uważają, że minister spraw zagranicznych będzie znajdował się w sytuacji trudnych wyborów, swoistego szpagatu między poszczególnymi funkcjami. Będzie on bowiem bardzo zajętą osobistością. Jako wiceprzewodniczący Komisji będzie miał obowiązki administracyjne, a z drugiej strony powinien wiele podróżować jako wizytówka UE na zewnątrz. Nie jest możliwością, aby udało się to jednej osobie. Dojdzie bowiem do tego, że minister będzie miał wielu „pomocników”, którzy ponownie wprowadzą zamęt do sprawowanego urzędu.

Najbardziej kontrowersyjną propozycją było powołanie Przewodniczącego Rady Europejskiej (art. I-21). Miał on zastąpić dotychczasową prezydencję, której rotacja następuje co sześć miesięcy. Pełniłby

on swoją funkcję dłużej – bo dwa i pół roku i miałyby zdolności zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii Europejskiej. Z jednej strony łączyłby on administracyjne funkcje przygotowania spotkań Rady Europejskiej i osiągania konsensusu między państwami członkowskimi. Z drugiej strony miałyby reprezentować UE na zewnątrz.

Wady rotacyjnych prezydencji szczególnie widoczne są w sferze polityki zagranicznej. Powoduje to, że polityka nie jest spójna i konsekwentna, tylko „impulsywna”. Ponadto małe państwa nie są zbyt dobrze widziane jako reprezentanci interesów całej Unii Europejskiej. Problem ten mógłby zniknąć, gdyby stworzono mechanizm, w którym prezydencje „małego” państwa wspierało państwo „większe”. Z kolei podstawowym minusem powołania Przewodniczącego Rady Europejskiej byłoby dublowanie funkcji nowego Ministra Spraw Zagranicznych UE, a przecież po to miał być powołany, aby uniknąć tego typu zdarzeń. W Konstytucji nie rozwiązano tego problemu i zostało zapisane jedynie, że Przewodniczący Rady Europejskiej nie powinien działać „bez uszczerbku” dla odpowiedzialności Ministra Spraw Zagranicznych UE.

Kolejną propozycją jest powołanie agencji obrony (Agencja ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia – Art. I-40(3) oraz III-212). Agencja ma za zadanie, pod kierunkiem Rady Ministrów, identyfikować potrzeby wojskowe i promować harmonizację produkcji uzbrojenia, badań i polityk. Ma ponadto przyczyniać się do określania celów zdolności obronnych i oceny wykonywania zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie w zakresie zdolności obronnych; a także wspierać harmonizację potrzeb operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych sposobów zamówień; zgłaszać wielostronne projekty dla osiągnięcia celów zdolności obronnych oraz zapewniać koordynację programów realizowanych przez państwa członkowskie i zarządzanie szczególnymi programami współpracy; ma wspierać badania nad technologiami obronnymi oraz koordynować i planować wspólne działania

badawcze i studia nad rozwiązaniami technicznymi odpowiadającymi przyszłym wymaganiom operacyjnym. Oznaczałoby to lepsze wykorzystanie środków finansowych na obronę. Ale Agencja nie otrzymała żadnej władzy politycznej i w związku z tym może mieć problemy we wdrażaniu „swoich zaleceń”.

7. Misje Unii Europejskiej

Konstytucja sugeruje, że Unia Europejska rozszerzy zadania wojskowe o misje rozbijania, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracania pokoju i stabilizacji po konfliktach. Misje te mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach. W ramach decyzji europejskich Rada może powierzyć przeprowadzenie misji grupie państw członkowskich, które wyrażają taką wolę i które dysponują potencjałem wymaganym dla tej misji. Państwa te, wspólnie z Ministrem Spraw Zagranicznych, uzgadniają między sobą sposób zarządzania misją. Zdaniem analityków UE zmierza więc do rozszerzenia katalogu operacji antykryzysowych, wykraczających poza tzw. misje petersberskie. Wyraźnie wykluczono możliwość powołania się na zapisy o zbiorowej samoobronie oraz interwencji wyprzedzającej.

8. Klauzula solidarności

Klauzula solidarności (Art. I-42 i III-231) mówi, że „Unia i jej państwa członkowskie powinny współdziałać w duchu solidarności i należy przyjąć z pomocą, jeżeli państwo członkowskie stało się ofiarą ataku terrorystycznego lub też naturalnej albo spowodowanej przez człowieka katastrofy żywiołowej”. Obietnica solidarnej pomocy może oznaczać, że UE i jej państwa członkowskie

mogą zmobilizować wojskowe instrumenty, aby wesprzeć państwo członkowskie w sytuacji ataku terrorystycznego.

Klauzula ta także stwarza kilka problemów. Analitycy podkreślają, że byłoby dziwne, gdyby państwa pozostały obojętne na atak terrorystyczny na któregoś z członków UE. Trudności pojawiają się w sferze definicji bowiem nie wiadomo jak odróżnić zagrożenie terrorystyczne od zagrożeń dotyczących zobowiązań do samoobrony. Zgodnie z Europejską strategią bezpieczeństwa najważniejszym zagrożeniem UE dzisiaj jest międzynarodowy terroryzm, a więc czy klauzula solidarności powinna implikować obronę tego kraju przez pozostałe państwa? Ponadto pojęcie zagrożenia terrorystycznego jest bardzo elastyczne i jest ono odczuwalne we wszystkich państwach UE. Dlatego sugestią grupy roboczej ds. obrony było, żeby klauzula solidarności odnosiła się do zagrożenia terroryzmem stosowanym przez pozapaństwowe podmioty, ale to nie znalazło się w artykułach Konstytucji.

9. Wzmocniona współpraca

Kolejną kwestią omawianą podczas prac nad Konstytucją dla Europy było wprowadzenie mechanizmu wzmocnionej współpracy w sprawy związane ze WPZiB. W świetle Traktatów o UE (Amsterdamskim, z Nicei) wzmocniona współpraca mogła dotyczyć tylko wspólnych działań i wspólnych stanowisk z wyłączeniem spraw mających implikacje wojskowe lub charakter obronny. Jej celem miało być strzeżenie wspólnych wartości i służenie interesom Unii jako całości poprzez podkreślanie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej. We wzmocnionej współpracy mogła brać udział grupa co najmniej ośmiu państw, mogła być jednak podjęta tylko wówczas, jeśli Rada UE uznała, że celów, które sobie wyznacza nie można osiągnąć na podstawie postanowień traktatowych.

Wzmocniona współpraca w Konstytucji dla Europy w ramach WPZiB może być podjęta tylko za zgodą Rady Ministrów. Komisja i Minister Spraw Zagranicznych tylko opiniują wniosek „wąskiego kręgu” państw, ale nie mogą go odrzucić. Parlament natomiast dostaje jedynie informacje. I co bardzo istotne Rada Ministrów wydaje swoją decyzję europejską na zasadzie większości kwalifikowanej.

Według Konwentu wzmocniona współpraca nie jest ograniczona jedynie do implementacji „wspólnego stanowiska” lub przeprowadzenia „wspólnej akcji”⁵⁷.

W Konstytucji dla Europy wprowadzono dwa rodzaje wzmocnionej współpracy, mianowicie:

- „ściślejszej współpracy”;
- „stałej współpracy strukturalnej”.

Ściślejsza współpraca dotyczy dwustronnych gwarancji bezpieczeństwa, dla tych państw, które ma wiązać obowiązek wzajemnej pomocy w wypadku zbrojnego ataku z zewnątrz. natomiast drugi zwrot oznacza możliwość tworzenia europejskiego rdzenia zdolności w sferze bezpieczeństwa i obrony (hasło „*Europa rdzenia*”).

Idea wąskiej grupy państw, której celem jest zbudowanie trzonu zdolnego do działań w sferze bezpieczeństwa nie jest nowa ale pomysłodawcy umieszczenia odpowiedniego zapisu o takiej współpracy mieli głównie na względzie nadchodzące rozszerzenie UE. Podejmowanie decyzji jednomyślnie, przy tak dużej liczbie państw, byłoby utrudnione. Najbardziej znanym pomysłem zbudowania trzonu wzmocnionej współpracy był tzw. gang czterech: Francji, Niemiec, Luksemburgu i Belgii, które to państwa zdecydowały się na większą integrację w sferze wojskowej w kwietniu 2003r. Pomysły były takie, ażeby min. utworzyć wspólny sztab wojskowy z siedzibą w Tervuren, w Belgii, nie doprowadziły do konstruktywnych rezultatów.

⁵⁷ Klaus Bachman, *Konwent o przyszłość Europy*, op. cit. s. 229-230.

Inny przykład dotyczył możliwych spotkań *ad hoc* największych państw UE. Podczas operacji w Afganistanie w październiku 2001 r. brytyjski premier Tony Blair zaprosił na spotkanie w Londynie tylko przedstawicieli Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii, Danii i Belgii oraz Wysokiego Komisarza ds. WPZiB – Javiera Solanę. Podobnie kanclerz Niemiec – Gerhard Schröder zaprosił premierów Francji i Anglii do Berlina na rozmowy dotyczące wspólnego stanowiska w sprawie regulowania sytuacji w Iraku po zakończeniu działań wojennych (wrzesień 2003, luty 2004).

Podczas ostatecznych negocjacji wykreślono artykuł o ściślejszej współpracy, ale pozostało stwierdzenie o jej powołaniu w artykule I-40 (7), w którym zapisano, że „ustanawia się ściślejszą współpracę w ramach Unii w dziedzinie wzajemnej obrony (...). W razie zbrojnej agresji na terytorium jednego z Państw uczestniczących we współpracy, pozostałe Państwa uczestniczące udzielają mu, wszelkimi dostępnymi im środkami, pomocy i wsparcia, wojskowego lub innego, zgodnie z postanowieniami artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych”. Analitycy zauważają, że nie jest jasne o jakie konkretnie gwarancje obrony chodzi. W związku z tym, na życzenie Anglików, Włosi dodali stwierdzenie, że „zobowiązania i współpraca w tej sferze powinny być w ścisłej kooperacji ze zobowiązaniami NATO”, które pozostaje podstawą zbiorowej obrony państw członkowskich. Ściślejsza współpraca nie jest zamknięta dla innych państw.

Klauzula ściślejszej współpracy wywołała prawdziwą burzę wśród państw neutralnych: Austrii, Finlandii, Irlandii i Szwecji, które zaczęły obawiać się utraty swojego statusu. W związku z tym zobowiązanie do przyjscia z pomocą państwu – ofierze agresji – jest nieobligatoryjne. Dodatkowo znalazło się stwierdzenie, że „polityka Unii nie uchybia specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich”.

Drugi rodzaj wzmocnionej współpracy to stała współpraca strukturalna (art. I-40 (6), Art. III-213), która – wedle zapisów Konstytucji – jest otwarta dla

pewnej grupy państw. Warunkiem wstępnym do zaliczenia państwa do takiego kręgu współpracy, jest „spełnienie wysokich kryteriów zdolności wojskowej i pragnienie wstąpienia na wyższy poziom zobowiązań”. W art. III-213 jest mowa o tym, że państwa, które spełniają zastrzone kryteria w zakresie zdolności wojskowych i pragną podjąć bardziej wiążące zobowiązania w tym względzie w celu podjęcia misji o większych wymaganiach mogą być objęte współpracą strukturalną.

Analicycy obawiali się, że strukturalna współpraca może doprowadzić, w pewnych przypadkach, do tworzenia dyktatoratu lub triumwiratu. Podejmowanie decyzji zostało w Konstytucji „zawężone” bowiem jeżeli Rada Ministrów podejmowałaby decyzje dotyczące kwestii objętych taką współpracą, jedynie członkowie Rady Ministrów, którzy reprezentują te państwa członkowskie biorą udział w debacie i podejmowaniu takich decyzji. Obserwatorzy przekonywali, że taka współpraca powinna być otwarta dla wszystkich państw i nie powinno się tworzyć „unii w unii”. W tym też kierunku poszła włoska prezydencja, której udało się w Protokole na temat Stałej Współpracy Strukturalnej zapisać, że współpraca strukturalna pozostaje otwarta dla wszystkich państw, które pragną intensywniej rozwijać zdolności w sferze obrony, współdziałać w siłach wielonarodowych i uczestniczyć w europejskich programach uzbrojenia.

10. Podejmowanie decyzji w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Kwestia ewentualnego usprawnienia podejmowania decyzji przez Radę UE w zakresie WPZiB jest od chwili wejścia w życie Traktatu z Maastricht jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów debaty dotyczącej II filaru

UE⁵⁸. Tak jak Traktat o UE z Maastricht, Traktat o UE z Amsterdamu oraz Traktat Nicejski nie dopuszczały użycia większości kwalifikowanej przy podejmowaniu decyzji mających implikacje wojskowe lub obronne. Jednym z nowszych rozwiązań było wprowadzenie w zakres WPZiB mechanizmu tzw. wzmocnionej współpracy. Pozwala ona na prowadzenie w dziedzinach enumeratywnie wyliczonych w TUE oraz w TWE, działań na rzecz integracji bez udziału wszystkich członków Unii. Został on ustanowiony w Traktacie Amsterdamskim i określony we wprowadzonym do TUE Tytule VII. Pierwotnie wariant ten był całkowicie wyłączony z obszaru WPZiB UE. Dopiero postanowienia Traktatu Nicejskiego pozwoliły mechanizm ten stosować.

10.1. Większość kwalifikowana

Podjęcie decyzji kwalifikowaną większością głosów w ramach WPZiB było możliwe jedynie w ramach wspólnych działań i tylko wówczas, gdy tak zdecydowała Rada Europejska. Traktat Amsterdamski rozszerzył znacząco tę możliwość, dzięki czemu Rada decydowała kwalifikowaną większością jeżeli:

- podejmuje wspólne działania, przyjmuje wspólne stanowiska względnie podejmuje inne decyzje na podstawie wspólnych strategii,
- podejmuje decyzje w celu realizacji wspólnego działania lub wspólnego stanowiska;

Możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością było obwarowane pewnymi ograniczeniami:

- nie dotyczyła ona „decyzji mających odniesienie wojskowe lub do polityki obronnej”, ograniczenie to nie obejmuje jednak kwestii mających

⁵⁸ Joanna Starzyk-Sulejewska, „Mechanizm podejmowania decyzji w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej”, Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie, Stanisław Parzymies, Ryszard Zięba (red.), s. 59, 67, 77-83.

odniesienia do polityki bezpieczeństwa, np. w ramach misji petersberskich;

- decyzje dochodziły do skutku, jeżeli mają poparcie co najmniej dziesięciu państw członkowskich, które łącznie dysponują co najmniej sześćdziesięcioma dwoma głosami ważnymi spośród osiemdziesięciu głosów ważonych;
- do głosowania nie dochodziło jeżeli jedno z państw członkowskich oświadczy, że decyzja UE narusza w ważnych sprawach jego politykę narodową; W takiej sytuacji Rada może przekazać daną decyzję Radzie Europejskiej do jednomyślnego głosowania.

Konwent dla przyszłości Europy opracował szereg istotnych zmian z punktu widzenia ewolucji międzyrządowego mechanizmu podejmowania decyzji w zakresie WPZiB, a także EPBiO. Realizacja WPZiB odbywa się poprzez: określanie ogólnych wytycznych oraz podejmowanie decyzji w sprawie działań Unii, stanowisk Unii, realizacji działań i stanowisk Unii oraz umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki. W ramach WPZiB UE może zawierać umowy z państwami i organizacjami międzynarodowymi.

W systemie decyzyjnym WPZiB zajmuje nadal Rada Europejska. Określa ona ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także w sprawach mających wpływ na kwestie polityczno-obronne. W konkretnej sytuacji może zebrać się ona na nadzwyczajnym spotkaniu. Przewodniczący ma być wybierany przez Radę w głosowaniu większością kwalifikowaną. Swoją funkcję ma sprawować dwa i pół roku. Ma on kierować pracami Rady Europejskiej, a także reprezentować UE na zewnątrz w sprawach WPZiB, nie wchodząc w kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych.

W Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, zgodnie z art. I-39 (7) oraz art.-201, w ramach spraw z zakresu WPZiB Rada Europejska i Rada Ministrów, zastępująca Radę Unii Europejskiej, nadal decydują jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków określonych w części III⁵⁹. Lista wyjątków, w których Rada Ministrów może decydować większością kwalifikowaną w sprawach z zakresu WPZiB (art. III-210 (2)) została rozszerzona do obecnie obowiązujących o sytuacje, w których Rada decyduje „w sprawie działania lub stanowiska Unii, na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych UE, przełożony w wyniku specjalnego żądania, które Rada Europejska skierowała do niego z własnej inicjatywy lub z inicjatywy Ministra”. Są to w większości decyzje wykonawcze w stosunku do decyzji głównych przyjętych na zasadzie jednomyślności, a mianowicie:

- decyzje europejskie w sprawie działania i stanowisk Unii przyjętych przez Radę Ministrów na podstawie decyzji europejskiej Rady Europejskiej, dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii;
- decyzje przyjmowane przez Radę Ministrów w sprawie działania lub stanowiska Unii, na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych przedłożony w wyniku specjalnego żądania, które Rada Europejska skierowała do niego z własnej inicjatywy lub inicjatywy ministra;
- decyzje europejskie Rady Ministrów wykonujące decyzje o realizacji działania lub stanowiska Unii;
- decyzje europejskie Rady Ministrów dotyczące mianowania specjalnego przedstawiciela zgodnie z art. III-203.

Katalog decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów większością kwalifikowaną głosów może zostać poszerzony, jeżeli Rada Europejska tak zadecyduje, stanowiąc jednomyślnie.

⁵⁹

Katarzyna Smyk, „Zakres głosowania większością kwalifikowaną w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, *Biuro Analiz UKiE*,

W Konstytucji podtrzymano zobowiązanie, że decyzje kwalifikowaną większością głosów nie mogą być przyjmowane w kwestiach wojskowych lub polityczno-obronnych, tylko zawsze na zasadzie jednomyślności. Rada Europejska może w przyszłości – jednomyślnie – ustanowić wspólną obronę państw członków Unii Europejskiej.

10.2. Konstruktynne wstrzymanie się od głosu

Ułatwieniem natomiast jest możliwość wstrzymania się od głosu, co nie koliduje z przyjęciem decyzji, stanowiąc jednomyślnie. Decyzje europejskie Rady Ministrów mogą być przyjęte, nawet wówczas kiedy jeden z członków lub reprezentantów wstrzyma się od głosu. W takim przypadku wstrzymujący się nie jest związany tą decyzją i może wydać odpowiednie oświadczenie. Istotą konstruktywnego wstrzymania się od głosu jest to, że nie stoi ono na przeszkodzie jednomyślnemu podjęciu decyzji. Zasadnicze elementy konstruktywnego wstrzymania się od głosu są następujące:

- państwo powstrzymujące się od głosu może złożyć w tej sprawie formalne oświadczenie; nie jest ono wówczas zobowiązane do realizacji danej decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię Europejską;
- „w duchu solidarności” powstrzymuje się ono od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z taką decyzją lub utrudniałyby jej realizację (konkretyzacja zasady spójnego i solidarnego działania – art.11 ust. 2 TUE);
- pozostałe państwa członkowskie zgadzają się na odmienne stanowisko państwa wstrzymującego od głosu;
- konstruktywnie wstrzymanie się od głosu przestaje działać (decyzja jednogłówna nie dochodzi do skutku), jeżeli państwa powstrzymującego się od głosu dysponują więcej niż jedną trzecią głosów ważonych.

Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, która jest integralną częścią WPZiB także charakteryzuje współpraca międzyrządowa, na co wskazuje fakt, że najważniejsze miejsce zajmuje Rada Europejska oraz Rada Ministrów. Ponadto w ramach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, Komitetu Wojskowego oraz Komórki Policyjnej niepodważalnie króluje zasada jednomyślności. Te gremia podporządkowane są Radzie Unii Europejskiej (którą w Konstytucji zastąpi Rada Ministrów). Tylko Sztab Wojskowy podlega Wysokiemu Komisarzowi ds. WPZiB. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy będzie posiadał takie same kompetencje jak dotychczas. Ma on nadzorować realizację uzgodnionej polityki oraz sprawować, pod nadzorem Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych, polityczną kontrolę i strategiczne kierownictwo operacji zarządzania kryzysowego.

W ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony decydujące decyzje podejmuje się w oparciu o zasadę jednomyślności. Jedyne ułatwienia w głosowaniu (większością kwalifikowaną) dotyczą decyzji wykonawczych w stosunku do podjętych już decyzji na zasadzie jednomyślności. Kolejne novum zawarte zostało w Konstytucji dla Europy i polega na głosowaniu w ramach współpracy strukturalnej, bowiem w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący uczestniczące państwa członkowskie. Rada wówczas stanowi większością kwalifikowaną, po konsultacji z Ministrem Spraw Zagranicznych. Większość kwalifikowana stanowi co najmniej 55% członków Rady reprezentujących uczestniczące państwa członkowskie, obejmujące co najmniej 65% ludności tych państw. Mniejszość blokująca obejmuje co najmniej minimalną liczbę członków Rady reprezentujących więcej niż 35% ludności uczestniczących państw członkowskich, plus jeden członek. Inne decyzje europejskie Rady i zalecenia przyjmowane są jednomyślnie.

Decyzje europejskie służące wdrażaniu EPBiO, także w dziedzinie operacji zarządzania kryzysowego, podejmuje Rada Ministrów, stanowiąc jednomyślnie.

Minister Spraw Zagranicznych, pod kierunkiem Rady Ministrów i w stałym porozumieniu z KPiB, zapewnia koordynację cywilnych i wojskowych aspektów misji Unii Europejskiej.

11. Cel Operacyjny 2010

W związku z trudnościami realizacji Europejskiego Celu Operacyjnego z 1999 r. pojawiły się konkurencyjne propozycje tego typu. Podczas londyńskiego szczytu *Blair-Schröder-Chirac* 24 listopada 2003 r. pojawiła się inicjatywa stworzenia europejskich sił szybkiego reagowania. Potwierdzono tę propozycję 10 lutego 2004 r. Nowa jednostka miałaby być niewielkich rozmiarów, planuje się stworzenie kilku grup bojowych liczących po 1500 osób, rozwijanych w ciągu 15 dni i mogących pozostać w akcji do 30 dni. Europejskie siły szybkiego reagowania miałyby wspierać operacje ONZ, ale nie tylko. Nie wykluczają akcji w Afryce oraz w innych regionach świata. Zaznaczono jednocześnie, że miałyby one dublować wysiłków NATO. Nowe siły byłyby otwarte dla innych państw członkowskich pod warunkiem interoperacyjności⁶⁰. Przewiduje się, że grupy bojowe będą zdolne do przeprowadzenia operacji o wysokiej intensywności, na dużą skalę, jako wstępnych działań w celu opanowywania kryzysu w upadłych lub upadających państwach.

Pomysł grup bojowych został zaakceptowany przez Komitet Wojskowy, który 3 marca 2004 r. zdecydował o sposobie przemieszczania sił szybkiego reagowania na obszary misji pokojowych, a także o ich liczbie. Wszystkie państwa do grudnia 2004 r. mają zgłaszać swój udział w tych siłach. Do 2005 r. państwa chcą sformułować 5 grup, a do 2007 siedem-dziewięć grup bojowych. Udział w podejmowaniu decyzji na poziomie UE może być możliwy tylko przy pełnym zaangażowaniu⁶¹.

⁶⁰ Luc de Barochez, *Le Figaro*, 11.02.2004 oraz *Biuletyn Unia Europejska*, nr 33, 18.02.2004.

⁶¹ *Svenska Dagbladet*, 05.03.2004; *Biuletyn Unia Europejska*, nr 49, 11.03.2004.

Kolejną propozycję zwiększenia możliwości UE w sferze bezpieczeństwa i obrony zawarto w dokumencie pt. „Europejski Cel Operacyjny 2010”. Został on zaakceptowany przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zagranicznych 17 maja 2004 i przyjęty przez Radę Europejską 17-18 czerwca 2004 r. Nowy Cel Operacyjny oparty jest na założeniach Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, uwzględnia ewolucję środowiska strategicznego i rozwój technologii, a także doświadczenia z prowadzonych operacji antykryzysowych UE.

W dokumencie potwierdza się tezę, że Unia Europejska jest globalnym aktorem, gotowym dzielić odpowiedzialność za światowe bezpieczeństwo. Unia Europejska posiada militarne i pozamilitarne zdolności przeciwdziałania nowym zagrożeniom.

Zadecydowano, że do roku 2010 państwa członkowskie będą gotowe odpowiedzieć szybką i zdecydowaną akcją, uwzględniającą całościowe podejście i całe spektrum działań, związanych z operacjami zarządzania kryzysowego (*crisis management operations*), które zawarte są w Traktacie o UE. To są: misje humanitarne, operacje typu *peace-keeping*, operacji zarządzania kryzysem, łącznie z tworzeniem pokoju. Mogą to być także wspólne operacje mające na celu rozbrojenie, wsparcie państwa trzeciego w walce z terroryzmem oraz w przeprowadzaniu reform sektora bezpieczeństwa.

Przygotowywane siły zbrojne Unii Europejskiej muszą cechować się: dyspozycyjnością do działań w różnych miejscach (*deployability*), wytrzymałością (*sustainability*), zdolnością do współdziałania z innymi siłami (*interoperability*), elastycznością (*flexibility*) oraz mobilnością (*mobility*).

Najmniejsze zgrupowanie Unii Europejskiej powinno być zdolne do działania, efektywnie i komplementarne z innymi zgrupowaniami. Jednostki wojskowe muszą być dobrze wyposażone.

Dokument podtrzymuje propozycje utworzenia grup bojowych. Ażeby usprawnić szybkie przyjsię UE z pomocą i reakcję na zaistniały kryzys

promyśłodawcy Celu Operacyjnego 2010 proponują usprawnić proces decyzyjny o powołaniu operacji. Uważają oni, że wraz z zapleczem grupy bojowej muszą być szybko przeniesione w miejsce kryzysu. To wymaga natychmiastowych decyzji politycznych. Należy powołać operację w ciągu pięciu dni od zgody Rady wyrażonej w koncepcji zarządzania kryzysem. Następnie, nie później niż po 10 dniach grupy bojowe powinny znaleźć się na miejscu kryzysu. Dla pełnej koordynacji działań grup bojowych powinien być powołany dowódca operacyjny. Unia Europejska powinna nadal ulepszać elementy szybkiej odpowiedzi na kryzysy, o których uregulowanie poprosi Rada Bezpieczeństwa NZ.

Do najważniejszych zadań Celu Operacyjnego należą:

- utworzenie w 2004 r. cywilno-wojskowego centrum w ramach struktur wojskowych, które byłoby odpowiedzialne za koordynację „szybkiej odpowiedzi”;
- powołanie agencji obrony, która rozwijałaby zdolności łączności i uzbrojenia państw członkowskich UE. Byłaby ona pomocna w wypełnianiu zobowiązań dotyczących kompatybilności uzbrojenia między armiami poszczególnych państw;
- do 2005 r. pobudzić koordynację w sferze lotnictwa strategicznego, aby osiągnąć niezbędne zdolności wsparcia operacji wyprzedzających (uprzedzających) i koordynacji lotnictwa, marynarki i sił lądowych;
- do 2010 r. należy usprawnić transport lotniczy, między państwami, które są tym zainteresowane;
- do 2007 r. mają być gotowe pozostałe grupy bojowe, które mają być uzbrojone, wyszkolone i posiadać odpowiednie zaplecze transportowe i uzbrojenia;
- ulepszyć, na wszystkich poziomach operacyjnych UE, łączność i kompatybilność sprzętu, a także aktywów lądowych i powietrznych;

- rozwijać ilościowe i jakościowe standardy, aby żołnierze poszczególnych armii państw członkowskich UE byli zdolni współdziałać ze sobą w ramach jednostek wielonarodowych.

Założeniem Celu Operacyjnego 2010 jest potrzeba przeglądu zdolności armii europejskich do szybkiej reakcji na zaistniały kryzys. Państwa członkowskie powinny, na zasadzie dobrowolności, samodzielnie reformować swoje siły zbrojne i zwiększać ich możliwości operacyjne, zarówno na pod względem technicznym, jak i koncepcyjnym.

W dokumencie stwierdza się, że należy rozwijać kulturę strategiczną, która kładłaby nacisk zwiększenie możliwości i zdolności wojskowych państw członkowskich UE. Do najważniejszych zadań należy: zdolność wysłania, utrzymania i efektywności sił zbrojnych, przeznaczonych do reagowania kryzysowego.

Unia Europejska jest świadoma, że współczesne kryzysy wymagają wielopłaszczyznowej odpowiedzi, różnych narzędzi i środków. W tym względzie UE pragnie rozwijać wojskową i cywilną współpracę ze swoimi partnerami z NATO, ONZ i innymi organizacjami regionalnymi. Europejskim przedstawicielom zależy na wzmocnieniu OBWE i Rady Europy, co przyczyni się do efektywniejszego zapobiegania konfliktom zbrojnym. Europejskim priorytetem, wyrażonym w Celu Operacyjnym 2010, jest wzmocnienie Narodów Zjednoczonych. Przykładem skutecznej operacji wsparcia rezolucji ONZ jest misja ARTEMIS w Demokratycznej Republice Kongo.

Z kolei operacja CONCORDIA w Macedonii pokazała, że UE jest zdolna przejąć obowiązki NATO w tym obszarze konfliktu i skutecznie budować strategiczne partnerstwo transatlantyckie w sferze reagowania kryzysowego.

Następną propozycją jest powołanie komórki UE w ramach SHAPE (NATO), która pozwoliłaby na wymianę informacji i zwiększenia

transparentności podejmowanych działań. Ponadto zapobiegłoby to dublowaniu działań.

W obszarze sił zbrojnych Cel Operacyjny 2010 proponuje, żeby:

- wszystkie potrzebne siły zbrojne UE były podzielone pod względem ich efektywności i zdolności operacyjnych do wykonywania zadań antykryzysowych;
- państwa członkowskie UE powinny być poinformowane, w jaki sposób brać udział w tworzeniu grup bojowych. Ze względu na fakt, że proces ten jest całkowicie dobrowolny, należy opracować harmonogram powołania tych grup, zdolnych do szybkiej reakcji;
- od 2005 r. należy zintensyfikować analizy i badania dotyczące zobowiązań katalogu zdolności, które byłyby wykorzystywane w „szybkiej odpowiedzi” UE na zaistniały kryzys;
- uwzględniać i głębiej identyfikować potrzeby poszczególnych sił zbrojnych;
- siły zbrojne były poddawane wielorakim ćwiczeniom na poziomie narodowym, jak i w ramach jednostek wielonarodowych.
- dotychczasowe koncepcje zostały uzupełnione przez wspólną koncepcję i procedury zgodnie z Europejskim Planem Zdolności, a także współgrać z koncepcją NATO.

W sferze dowództwa i kontroli powinno się usprawnić wymianę informacji, a także koordynacji działań w sferze badań kosmicznych (do 2006 r.). Z kolei do roku 2007 r. państwa członkowskie powinny zorganizować jednostki wojskowe (ich zaplecze logistyczne i transport), zarówno na poziomie narodowym, jak i wielonarodowym.

12. Konsekwencje dla Polski

W Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z września 2003r. zapisano, że „przystąpienie Polski do Unii wzmacnia podstawy szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego. Polska włącza się we współpracę w ramach UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), mających na celu min. skuteczne przeciwdziałanie istniejącym i potencjalnym zagrożeniom, utrwalanie wartości, na których opiera się Unia, oraz wpływanie – poprzez współpracę i instrumenty reagowania kryzysowego – na kształtowanie środowiska międzynarodowego (...) Polska będzie aktywnie uczestniczyć w mechanizmie WPZiB (...) oraz w rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako niezbędnego dopełnienia WPZiB, jako mechanizmu, w ramach którego możliwa jest poprawa zdolności operacyjnych państw członkowskich”⁶². Z powyższego wynika, że oficjalne stanowisko Polski na temat rozwoju EPBiO zmierza do wyposażenia UE w większe możliwości w dziedzinie antykryzysowej. Ponadto także polscy dyplomaci wypracowywali mechanizmy tej polityki w ramach negocjacji na temat Konstytucji dla Europy. Reprezentujący Polskę w Konwencji, Józef Oleksy powiedział, że „reformując Unię, należy stanowczo wzmocnić Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (...) Polskie ambicje, żeby umocnić i precyzować zewnętrzną rolę Unii dotyczą przede wszystkim jej Wymiaru Wschodniego. Chcemy stać się pomostem między Unią a jej przyszłymi sąsiadami wschodnimi, z którymi gotowi jesteśmy dzielić się naszymi doświadczeniami z okresu transformacji, czyniąc politykę wschodnią bardziej otwartą i konstruktywną”⁶³.

⁶² „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa, 8 września 2003 r.”, *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania*, Wyboru dokonali: Andrzej Ciupiński, Henryk Binkowski, Agnieszka Legucka, Warszawa: AON 2004, s. 173-174.

⁶³ Konwent. Polscy delegaci za umocnieniem wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Bruksela, 12 lipca 2002 r., *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych. Materiały do studiowania*, Wyboru dokonali: Andrzej Ciupiński, Henryk Binkowski, Agnieszka Legucka, Warszawa: AON 2003, s. 57.

Wielokrotnie w dokumentach, wypowiedziach naszych polityków podkreśla się, że Polska może dać Unii Europejskiej doświadczenie i wiedzę w kontaktach z państwami sąsiednimi na wschodzie.

W tej sprawie dyplomacja polska znalazła partnerów w UE. Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski i Szwecji Anna Linh powiedziała, że Szwecja jest gorącym zwolennikiem rozszerzonej Europy i realizacji wymiaru wschodniego. "To ważne, by współpracować z nowymi sąsiadami. Na tym polu Polska ma do odegrania bardzo istotną rolę"⁶⁴ Polska i Szwecja zgodziły się wspólnie eksponować w Unii Wymiar Wschodni⁶⁵. Ponadto zwolennikami powołania Wschodniego Wymiaru są: Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy i Irlandia. Włodzimierz Cimoszewicz w *Informacji rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2004 r.*, wymienił te kraje jako takie, które "łączy chęć rozwijania stosunków transatlantyckich oraz świadomość roli, jaką rozszerzona UE powinna odgrywać na wschód od granic Polski"⁶⁶. Czerpiąc z fińskiego sukcesu, zakończonego wprowadzeniem Północnego Wymiaru do polityki Unii Europejskiej Polska może wiele zyskać jako promotor Wschodniego Wymiaru.

Unia Europejska zaniedbała wschodni kierunek w swojej polityce bezpieczeństwa. Preferuje kontakty dwustronne, głównie z Federacją Rosyjską, kosztem wypracowania spójnej strategii dla regionu wschodniego. Porozumienia podpisane w połowie lat 90. nie zostały w pełni zrealizowane. To powoduje, że zapisy obowiązujących porozumień nie uwzględniają istniejących i narastających problemów, a także, jak w przypadku Ukrainy, jej aspiracji integracyjnych.

Obszarem najbardziej przyszłościowym, współpracy Unii Europejskiej ze wschodnimi sąsiadami mogą być sprawy bezpieczeństwa, poczynając od kwestii nierozprzestrzeniania broni i handlu bronią po ogólną współpracę w sferze

⁶⁴ Wymiar wschodni polskim zadaniem w UE, *Agencja PAP*, 14.02.2003.

⁶⁵ "Szwedom odpowiada project Giscarda", *Rzeczpospolita*, 03.12.2003.

⁶⁶ "Cimoszewicz: Kluczowi partnerzy Polski w UE", *Agencja PAP*, 21.01.2004.

reagowania kryzysowego. Stosunek państw Europy Wschodniej do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest różny, ale raczej pozytywny. Rosja początkowo liczyła na współdziałanie w kształtowaniu nowej aktywności Unii Europejskiej i bardzo popierała ten projekt. Ze względu na to, że unijni przedstawiciele dali do zrozumienia Moskwie, że sprawami EPBiO zajmują się wyłącznie członkowie UE, rosyjskie poparcie dla tej polityki uległo ochłodzeniu. Ukraina i Mołdawia wyraziły swoje poparcie dla pomysłów Brukseli. Z kolei władze w Białorusi pozostawiają bez komentarza projekty europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Unia Europejska postanowiła zwiększyć swój udział w uregulowaniu konfliktu naddniestrzańskiego. Analitycy podkreślają, że może to być początek unijno-rosyjskiej współpracy w reagowaniu kryzysowemu na obszarze WNP. Powodzenie takich przedsięwzięć podniosłoby rangę UE jako aktora antykryzysowego i jednocześnie Rosji, jako państwa otwartego na współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa.

13. Konkluzje

Europa ma ogromny potencjał wojskowy. Zostało to udowodnione zarówno w trwających operacjach natowskich w Europie Południowej i Wschodniej, jak również w misjach angażujących państwa członkowskie Unii Europejskiej w innych regionach świata. Jednak, samodzielnie, europejskie zdolności wojskowe są niewystarczające do tego, aby Unia Europejska wykonywała wszystkie zadania, do których aspiruje. W kluczowych obszarach utrzymują się poważne niedociągnięcia. Europejski Cel Operacyjny z 1999 r. (EHG) nie został wykonany i to potwierdziło tezę niektórych amerykańskich obserwatorów, że Europejczycy są zbyt skłóceni ze sobą, ażeby zrealizować współpracę w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Europejczycy skoncentrowali się na poszukiwaniu nowych koncepcji wykorzystania ich potencjału wojskowego. Strategia bezpieczeństwa europejskiego zaproponowana przez Javiera Solanę w czerwcu 2003 r. proponuje aktywne kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego przez Unię Europejską. Zdaniem Wysokiego Komisarza ds. WPZiB europejskie zdolności mogą być użyteczne w najwcześniejszej fazie rozwoju kryzysu i należy skoncentrować największą uwagę na zapobieganiu konfliktom i kryzysom. Potencjalne zagrożenia współczesnego świata wynikają nie z działania, ale z braku działań lub działań nieadekwatnych do rozwoju sytuacji. W erze globalizacji porażka w jednym konflikcie przyczyni się do utraty wiarygodności UE jako regulatora sytuacji kryzysowych w skali globalnej.

Europejska strategia bezpieczeństwa jest właśnie dokumentem, w którym definiuje się najważniejsze zadania dla państw członkowskich UE. Jest czymś w rodzaju: politycznego raportu, raportu planowanych przedsięwzięć i upraszczając jest Białą Księgą europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Mimo wątpliwości co do charakteru tego dokumentu ma on szczególne i przełomowe znaczenie dla rozwoju politycznego Europy.

Inne propozycje zostały zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Po pierwsze wprowadzono jeden urząd, odpowiedzialny za prowadzenie WPZiB i EPBiO – europejskiego Ministra Spraw Zagranicznych. Było to możliwe dzięki zlikwidowaniu trójfilarowej struktury Unii Europejskiej. Zapisano w nim także, że możliwa jest współpraca strukturalna („*Europa rdzenia*”) oraz ścisła współpraca państw (*zbiorowa obrona*).

Kolejny pomysł dotyczył utworzenia europejskich sił szybkiego reagowania, ale mniejszych i bardziej elastycznych, tzw. grup bojowych. Miałyby one liczyć 1500 żołnierzy i wraz z odpowiednim zapleczem logistycznym zdolne byłyby do prowadzenia operacji zarządzania kryzysem w ciągu 30 dni. Ich zdolność do mobilizacji i przerzucenia wyniosłaby 15 dni. Pomysł grup bojowych został zawarty także w nowym Celu Operacyjnym 2010,

w którym zdefiniowano najważniejsze zasady, funkcjonowanie i terminy organizowania sił szybkiego reagowania.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa - w tym jej integralna część – EPBiO, nadal pozostaje zdominowana przez współpracę międzyrządową państw – członków UE⁶⁷. Chęć „uwspólnotowienia” tej sfery działalności czyli przekazania kompetencji w sprawach WPZiB na poziom ponadnarodowy, jest wyzwaniem, na które na razie nie stać państw członkowskich UE. Jest to bowiem obszar newralgiczny i wrażliwy na narodowe tradycje, interesy i postrzeganie własnej roli na arenie międzynarodowej. Wymagałoby to bowiem postawienia na wspólnotę interesów, zgodnie z zasadą, że każdorazowo interesy wspólne są ważniejsze niż interesy odrębne i oddzielne ambicje członków wspólnoty⁶⁸. Niektóre elementy „łagodzące” zasadę jednomyślności wprowadziły Traktaty z Amsterdamu i Nicei, w których umożliwiono konstruktywne wstrzymanie się od głosu oraz zasadę wzmocnionej współpracy. Ta ostatnia nie mogła dotyczyć kwestii wojskowych i obronnych państw członkowskich. Potwierdzono to następnie w Konstytucji dla Europy, umożliwiając ściślejszą współpracę w sprawach obrony, a także stałą współpracę strukturalną, umożliwiającą zaawansowaną współpracę państw, które spełniają wysokie standardy wojskowe. W ramach współpracy strukturalnej funkcjonuje, w dość niejasny sposób, zasada głosowania większością kwalifikowaną. Oznacza to, że wraz z ratyfikacją przez państwa członkowskie UE Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, będzie możliwy postęp w procesie decyzyjnym w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Polska opowiada się za wzmocnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W oficjalnych dokumentach deklaruje także swoje poparcie dla rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wzmocnienie

⁶⁷ Ibidem., s. 14.

⁶⁸ Teresa Los-Nowak, „Wspólnotowosc polityki zagranicznej Unii Europejskiej”, op. cit., s. 12-13.

WPZiB leży w głęboko pojętym interesie narodowym jako członka UE, jak również promotora Wschodniego Wymiaru. Dyplomacja polska zmierza do wprowadzenia w życie tej koncepcji, jako elementu wschodniej polityki UE. Pozwoliłoby to stworzyć na wschodzie Unii pas stabilności i dobrobytu, co miałyby bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa RP. Inaczej polscy politycy oceniają EPBiO. Uważają w większości, że może ona osłabić pozycję NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego i doprowadzić do niepotrzebnego dublowania funkcji tych dwóch struktur: UE i NATO. Ale biorąc pod uwagę fakt, że UE pragnie angażować się w regulowanie kryzysów, w tym np. w Naddniestrzu, Polska powinna włączyć się aktywnie w ten proces. Istnieje bowiem realne niebezpieczeństwo, że ominie nas szansa kształtowania polityki UE, w tak wrażliwej dla Polski kwestii, czyli bezpieczeństwa europejskiego.

NORMOWANIE PODSTAW BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO WYBRANYCH PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ

1. Nowe usytuowanie obronności w Czechach, Słowacji i na Węgrzech

Historyczna wspólnota losów Czech, Słowacji i Węgier, ich przynależność kulturowa do jednego regionu Europy po 1989 r. została po raz kolejny potwierdzona. Cała trójka nowych państw demokratycznych znalazła się w nowej, dopiero kształtującej się rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej, zarówno w kontekście uwarunkowań wewnątrz krajowych oraz międzynarodowych. Załamanie systemu dwubiegunowego w Europie miało tu bardzo poważne skutki. Niemniej każdy z nich „konsumował” niejako inaczej i adoptował się w nowym środowisku we własny, indywidualny sposób. Dla Węgier, odzyskanie suwerenności było wynikiem wieloletnich i kosztownych zmagania. Czesi „wybili” się swoją „aksamitną rewolucją”, na nową niepodległość stosunkowo nagle i kosztem daleko mniejszym, niż np. próbowali to uzyskać w 1968 r. Republika Słowacka znalazła się w jeszcze innych uwarunkowaniach i jej samodzielny byt jako podmiotu państwowego wiąże się bardziej ze świadomą działalnością części elit słowackich. Ich sytuacja wyjściowa była, zatem nieco inna już w punkcie startu do nowej rzeczywistości w ostatniej dekadzie XXw. Ta sytuacja stanowiła również obiektywne przesłanki do wydarzeń mających miejsce po 1990 r. i kształtowania, zarówno systemów politycznych i w ich obrębie podstaw własnej narodowej obronności. Te uwarunkowania oraz własne doświadczenia historyczne wpłynęły na przyjęte rozwiązania (faktycznie różne w poszczególnych krajach w obrębie systemów

politycznych – H.B.)⁶⁹, ale co najmniej zbieżne lub nawet tożsame w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Właśnie w tej ostatniej kwestii o daleko posuniętej zbieżności rozwiązań, z jakimi mamy do czynienia na początku XXI w. w tych krajach decydowały w głównej mierze zadania dostosowawcze uruchomione w związku z procesami akcesyjnymi do NATO.

W odniesieniu do Republiki Czeskiej wydaje się, że polityka państwa skoncentrowana była przede wszystkim na ekonomii i gospodarce. To te dziedziny miały stanowić główny wyróżnik Czech na tle innych postkomunistycznych państw regionu i argument wobec partnerów zachodnich na rzecz uprzywilejowanego traktowania Republiki Czeskiej. Nowe usytuowanie polityki obronnej w całokształcie działań państwa czeskiego ugruntowano bardzo ogólnie w przepisach konstytucyjnych, określając jako podstawowe zadanie dla polityki bezpieczeństwa zapewnienie istnienia suwerennego państwa, jego podstawowych wartości, instytucji demokratycznych, a przede wszystkim wolności i praw oraz bezpieczeństwa obywateli⁷⁰. Słusznie jednak P. Woźniak akcentuje ważny rys polityki czeskiej, kiedy stwierdza, że Republika Czeska pragnąc gwarantować sobie bezpieczeństwo daje jednoznacznie pierwszeństwo wszelkim środkom politycznym przed wojskowymi⁷¹. Nie bez racji są również konstatacje S. Przybyły, w których twierdzi on, że „po rozpadzie Czecho-Słowacji Czesi marginalizowali sprawy obronności i bezpieczeństwa”, (bo brak było potencjalnego zagrożenia) i wcale nie bez znaczenia były opinie, w których

⁶⁹ O tych różnicowaniach i zbieżnościach por. np.: S. Chelemendik, *Chaos na mesto zmeny. Kniha o tom, ako cesta slovenskej politiky nevedie do pekla*, Bratislava 1999; *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998; B. Góralczyk, *Węgierski pakiet*, Warszawa 2000; B. Góralczyk, *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990-2003*, Warszawa 2003; *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990-1998*, red. M. Schmidt, L.G. Tóth, Budapeszt-Warszawa 2001; A.J. Madera, *Słowacki system polityczny w okresie transformacji*, Rzeszów 2001; *National and European Identities in EU Enlargement. Views from Central and Eastern Europe*, ed. P. Drulak, Prague 2001; *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, red. A. Antoszewski, P. Fiala, R. Herbut, J. Sroka, Wrocław 2003; P. Wandycz, *Cena wolności. Historia Europy Środkowowschodniej od średniowiecza do współczesności*, Kraków 2003.

⁷⁰ Karta Podstawowych Praw i Wolności jest częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej. Zob. art. 3 Konstytucji Republiki Czech.

wskazywano, „że państwa zachodnie nie pozwolą na agresję na słabe Czechy i same będą je bronić”. Dodatkowo łączono tego typu poglądy z obserwowanym, małym zainteresowaniem premiera V. Klause sprawami obronności⁷². Natomiast wzmocnienie orientacji prozachodniej manifestowało np. stanowisko ministra obrony A. Baudysza, który w styczniu 1993 r. stwierdził, że Czesi opowiadają się za samodzielną drogą do sojuszu północnoatlantyckiego. Zmiana tej polityki nastąpiła po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1996 roku, kiedy uległa osłabieniu pozycja i siła V. Klause w Czechach, a prowadzona polityka ekonomiczna przynosiła zbyt wiele niepowodzeń. Stało się jasne, że indywidualna droga Czech do struktur zachodnioeuropejskich nie zostanie zakończona sukcesem. Zachód zamiast popierać starania Czech krytykował (M. Thatcher, B. Clinton, H. Kohl) m.in. ich politykę zagraniczną i rozbitcie dotychczasowych mechanizmów współpracy regionalnej. Czesi zaczęli stopniowo powracać do założeń swojej polityki z okresu federacji czesko-słowackiej. Efektem takich działań stało się wspólne zaproszenie Czech, Polski i Węgier, podczas szczytu NATO w Madrycie w dniu 8 lipca 1997 roku, do rozpoczęcia negocjacji o członkostwie w sojuszu północnoatlantyckim. Finałem zaś przyjęcie do NATO w 1999 roku wszystkich trzech państw.

Początek XXI wieku w kształtowaniu sytuacji wewnętrznej kraju dotyczy przede wszystkim czynników pozawojskowych i pozaobronnych. Oczywiście ograniczenia i perturbacje wokół reformy sił zbrojnych z 2003 r. są ważne, ale - podobnie jak u innych kandydatów do Unii, w Czechach rząd centrolewicowy V. Szpidli (dysponujący zaledwie przewagą jednego - dwóch głosów w Izbie Deputowanych) podjął kompleksową reformę finansów publicznych, jako najważniejsze zadanie państwa⁷³. Pewne zaburzenia wywołała ustawa

⁷¹ P. Woźniak, *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne R.Cz.*, Warszawa 1996, s. 9; Teza ta nadal, czyli w pierwszych latach XXI w., znajduje potwierdzenie w czeskiej polityce bezpieczeństwa.

⁷² Zob. S. Przybyła, *Podjęcie Republiki Czeskiej do bezpieczeństwa w regionie*, Warszawa 1996, s. 21.

⁷³ I podobnie jak u sąsiadów opozycja uznała reformę za „kosmetyczną”, a kwestie obronne, choć mogły, to nie wzbudziły istotniejszej kontrowersji. „Rzeczpospolita” z 24.06.2003.

lustracyjna przyjęta w 1991 r. W 2003 r. rząd przygotował projekt jej nowelizacji, wykorzystując polskie doświadczenia w tym zakresie⁷⁴.

Drugi kraj, Słowacja jest państwem niedużym, ale odgrywa istotne znaczenie w kształtowaniu i stabilizacji bezpieczeństwa Europy Środkowej i Wschodniej. Po zaproszeniu do NATO podczas szczytu praskiego w listopadzie 2002 r. jej rola tego kraju, jako swego rodzaju łącznika pomiędzy Polską a Węgrami zwiększyła się, a obszar operacyjny sojuszu na jego wschodniej flance został bardziej uporządkowany. Położenie Słowacji sprawia ponadto, że jest ona ważnym obszarem tranzytowym w relacjach europejskich na osi Wschód-Zachód i Północ-Południe.

Z podziałem Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, który dokonał się ostatecznie do 1 stycznia 1993 r., wiąże się rozbitcie jednolitej przestrzeni geopolitycznej Europy Środkowej, której państwo to – zdaniem wielu badaczy - było zasadniczym elementem. Powstanie Słowacji stworzyło nową jakość polityczną, z jednej, bowiem strony jest to kraj, który dzięki granicy z Austrią ma możliwość bezpośredniego kontaktu z ustabilizowanymi i bogatymi krajami Unii Europejskiej, z drugiej zaś, jako sąsiad niestabilnego przez wiele lat obszaru byłego ZSRR, jest wystawiony na presję polityczną, liczne nowe wyzwania i zagrożenia. Przypisywanie Słowacji winy za rozpad Czecho-Słowacji wydaje się nie w pełni uzasadnione, ponieważ po kilkunastu latach samodzielnego bytu państwowego widać, iż na podziale więcej skorzystała Republika Czeska, która była do samodzielnego funkcjonowania jako jednolite państwo lepiej przygotowana pod względem organizacyjnym, gospodarczym i politycznym. Słowacja natomiast przejęła „w spadku” wiele problemów federacji. Wpływ na kształtowanie polityki niepodległego państwa słowackiego miała także sytuacja wewnętrzna. Słowacja „odziedziczyła” problemy związane

⁷⁴ Osoba ubiegająca mająca objąć wysokie stanowisko państwowe składałaby stosowne oświadczenie dotyczące współpracy ze służbami specjalnymi w okresie sprzed rewolucji.

z mniejszościami narodowymi, uzależnieniem od dostaw surowców strategicznych z Rosji i Ukrainy, nieefektywnym i przestarzałym przemysłem ciężkim oraz konwersją zakładów zbrojeniowych. Wydaje się jednak, że obecnie istnieją korzystniejsze warunki do uregulowania kwestii spornych z Węgrami. Ramy prawne do tych działań stwarza umowa dwustronna podpisana w 1996 r. Słowacja, zabiegając o poparcie nowych członków NATO, w tym Węgieł, złagodziła swoje stanowisko, a reprezentacja mniejszości węgierskiej w koalicji rządzącej wpłynęła na korzystne dla obu stron uregulowanie, choć jeszcze nie ostateczne, konfliktu.

Niezależnie od wystąpienia trudności i napięć politykom i społeczeństwu słowackiemu udało się ukształtować nowe, demokratyczne państwo, które potrafiło uporać się z transformacją gospodarki, osiągnąć jeden z najwyższych w Europie przyrostów PKB (w połowie lat 90. 5,5 %) oraz zapewnić stopę bezrobocia i inflacji na tyle niską, by nie zagrażała rozwojowi młodej republiki. Wprawdzie osiągnięcia te nie okazały się tak trwałe, aby decydująco wpływać na wykrystalizowanie stabilnych stosunków wewnętrznych. Z czasem pojawił się m.in. wzrost zadłużenia zagranicznego, zahamowanie prywatyzacji, kryzys bankowości. Można jednak uznać, że gospodarka przez długi okres czasu była atutem Słowacji w staraniach o wejście do struktur euroatlantyckich. Tak też sytuacja wyglądała na początku XXI wieku.

Na przeszkodzie ambitnym zamierzeniom młodej republiki może stanąć nadal nie w pełni ustabilizowana sytuacja wewnętrzna, realizacja trudnych do zaakceptowania przez duże grupy społeczne reform, zwłaszcza ich wstępnej fazy, oraz zarzuty, jakie jeszcze niedawno politycy zachodni stawiali Słowacji, oskarżając ją m.in. o rozbitcie Czecho-Słowacji, nieprzestrzeganie praw mniejszości węgierskiej, brak wyraźnej orientacji prozachodniej i demokratyzacji życia politycznego. Wydaje się, że ostatni z wymienionych zarzutów stracił rację bytu wraz z końcem rządów trzykrotnego

premiera Vladimira Mečiar, którego styl sprawowania władzy istotnie daleki był od standardów europejskich. Tezę tę wzmacnia ponadto porażka V. Mečiar w wyborach prezydenckich wiosną 2004 roku. Nie można jednak zapominać, że - jakkolwiek Mečiarowi zarzucano autorytaryzm, nieliczenie się z parlamentem i skandale polityczne - wybory 1998 r. zostały przeprowadzone prawidłowo. Poprzedziła je kampania z udziałem niezależnych mediów i organizacji społecznych, a Mečiar mimo faktycznej przegranej pogodził się z ich wynikiem i zgodnie z regułami demokracji przeszedł do opozycji. Również wysoka frekwencja (84%) w tych wyborach i kampania przed elekcją prezydenta w pierwszych wyborach powszechnych w maju 1999 r. potwierdza fakt, że na Słowacji postępuje proces demokratyzacji życia społecznego. Trzeba również podkreślić, że rząd V. Mečiar nigdy nie stwierdził, że zmienia ustalone w 1994 r. priorytety polityki zagranicznej i rezygnuje z aspiracji prozachodnich, zaś obecne władze czynią wiele, by zapewnić sobie jak najlepszą pozycję na arenie międzynarodowej i utrzymać dobrosąsiedzkie stosunki z państwami naszego regionu.

Węgry są państwem z ugruntowanym systemem politycznym, w którym mechanizmy demokratyczne w państwie nigdy po 1990 roku nie zostały zagrożone, oddziaływującym stabilizująco na sytuację w regionie Europy Wschodniej i Południowej⁷⁵. Państwo to wyróżnia się stabilnością struktur i trwałością zastosowanych rozwiązań. Wyraźny wzrost takiego oddziaływania jest widoczny po rozpadzie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku niektórych państw sąsiednich. Obecnie Węgry graniczą z siedmioma państwami, które nie zawsze wcześniej miały tradycje własnej państwowości. Tak kształtująca się sytuacja polityczna spowodowała skoncentrowanie się

⁷⁵ Pierwsze publiczne wystąpienie węgierskiej opozycji miało miejsce latem 1985 roku, a we wrześniu 1987 roku powstała pierwsza partia opozycyjna – Węgierskie forum Demokratyczne. Skonfrontuj interesującą tezę B. Góralczyka, w której twierdzi, że dla węgierskiej demokracji „to nowe, bezprecedensowe doświadczenie. W całej ponad tysiącletniej historii Madziarzy demokratycznego porządku nie znali.” B. Góralczyk, Węgierski pakiet, Warszawa 2000, s. 7. Niemniej autor tej tezy konstatuje, że „Węgrzy sprawnie, wręcz modelowo pozbyli się poprzedniego systemu i wprowadzili efektywne instytucje demokratyczne: stabilny parlament, silny gabinet o

polityki bezpieczeństwa na sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego, stabilności państwa oraz na zabezpieczeniu praw mniejszości węgierskiej w państwach ościennych. To właśnie integracja ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi, dobre stosunki i działanie na rzecz poprawy sytuacji Węgrów poza krajem nie budziły większych kontrowersji i były podtrzymywane jako priorytety polityki węgierskiej od początku lat 90. XX wieku do chwili obecnej. B. Góralczyk podkreśla nawet, że w latach 1998 – 2002 kwestie węgierskiej mniejszości miały równie duże znaczenie jak zagadnienia integracyjne⁷⁶. Sposób realizacji tych celów Węgrzy oparli o pełną integrację ze strukturami europejskimi, euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa, aktywnym udziałem w ONZ oraz rozwijaniem dobrych stosunków ze wszystkimi sąsiadami.

Kraje poddane analizie nie ustrzegły się licznych afer związanych ze służbami specjalnymi. Poważne perturbacje miały miejsce w Słowacji⁷⁷. Na tym tle korzystniej wypadały Węgry, choć i tam nie ustrzeżono się działań pozaprawnych ze strony służb specjalnych. Niemniej wydaje się, że najpoważniejsze afery dotyczyły współpracy czołowych polityków ze służbami bezpieczeństwa w okresie funkcjonowania tzw. obozu państw socjalistycznych. Wspomniane oskarżenia dotyczyły najwyższych szczebli władzy politycznej, w tym premierów. Generalnie trzeba stwierdzić, że na początku XXI wieku ciągle aktualne byłoby oczekiwanie oczyszczenia atmosfery wokół służb specjalnych i podejmowania bardziej zdecydowanych działań władz państwowych.

charakterze kanclerskim, urząd prezydenta, Trybunał Konstytucyjny, „sprawny i niezbyt rozproszony system wielopartyjny, faktyczny podział władz. Gorzej powiodło im się z gospodarką...” (s. 11).

⁷⁶ B. Góralczyk, Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990 – 2003, Warszawa 2003, s. 172.

⁷⁷ Afera z synem prezydenta Kovaca, czy szefem służb w okresie rządów V. Meciar. Jeszcze głośniejszą sprawą była afera podsłuchowa. Na Słowacji podsłuchiowano prokuratorów wojskowych, którzy prowadzili śledztwo w sprawie afery podsłuchowej. Sprawcy pracowali w Słowackiej Służbie Bezpieczeństwa. Skandalu o takim

2. Cele i założenia narodowych polityk bezpieczeństwa i obronności

Dziesięć lat temu ukazała się pierwsza, istotniejsza, zwarta publikacja na temat polityki obronnej państw Grupy Wyszehradzkiej⁷⁸. Jej współautor, Piotr Włodarski pisząc o polityce obronnej Czech i Słowacji stwierdza, że prezentacja tych polityk nie jest łatwa bo w obydwu krajach nie zakończył się jeszcze proces transformacji ustrojowej i trudno mówić o skutkach dla obronności w sytuacji braku wykształconego nowego ładu międzynarodowego. Drugi argument prezentowanej tezy o krótkotrwałości istnienia nowych państw już jest nieaktualny, zasadnicza przesłanka dotycząca transformacji również nie ma w poważnej części racji bytu albowiem procesy transformacyjne, aczkolwiek nie są zakończone, ale mają zamknięty, przynajmniej najważniejszy, ich etap. Wydaje się, że mamy już do czynienia z ich stosunkowo trwałą nieodwracalnością, przynajmniej w perspektywie dotyczącej działań praktycznych związanych z planowaniem bezpieczeństwa państwowego.

Republika Czeska, podobnie jak inne państwa Europy Środkowej i Wschodniej po zerwaniu z przeszłością Układu Warszawskiego i uzależnienia od nieistniejącego już Związku Radzieckiego, w dziedzinie bezpieczeństwa podęła się zasadniczej redefinicji i reorientacji swojej polityki bezpieczeństwa i restrukturyzacji sił zbrojnych oraz dostosowywania ich do nowych warunków. Jednak to nie kwestie bezpieczeństwa były priorytetem rządu czeskiego. Wydaje się, że głównemu architektowi zmian, Vaclavowi Klausowi początkowo chodziło przede wszystkim o przystąpienie Czech do

dużym zakresie i wydzwiku nie było w Polsce, Czechach ani na Węgrzech. Zob. „Rzeczpospolita” z 18.07.2003 r.;

⁷⁸ P. Włodarski, S. Woronowicz, Polityka obronna państw Grupy Wyszehradzkiej. Czechy, Słowacja, Węgry, Warszawa 1994.

Unii Europejskiej, zaś przystąpienie do NATO miało być naturalną konsekwencją członkostwa w Unii⁷⁹.

Jeśli chodzi o podstawy normatywne polityki obronnej to sytuują się one w różnych dokumentach, np. kierunkach działania w polityce zagranicznej. Niemniej nie sięgając już w tym miejscu do początków istnienia wolnej Czecho-Słowacji⁸⁰ i późnej samodzielnej Republiki Czeskiej do najistotniejszych wykładni tej polityki należy jej dokonanie w części pierwszej Białej Księgi o obronie z 1995 r. Głównymi celami tej polityki uznano: umacnianie wewnętrznej stabilności kraju (polityka, gospodarka, gwarancje wolności i praw obywatelskich), aktywizowanie prowadzonej polityki zagranicznej obliczonej na integrację z UE i NATO, wspieranie procesów demokratycznych w otoczeniu sąsiedzkim, przeciwdziałanie powstawaniu nowych konfliktów i włączanie się w ich rozwiązywanie, zwalczanie przestępczości i ochrona środowiska⁸¹.

Priorytety w polityce obronnej Republiki Czeskiej lokowane były, zatem na zapewnieniu bezpieczeństwa państwa poprzez udział w strukturach NATO, innych strukturach bezpieczeństwa oraz integrację gospodarczą w ramach Unii Europejskiej.

W Czechach, podobnie jak w innych państwach, obrona państwa jest obowiązkiem całego społeczeństwa. Państwo ma zapewnić podstawowe warunki bezpieczeństwa wszystkich obywateli, w tym suwerenność i swobody demokratyczne. Realizacja przyjętych celów i zadań spoczywa na polityce wojskowej, która obejmuje między innymi:

⁷⁹ Dla przykładu na Węgrzech według programu ministra L. Kovaca z 1995 roku priorytety te ustawiono odwrotnie.

⁸⁰ W maju 1991 r. w czechosłowackiej doktrynie obronnej naczelne zasady polityki obronnej obejmowały następujące kwestie: suwerenność federacji, poszanowanie jej terytorialnej integralności i zasady powszechności obrony kraju; łączenie przygotowań do obrony z całokształtem polityki wewnętrznej i zagranicznej; uwzględnianie szczególnych uwarunkowań wynikających z położenia geostrategicznego i zobowiązań międzynarodowych, w tym wynikających z poszanowania przepisów prawa międzynarodowego; stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju potencjału obronnego z możliwościami ekonomicznymi i potrzebami społecznymi. Szerzej zob. T. Sokołowski, *Republika Czeska – Informator*, Warszawa 1996, s. 99-100;

⁸¹ Zob. *Bílá kniha o obrane*, Praha, 1995, cz. I.

- opracowanie docelowego systemu obrony oraz doskonalenie czeskiego wojska, w tym dostosowywanie sił zbrojnych do standardów obowiązujących w państwach zachodnioeuropejskich w tempie odpowiadającym możliwościom ekonomicznym państwa;
- realizacja wszystkich założeń i zadań, które wynikają z członkostwa w NATO;
- rozwijanie współpracy wojskowej z krajami sąsiednimi (*vide* polsko-czesko-słowacka brygada);
- aktywny udział w międzynarodowych operacjach ONZ oraz, w przyszłości, w tworzeniu europejskich sił bezpieczeństwa (ale bez osłabiania zdolności NATO i związków USA z Europą);
- wyszkolenie sił zbrojnych w dziedzinie przeciwdziałania różnym zagrożeniom o charakterze pozamilitarnym, zwłaszcza katastrofom ekologicznym oraz przemysłowym;
- stałe dążenie do modernizacji sił zbrojnych w oparciu o rozwój krajowego przemysłu zbrojeniowego, międzynarodową współpracę naukowo-techniczną i współpracę przemysłową;
- przygotowanie obronne społeczeństwa, w tym do rozwiązywania sytuacji kryzysowych w dziedziny zagrożeń pozamilitarnych;
- konsekwentne stałe uaktualnianie koncepcji polityki i strategii bezpieczeństwa.

Jako członek NATO Czechy przyjęły zasadę, iż sojusz powinien zachować otwarty charakter, zaś nowo przyjęci członkowie powinni udzielać poparcia państwom starającym się o przyjęcie do sojuszu (Słowenii, Słowacji, Rumunii oraz państw bałtyckich). Czesi potwierdzili to jako gospodarze szczytu NATO w Pradze w listopadzie 2002 r.

Członkostwo w NATO stało się elementem niezbędnym do wypracowania nowej koncepcji bezpieczeństwa państwa. Poprzedziło je przyjęcie przez Radę Bezpieczeństwa Republiki Czech w końcu stycznia 1999 r. narodowej strategii obrony. Główne przesłanki do zmiany strategii dotyczyły członkostwa w sojuszu oraz modernizacji sił zbrojnych.

Najważniejszym zadaniem sił zbrojnych i całego systemu obronnego państwa stale pozostaje zabezpieczenie suwerenności państwowej, niezawisłości i integralności terytorialnej oraz obrona obywateli Republiki Czeskiej.

Podstawowe założenia dotyczące sił zbrojnych Republiki Czeskiej przewidują, że mogą one być użyte w przypadku:

- bezpośredniego zagrożenia suwerenności i integralności terytorialnej państwa;
 - ogłoszenia stanu wyjątkowego;
 - klęski żywiołowej lub katastrofy ekologicznej;
 - w ramach międzynarodowych sił pokojowych (wymagana zgoda parlamentu).

Po uzyskaniu członkostwa w NATO i zgodnie ze strategią bezpieczeństwa z 2001 r. do zobowiązań dotyczących użycia wojska doszło udzielanie pomocy sojusznikom w sytuacji zagrożenia wojennego. Do głównych założeń polityki obronnej należą ponadto:

- pełne włącznie się do politycznych, gospodarczych i obronnych struktur europejskich;
- aktywny udział w programie *Partnerstwo dla Pokoju* i misjach pokojowych;
- utrzymania partnerskich stosunków z sąsiadami.

Cele i założenia narodowej polityki bezpieczeństwa, po raz trzeci od początku istnienia niepodległej Republiki Czeskiej, sformułowano ponownie w Strategii bezpieczeństwa przyjętej przez rząd w lutym 2004 roku.

W odniesieniu do Słowacji można ocenić, że priorytety polityki bezpieczeństwa Słowacji, sformułowane w konstytucji i w przyjętych w 1996 r. przez parlament *Zasadach Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Słowackiej* (1996) były - choć w istotnymi wyjątkami - realizowane z powodzeniem, zwłaszcza że społeczne poparcie dla integracji z Zachodem przekraczało 50 %. W 1998 roku wynosiło nawet 70 % poparcia dla integracji z Unią Europejską. Niemniej skutki kłopotów przeżywanych przez Słowację wynikających z okresu transformacji rzutowały na realizację celów i założeń narodowej polityki obronnej. Wtedy, kiedy Europa próbowała wypracowywać zasady nowego, kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa młoda republika znajdowała się w poważnych kłopotach. Silne podziały polityczne na scenie krajowej doprowadziły do załamania się polityki V. Meciarą w latach 1994-1995. Zahamowaniu procesów integracji Słowacji z europejskimi strukturami bezpieczeństwa towarzyszył brak uświadomienia elit politycznych bezpośrednich związków bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem europejskim. Z drugiej strony partnerzy zachodni również byli nieufni wobec Słowacji, która poprzez działania rządu V. Meciarą niebezpiecznie zbliżała się w stronę Rosji. W latach 1994-1998 ówczesne rządy znacznie spowolniły wejście Słowacji do grona państw starających się przystąpić do struktur euroatlantyckich. Słowacy jakby zapomnieli, że już 6 października 1991 roku ministrowie spraw zagranicznych Węgier, Polski i jeszcze Czechosłowacji na spotkaniu w Krakowie wyrazili wolę przyłączenia się do działań sojuszu północnoatlantyckiego. Kiedy jednak w 1997 roku w zaproszeniu do NATO pominięto niestety Słowację, w kraju nastąpił przełom i wyciągnięto wnioski. Doszło jak zasadniczej przebudowy słowackiej sceny politycznej. Słowacki nowy rząd w deklaracji programowej z 1998 roku zapowiedział zaprojektowanie

systemu obrony kraju według standardów przyjętych w państwach demokratycznych, z rozszerzoną kontrolą nad siłami zbrojnymi i niezbędnymi wydatkami obronnymi⁸².

Węgry dotychczasową politykę bezpieczeństwa opierały na kilku filarach. Jednym z nich było członkostwo w NATO, które miało i ma gwarantować bezpieczeństwo militarne. Innym elementem zapewniającym przewyżczenie zagrożeń, zwłaszcza ekonomicznych, miało być przyszłe członkostwo w Unii Europejskiej oraz ścisła współpraca z organizacjami europejskimi i międzynarodowymi, w tym z ONZ. Gwarantuje ona rozstrzygnięcie problemów na gruncie prawa międzynarodowego. W trakcie dochodzenia do członkostwa w NATO i UE Węgry rozwinęły współpracę regionalną stając się aktywnym członkiem Grupy Wyszehradzkiej. Najistotniejszym, jednak elementem tej polityki było podpisanie porozumień o dobrosąsiedztwie (przede wszystkim ze Słowacją i Rumunią).

Rząd Republiki Węgierskiej po fali ostrej krytyki wewnętrznej prowadzonej w ramach kampanii wyborczej oraz negatywnych ocen międzynarodowych, zdecydował się na przerwanie realizacji programu rozwoju sił zbrojnych w latach 2000-2010. Na początku sierpnia 2002 roku rozpoczęto przegląd stanu obronności kraju. Na podstawie rozporządzenia Ministra Obrony nr 65/2002 powołano specjalną komisję pod przewodnictwem politycznego sekretarza stanu w ministerstwie obrony Jmre Ivancsika. W jej skład weszli przedstawiciele ministerstwa obrony, Armii Węgierskiej, ministerstwa spraw zagranicznych, ministerstwa spraw wewnętrznych i ministerstwa finansów. Ponadto pracowali w niej eksperci z Uniwersytetu Obrony, eksperci zagraniczni oraz specjaliści z niezależnych ośrodków zajmujących się problematyką bezpieczeństwa i obronności. Konieczność rozpoczęcia kompleksowego

⁸² Szerzej zob. M. Průžynsky, *Slovak Defence and Security Policy 1997-2002*, [w:] *Transformation in Central European Security Environment*, red. zbiorowa, Warsaw 2002, s. 93.

przeгляdu stanu obronności kraju rząd motywował fatalnym stanem sił zbrojnych, zarówno w ocenie wewnętrznej, jak i zewnętrznej, w tym:

- pogarszającą się skokowo zdolnością do wykonywania przyjętych celów sił zbrojnych (w roku 1999 - ponad 60%, w roku 2001 - około 25%);
- bardzo złym stanem technicznym zdecydowanej większości uzbrojenia i wyposażenia, a także złym stanem zdekapitalizowanej w większości infrastruktury wojskowej w tym obiektów koszarowych i bazy szkoleniowej, wpływającej negatywnie na warunki służby i poziom życia żołnierzy;
- brakiem niezależnego systemu planowania obronnego;
- brakiem korelacji między planami i programami modernizacji i rozwoju sił zbrojnych oraz źródłami ich finansowania;
- dużą rozbieżnością między przyjmowanymi programami modernizacyjno-inwestycyjnymi a faktycznymi potrzebami sił zbrojnych oraz przesunięciem spłaty większości obciążeń finansowych, głównych programów inwestycyjnych na obecny rząd.

Przeгляд odbywał się według planu zawierającego dziesięć głównych zamierzeń w tym, między innymi, określenia celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; celów polityki obronnej, wypracowania systemu planowania obronnego (w tym wypracowania równowagi między zadaniami i środkami na ich realizację). Jego zakończenie planowano na koniec pierwszego kwartału 2003 r. Podstawowe dokumenty dotyczące kompleksowego programu zmian strukturalno-organizacyjnych oraz modernizacji technicznej sprzętu i uzbrojenia sił zbrojnych Węgier, a także zmiany w strukturze samego ministerstwa obrony zostały przyjęte w 2004 roku.

Niezależnie od przeglądu stanu obronności kraju prowadzone są prace nad przejściem na system armii zawodowo-kontraktowej do 2006 roku. Partie

koalicji rządzącej porozumiały się w sprawie terminu ostatecznej rezygnacji z obowiązku służby wojskowej, wyznaczono nawet termin ostatniego poboru na początek 2005 roku (faktycznie zaniechano poboru już w końcu 2004 r.).

W dokonanym w latach 2002-2003 przeglądzie stanu obronności kraju wielu ekspertów widzi szansę na rozpoczęcie procesu zmian filozofii podejścia do problemów obronności i bezpieczeństwa oraz wypracowania nowej struktury organizacyjnej i programu modernizacji technicznej sił zbrojnych Węgier, które, już jako armia zawodowa, zdolna będzie do działania na terenie kraju i poza jego granicami (odpowiednio do nowych zagrożeń) a także do opracowania spójnych podstaw prawnych systemu obronnego państwa. Podstawowym i realnym zagrożeniem dla realizacji tej wizji jest utrzymujący się w dłuższej perspektywie brak gotowości polityków do wypracowania rzeczywistego konsensu politycznego dla sfery obronności i bezpieczeństwa państwa. Przykład to ostra dyskusja nad utworzeniem Straży Narodowej (Gwardii Narodowej), jako praktycznie odrębnego rodzaju wojsk. Koalicja rządząca konsekwentnie odrzucała ten pomysł uznając go za zbyt drogi i mało efektywny. FIDESZ zagroził, że jeśli nie zostanie przyjęty ich projekt to partia ta nie poprze innych projektów rządowych dotyczących bezpieczeństwa i obronności kraju. Opozycyjny FIDESZ chciałby, także aby wprowadzenie systemu armii zawodowej przedłużyć do roku 2010, a nie jak postuluje koalicja rządowa zakończyć je już w 2006 roku. Przy konstytucyjnym wymogu uzyskania 2/3 głosów w Zgromadzeniu Krajowym, także i tym razem przyjęcie wymaganych ustaw i innych dokumentów prawnych regulujących tą dziedzinę funkcjonowania państwa stoi pod znakiem zapytania.

3. Doktryny oraz strategię bezpieczeństwa i obronności

Doktryna bezpieczeństwa państwa jest jedną z doktryn państwa. Jest ona oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państw systemem założeń i zasad działania w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Natomiast doktryna obronna to jedna z doktryn państwa, która jest oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa systemem założeń i zasad działania w dziedzinie polityki obronnej. To również zespół przyjętych w danym państwie poglądów na charakter przyszłej wojny, na przygotowanie do niej państwa, szczególnie jego sił zbrojnych oraz na sposoby prowadzenia wojny⁸³.

Określenia „doktryna wojenna” i „doktryna obronna” nie są tożsamymi. Jeżeli pierwsze z nich definiowane bywa najczęściej, jako „jedna z doktryn państwa (narodowych), która jest oficjalnie przyjętym przez kierownictwo państwa systemem założeń i zasad działania w dziedzinie polityki obronnej”, a drugie, jako zespół przyjętych w danym państwie poglądów na charakter przyszłej wojny, na przygotowanie do niej państwa, szczególnie jego sił zbrojnych oraz na sposoby prowadzenia wojny, to różnice wydają się być wystarczająco ostre⁸⁴. Niemniej dość powszechnie, zwłaszcza poza środowiskiem wojskowym, różnic tych się nie dostrzega. Źródła tego stanu rzeczy są z pewnością różnorakie, ale można ich upatrywać także w ewolucji doktryn wojennych w kierunku zbliżającym je do charakteru obronnego⁸⁵.

Czesi korzystając z doświadczeń demokratycznych państw Europy Zachodniej, opracowali w 1995 roku *Białą księgę o obronie Republiki Czeskiej*. Podkreślono w niej, że najważniejszym celem jest członkostwo

⁸³ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, red. W. Łepkowski, Warszawa 2002, s. 23-24.

⁸⁴ Por. też: Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa (AON) 1996, s. 19 i Leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979, s.88.

⁸⁵ Zob. np. J. Kaczmarek, Rola doktryn wojennych w utrwalaniu pokoju [w:] „Żołnierz Wolności” z 22. 06.1989 r. Autor ten definiuje ponadto doktrynę wojenną następująco: „to system oficjalnie

w NATO, zaś warunkiem do realizacji tego miał być aktywny udział w programie *Partnerstwo dla Pokoju*. Zawarto tu również doktrynę obronną państwa oraz plany rozwojowe sił zbrojnych do 2005 r.

W poprzedzających opublikowanie Białej księgi pracach dotyczących koncepcji bezpieczeństwa Republiki Czeskiej stwierdzano, że system obronny nie jest jeszcze dostatecznie zinstytucjonalizowany. Zakładano, że bezpieczeństwo narodowe zależy bardziej od warunków zewnętrznych niż wewnętrznych. Działania strategiczne czeskich władz zapewniające bezpieczeństwo państwa zamierzano koncentrować w następujących obszarach:

- kontynuowanie rozwoju gospodarczego Czech na rzecz pełnej integracji z Europą;
- intensyfikacja procesu integracyjnego ze strukturami bezpieczeństwa międzynarodowego i aktywny udział w ich kształtowaniu;
- udział w operacjach i misjach pokojowych;
- realizacja polityki bezpieczeństwa zgodnie z linią polityki bezpieczeństwa NATO oraz UE/UZE;
- systematyczne osiągnięcie kompatybilności przez czeskie siły zbrojne z siłami zbrojnymi państw NATO;
- rozwój dobrych stosunków z sąsiadami;
- aktywny udział w działalności ONZ .

W oparciu o strategię bezpieczeństwa z 2001 roku można wskazać najważniejsze przesłanki polityki bezpieczeństwa. Były nimi:

- brak bezpośredniego zagrożenia militarnego;
- gwarancje bezpieczeństwa będące następstwem członkostwa w NATO;

obowiązujących ustaleń, których celem jest zapewnienie niepodległości, suwerenności i bezpieczeństwa państw (narodów)".

- ograniczenia w zakresie środków finansowych przeznaczonych na rozwój przemysłu obronnego Czech i modernizacji sił zbrojnych.

W dniu 10 lutego 2004 r. rząd czeski, niejako w przededniu wstąpienia kraju do Unii Europejskiej oraz uwzględniając zmienione uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa (m.in. członkostwo w NATO, bardzo dobre relacje z sąsiadami, atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych) przyjął nową Strategię bezpieczeństwa republiki. Premier V. Spidla podkreślił, że w Strategii za najważniejsze zagrożenia XXI wieku uznano terroryzm międzynarodowy w połączeniu z proliferacją broni masowego zniszczenia. Do poważnych zagrożeń zakwalifikowano przestępczość zorganizowaną i korupcję⁸⁶. Nowa Strategia, stanowiąca od początku 2004 r. podstawy polityki bezpieczeństwa czech ma również stanowić bazę dla strategii wojskowej i koncepcji polityki zagranicznej oraz jest wypełnieniem przepisów ustawy konstytuującej zasady bezpieczeństwa państwa no. 110/1998 z 1998 roku.

Strategia bezpieczeństwa składa się z pięciu zasadniczych części, opisu systemu obronnego i konkluzji (razem 110 punktów – H.B.). Jest tu zatem mowa o podstawowych wartościach podlegających ochronie, interesach narodowych, walorach i celach, które należy gwarantować w toku realizacji polityki bezpieczeństwa.

W rozdziale pierwszym odniesiono się do pryncypiów polityki bezpieczeństwa, w drugim określono interesy bezpieczeństwa Republiki Czeskiej i zdefiniowano je w trzech grupach (żywotne, strategiczne i inne ważne). Część trzecia traktuje o środowisku bezpieczeństwa. Są tu zidentyfikowane najważniejsze trendy występujące w tym środowisku, zagrożenia i ryzyka. Zasadniczy rozdział Strategii dotyczy działań służących

promocji interesów bezpieczeństwa Republiki Czeskiej. Są one zawarte w obszarach dotyczących polityki zagranicznej, obronnej, ekonomiki oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i polityki informacji publicznej.

Czesi zdecydowanie akcentują bezpośredni związek ich bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem regionu euroatlantyckiego i bezpieczeństwem globalnym. W wymiarze długookresowym za kluczowe uważa się zwiększenie efektywności ONZ i promocji jedności w obszarze euroatlantyckim. W związku z tym Republika Czeska preferować ma działania prewencyjne służące przeciwdziałaniu konfliktom zbrojnym i środki dyplomacji prewencyjnej.

W ocenie architektów czeskiej Strategii bezpieczeństwa krajowi nie zagraża żaden bezpośredni atak. Interesy żywotne to oczywiście zachowanie suwerenności, terytorialnej integralności i politycznej niezawisłości. Zdefiniowane w dokumencie interesy strategiczne związane są z rozwojem kraju oraz realizacją kilkunastu (wyliczonych) innych celów. Inne ważne interesy obejmują standard życia i zwiększenie efektywności pracy administracji publicznej. Wskazano tu ponadto dziewięć dalszych zdefiniowanych ponownie interesów.

W opisie środowiska bezpieczeństwa wskazuje się na utrzymującą się dużą rolę państw i organizacji międzynarodowych. NATO ma nadal pozostać zasadniczą strukturą bezpieczeństwa w wymiarze wielonarodowym. Pośród trendów w tym środowisku to właśnie zagrożenia i ryzyka, poza ich definiowaniem, są podobnie ujęte, jak czyni się to w polskich i węgierskich strategiach bezpieczeństwa i obronności. Nieco inaczej wygląda sprawa zadań, które musi zrealizować rząd. Wydaje się, że są one zdecydowanie wyraźniej sformułowane niż uczynili to sąsiedzi. W Strategii opisano ponownie czeski system obronny. Tu z kolei za pewne *novum* można uznać wskazanie na rolę prywatnych organizacji bezpieczeństwa, organizacji pozarządowych i obywateli.

⁸⁶ Wypowiedź premiera Czech w związku z publikacją Strategii bezpieczeństwa, www.mzv.cz

Strategia ma być ponadto poddawana, gdyby nie zachodziły sytuacje nadzwyczajne, przeglądowi w cyklu dwuletnim.

Dla Czech podstawowym filarem kolektywnej obrony jest NATO. Poprzez aktywny udział a unijnej WPZiB oraz EPBiO filar ten ma być wzmocniony. Armia ma być natomiast w pełni profesjonalna, nowoczesnie wyposażona, zdolna do prowadzenia operacji poza obszarem Czech.

W Słowacji podstawę do określenia zasadniczych zrębów doktrynalnych polityki obronnej stanowiła pierwsza doktryna obronna Republiki Słowackiej, która została zaakceptowana przez parlament 30 czerwca 1994 r. Jej ważność została ograniczona do momentu zakończenia udziału w programie *Partnerstwa dla Pokoju*, co jest dowodem na to, że twórcy doktryny przewidzieli ewolucyjne przejście Słowacji od indywidualnego modelu bezpieczeństwa do modelu zbiorowego bezpieczeństwa gwarantowanego przez NATO. Generalnym założeniem doktryny było odstraszenie potencjalnego przeciwnika i zapewnienie kompatybilności z siłami zbrojnymi państw demokratycznych, zaś jej realizacja nie powinna nadmiernie obciążać budżetu państwa.

Dokument składał się z pięciu części. Jawny charakter miały tylko części poświęcone polityce bezpieczeństwa. W części pierwszej przedstawiono założenia i ramy czasowe doktryny oraz definicję bezpieczeństwa państwa. Podkreślono w niej fakt, że Słowacja nie ma nieprzyjaciół i nie czuje się zagrożona ze strony żadnego państwa. Nie wysuwa również roszczeń terytorialnych w stosunku do innych krajów oraz uznaje ich suwerenność i niezależność. Wskazywano, że Republika Słowacka zamierza działać na rzecz bezpieczeństwa całego regionu, kontynentu i bezpieczeństwa w ujęciu globalnym, a za zasadnicze warunki długotrwałej i wielopłaszczyznowej współpracy międzynarodowej uznaje zaufanie w sferze politycznej oraz jawność i otwartość w dziedzinie wojskowej. Część druga zawierała definicje podstawowych terminów określających interes narodowy i bezpieczeństwo Republiki Słowackiej oraz krótką charakterystykę środowiska bezpieczeństwa.

Wskazano na transatlantycką i zachodnioeuropejską orientację polityki obronnej, obejmującą zarówno struktury bezpieczeństwa, jak i obszar polityczno-gospodarczy. Znalazł się tu również zapis dotyczący konieczności aktywnego udziału w *Partnerstwie dla Pokoju*. W części trzeciej, najbardziej rozbudowanej, opisano podstawowe zasady polityki bezpieczeństwa Republiki Słowackiej. Zaliczono do nich: ochronę suwerenności Republiki Słowackiej; przestrzeganie norm prawa międzynarodowego; zapewnienie powszechnej, obywatelskiej obrony państwa; utrzymywanie sił zbrojnych adekwatnych do potrzeb obronnych kraju; zachowanie proporcji między wymogami obronności państwa a jego potencjałem ekonomiczno-społecznym. Czwarta część doktryny opisywała siły zbrojne. Zakładano, że armia powinna być zdolna do samodzielnego odparcia zagrożenia dla integralności terytorialnej i suwerenności państwa. Wskazano zadania obrony terytorialnej. W tej części doktryny znalazły się też sugestie o konieczności transformacji armii. W ostatnim rozdziale doktryna wyjaśniała i opisywała warunki, którą muszą być spełnione w celu zapewnienia cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi.

W 2002 r. doktrynalne założenia obrony republiki bazowały na trzech nowych dokumentach przyjętych w 2001 r.: *Strategii bezpieczeństwa*, *Strategii obronne* i *Strategii wojskowej*. Plan rozwoju sił zbrojnych opierał się natomiast na tzw. Modelu 2010, zbudowanym według założeń przyjętych w *Strategii wojskowej*. Zgodnie z przyjętym kalendarzem postępowania w pierwszym etapie reform dokonano reorganizacji ministerstwa obrony i sztabu generalnego (od 1 października 2001 r.). W 2001 r. rozpoczęto również szybki proces profesjonalizacji armii.

W sformułowanej w 76. punktach Strategii zatwierdzonej przez Radę Narodową 27 marca 2001 roku opisano środowisko bezpieczeństwa Słowacji, interesy narodowe podlegające ochronie, wyzwania, ryzyka i zagrożenia, politykę bezpieczeństwa i wnioski. Oczywiście Strategia dokonuje opisu

systemu obronnego i jego zadań, ale i np. wskazuje na rolę Słowacji w promocji prawa międzynarodowego (pkt. 43-46).

Podstawą do kształtowania nowych zrębów doktrynalnych obronności węgierskiej była już uchwała Zgromadzenia Krajowego z 3 lipca 1990 roku w sprawie rozpoczęcia rozmów na temat rezygnacji z udziału Węgier w Układzie Warszawskim (No. 54/1990. VII.3.). Za symboliczne, ale ważne dla Węgrów wydarzenie uznano opuszczenie ich kraju przez ostatniego radzieckiego żołnierza, gen. V. Shilowa w dniu 19 czerwca 1991 roku⁸⁷. W 1993 roku parlament węgierski zdołał uchwalić najważniejsze dla obronności ustawy i uchwały, w tym 2 marca uchwałę dotyczącą zasadniczych pryncypiów polityki bezpieczeństwa (No.11/1993), 14 kwietnia uchwałę o głównych założeniach obronności kraju i 7 grudnia ustawę o narodowej obronie (*National Defense Act of 1993/CX*).

W wyniku zmieniającej się sytuacji politycznej spowodowanej wchodzeniem Węgier do Unii Europejskiej, oraz osiągnięć dokonanych na polu integracji z Europą Zachodnią, Zgromadzenie Krajowe w dniu 28 grudnia 1998 r. przyjęło dokument kluczowy dla wytyczenia nowych zasad i założeń doktrynalnych polityki obronnej i bezpieczeństwa Republiki Węgierskiej. Zawarto je w 17 punktach. Uchwała tworzyła podstawy bezpieczeństwa, jak również narodowej strategii bezpieczeństwa militarnego oraz podstawy doktryny obrony narodowej⁸⁸.

Najważniejsze tezy podnoszone w tym dokumencie można opisać następująco:

- a) Na bezpieczeństwo Węgier składa się nie tylko bezpieczeństwo polityczne czy wojskowe ale i ekonomiczne, finansowe oraz przestrzeganie praw człowieka i mniejszości narodowych;

⁸⁷ Hungary: a Member of NATO, ed. R. Joó, Budapest 1999, s. 91.

⁸⁸ National Defence '99. Ministry of Defence Republik of Hungary Budapest 1999, s. 8-11. Dokumenty dodatkowe, uzupełniające treści uchwały parlamentarnej przedłożone przez rząd nie zyskały jednak wymaganej większości 2/3 liczby głosów. Zob. Hungary: a Member..., s. 122.

- b) Głównymi celami polityki bezpieczeństwa są (cele te mają być realizowane w poszanowaniu norm zawartych w konstytucji, norm prawa międzynarodowego oraz zobowiązań wynikającymi z zawartych umów i porozumień):
- zagwarantowanie niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej państw;
 - stworzenie odpowiednich warunków do przestrzegania zasad ustanowionych w konstytucji, umacnianie wewnętrznej stabilności państwa;
 - pełne respektowanie praw człowieka oraz mniejszości etnicznych i narodowych;
 - stworzenie dogodnych warunków do zapewnienia bezpieczeństwa osobistego, materialnego i socjalnego;
 - przyczynianie się do realizacji zapisów Traktatu Waszyngtońskiego w szczególności do kolektywnej obrony sojuszniczej;
 - obrona międzynarodowego pokoju oraz umacnianie bezpieczeństwa i stabilności w Europie;
 - przyczynianie się do rozwoju międzynarodowej współpracy w sferze militarnej, politycznej, ekonomicznej i kulturalnej.
- c) Węgry nie postrzegają żadnego państwa jako wroga uznając wszystkie, które przestrzegają zasad prawa międzynarodowego, za swoich partnerów. Rozstrzyganie wszelkich sporów zamierzają prowadzić w zgodzie z prawem międzynarodowym;
- d) Węgry budują swoje bezpieczeństwo w oparciu o dwa filary:
- własny potencjał obronny,
 - integrację euroatlantycką oraz współpracę międzynarodową;
- d) Węgry stale dbają o własne bezpieczeństwo, dobrobyt własnego społeczeństwa a jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego starają

się być w tym bardziej efektywne. Jako integralna część politycznej i militarnej struktury NATO Węgry wypełnią zadania wynikające z zasady wspólnej obrony wszystkich członków. Konstruktywne uczestnictwo w systemie konsultacyjnym i decyzyjnym Sojuszu uważane jest za środek przyczyniający się do wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie, jak również pozwalający na realizację własnych interesów narodowych. Węgry wspierają rozwój europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony, stanowiącej główny element węgierskiej polityki integracyjnej;

- e) Węgry będą nadal pełnić aktywną rolę w działalności ONZ, OBWE, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Rady Europy, jak również w dziedzinie międzynarodowej kontroli zbrojeń. Organizacje te i formy współpracy postrzegane są przez Węgry jako pole do ustanawiania norm i standardów, budowania środków zaufania, zapobiegania konfliktom zbrojnym oraz wypełniania międzynarodowych zobowiązań;
- f) Międzynarodowa współpraca może być owocna tylko wtedy, gdy jest oparta na efektywnym uczestnictwie w niej narodu. Z tego powodu narodowy wysiłek będzie w dalszym ciągu odgrywał bardzo ważną rolę w gwarantowaniu bezpieczeństwa państwa;
- g) Węgry realizują swoje cele polityki bezpieczeństwa poprzez politykę zagraniczną, ekonomiczną oraz politykę obronną;
- h) Węgierska polityka zagraniczna skupia swoją uwagę, poza integracją europejską, na utrzymywaniu poprawnych stosunków z państwami sąsiadującymi oraz na opiece nad mniejszością węgierską mieszkającą poza granicami. Węgrzy starają się rozwijać współpracę regionalną oraz ponadregionalną na polu ekonomicznym, kulturalnym, przestrzegania praw człowieka oraz mniejszości narodowych. Sytuacja mniejszości węgierskiej oraz zapewnienie

przestrzegania jej praw to jeden z nadrzędnych celów węgierskiej polityki zagranicznej. Węgry przywiązują ogromne znaczenie do pełnego przestrzegania praw mniejszości narodowych żyjących na ich terenie. Dążą do rozwijania stosunków z państwami sąsiednimi na bazie zachodnioeuropejskich wartości, norm i standardów. W interesie Węgier leży to, by kraje sąsiednie również dołączyły do jednolitej euroatlantyckiej struktury bezpieczeństwa;

- i) Aspiracje Węgier na polu bezpieczeństwa mogą być tylko realizowane na bazie dobrze rozwiniętego rynku ekonomicznego. To gospodarka powinna zapewnić podstawy do osiągnięcia bezpieczeństwa i realizacji polityki obronnej. Zadaniem rządu jest taka realizacja zadań gospodarczych, aby umożliwić realizację zadań obronnych;
- j) Narodowy system obronny Węgier oparty jest na przestrzeganiu praw i zobowiązań wynikających z traktatu północnoatlantyckiego, szacunku i odpowiedzialności obywateli świadomie akceptujących wymagania sojuszu, polityki finansowej zabezpieczającej potrzeby sił zbrojnych oraz obrony, struktur rządowych przygotowanych do obrony, jak również demokratycznej i cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi;
- k) Węgry w pełni akceptują zasadę kolektywnej obrony. Utrzymują i rozwijają swoje siły zbrojne zdolne do odparcia ataku zbrojnego. Głównym zadaniem węgierskich sił zbrojnych jest obrona suwerenności i integralności własnego terytorium oraz współdziałanie w ramach sojuszu w kolektywnej obronie. Ponadto uczestniczą w operacjach pokojowych i humanitarnych prowadzonych pod auspicjami organizacji międzynarodowych;
- l) Struktura organizacyjna, rozlokowanie, wielkość sił zbrojnych oraz ich uzbrojenie będą uzgodnione z sojusznikami w zgodzie

z możliwościami finansowymi państwa i z uwzględnieniem realistycznego zagrożenia oraz potrzeb obronnych kraju;

- m) W 2002 r. , uchwałą No. 2144/2002, rząd węgierski przyjął nową , na XXI wiek narodowa Strategię Bezpieczeństwa. Zdefiniowano w niej interesy narodowe republiki, jej cele oraz oceniono dokonania polityki bezpieczeństwa. W stosunku do dokumentów wcześniejszych stwierdzić można, że dokonano istotnej rewizji w kontekście integracji z NATO i UE.

Kolejną uchwałą rządu (No. 2073/2004) z 31 marca 2004 r. przyjęto zmienioną Narodową Strategię Bezpieczeństwa, która weszła w życie z dniem 15 kwietnia tego roku⁸⁹.

W części wstępnej tego dokumentu władze wykonawcze potwierdziły, że sytuacja bezpieczeństwa republiki jest stabilna, a zasadnicze gwarancje bezpieczeństwa narodowego wynikają z udziału kraju w NATO i UE. Szczególnie wyraźnie akcent położono na fakcie, że Węgry nie są zagrożone agresją militarną, a ryzyko wynikające z tradycyjnych zagrożeń o charakterze wojennym jest minimalne. Strategia ta jest normatywną podstawą węgierskiej polityki bezpieczeństwa i obrony i pozostaje w zgodzie, zarówno z Koncepcją Strategiczną NATO z 1999 r. oraz z europejską strategią bezpieczeństwa, przyjętą przez UE w 2003 r.

Zaprezentowane w dokumencie podejście do bezpieczeństwa ma charakter kompleksowy i obejmuje jego wszystkie wymiary. Niemniej Strategia zawiera oczywiście elementy tradycyjnego, typowego dla tego typu dokumentów, podejścia do kwestii interesu narodowego. W zakresie bezpieczeństwa obejmuje więc:

- zachowanie suwerenności, terytorialnej integralności i porządku konstytucyjnego państwa;

⁸⁹ The National Security of the Republic of Hungary, www.mfa.gov.hu

- podnosi sprawy stabilności państwa, jego aspektów ekonomicznych, socjalnych i kulturowych;

a także:

- odwołuje się do standardów prawa międzynarodowego,
- pogłębienia procesu integracji w ramach UE, zachowania centralnej roli euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa,
- promocji demokracji (również poza regionem euroatlantyckim – H.B.), praw człowieka i ich wdrażania z korzyścią dla ludności węgierskiej zamieszkującej państwa sąsiednie,
- umocnienia standardów demokratycznych w Rosji i Ukrainie,
- konstruktywnej współpracy wszystkich uczestników środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego (również organizacji pozarządowych – H.B.).

W opisie środowiska bezpieczeństwa, zagrożeń, ryzyk i wyzwań dominuje szerokie podejście do definicji bezpieczeństwa i położenie akcentów na nowe typy wyzwań i zagrożeń oraz na ich wielo-składnikowość, ograniczoną przewidywalność i wyrazistość. Czynniki ryzyka są kwalifikowane jako globalne, regionalne i wewnętrzne. Wśród wyzwań globalnych nie ma żadnych klasycznych, wojennych. Wysuwa się na czoło sprawa terroryzmu (bezpośrednie odniesienie do 11 września 2001 r. – H.B.), proliferacji broni masowego zniszczenia, „upadłych państw” i zdestabilizowanych rejonów, nielegalnej migracji, niestabilności ekonomicznej, wyzwań wobec społeczeństwa informacyjnego, niebezpieczeństw pochodzących ze źródeł związanych np. z medyczną działalnością człowieka.

Wyzwania o charakterze regionalnym w odniesieniu do Europy Środkowej nie mają charakteru, który można by łączyć w przyszłości z generowaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Węgier. Sytuacja w tym zakresie jest niezwykle pozytywna albowiem charakteryzuje się

korzystnymi zmianami w związku z trwającymi procesami rozszerzenia NATO i UE.

Mniej korzystnie wypada ocena Europy południowo-wschodniej i obszaru WNP. Niemniej również z tych kierunków nie przewiduje się generowania zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju. Te z kolei mogą rodzić się w regionie śródziemnomorskim, Bliskim i Środkowym Wschodzie. Choć i one nie stanowią aktualnie zagrożenia dla Węgier.

Pośród wyzwań o charakterze wewnętrznym węgierska Strategia Bezpieczeństwa Narodowego skupia się na przestępczości zorganizowanej, „nielegalnej ekonomii”, korupcji, narkotykach, politycznym i religijnym ekstremizmie (tu nie wiadomo dlaczego zakwalifikowanych jako wyzwania wewnętrzne – H.B.) oraz wyzwaniach demograficznych.

Co jest natomiast charakterystyczne (i wspólne z podobnym dokumentem obowiązującym w Polsce), to fakt, iż w formułowaniu celów i zadań Węgrzy w dziedzinie zewnętrznej koncentrują podstawy polityki bezpieczeństwa na NATO, UE (aktywnym udziale w realizacji EPBiO), współpracy transatlantyckiej, działaniach w systemie Narodów Zjednoczonych⁹⁰, OBWE, „dyplomacji ekonomicznej” oraz stosunkach z państwami regionu Europy Środkowej i Środkowo-Wschodniej. W Strategii znajduje wyraźne podkreślenie kwestia zwiększenia roli i aktywności Węgier w takich strukturach wielonarodowej współpracy, jak Grupa Wyszehradzka i Inicjatywa Środkowoeuropejska. Węgrzy pragną efektywniej wspierać swoich współpracowników w państwach ościennych, popierać przemiany demokratyczne w krajach WNP oraz rozwijać współpracę z Rosją i Ukrainą, którą traktują jako „strategicznie ważną”.

W opisie działań skierowanych przeciwko zagrożeniom i wyzwaniom globalnym dominuje koncentracja architektów węgierskiej polityki

⁹⁰ W wystąpieniu G. Brodiego, wiceministra spraw zagranicznych Węgier podczas 59 Sesji ZO NZ w dniu 29 września 2004 r. określono, że celem Węgier jest doprowadzenie do „efektywnego multilateralizmu, jako kluczowego narzędzia ich polityki zagranicznej”.

bezpieczeństwa na terroryzmie, proliferacji broni masowego zniszczenia oraz środków do jej produkcji. Znajdują się ponadto w tym dokumencie odwołania do praktycznego przeciwdziałania konfliktom lokalnym, uczestniczenia w odbudowie państwowości „upadłych państw” oraz akcji humanitarnych. Odniesienie do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego znajduje wyraz w zadaniach wynikających z decyzji schengenkich, kontroli granic i przepływu ludności. Republika Węgierska stawia sobie zadania szerszego włączenia się z zwalczanie biedy, niekorzystnych efektów procesów globalizacji i wsparcia państw słabo rozwiniętych.

W dokumencie wyodrębniono także wyzwania z obszaru związanego z tzw. kwestią społeczeństw otwartych. Dotyczy to m.in. promocji wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ale również i zagrożeń terroryzmem, ponadgraniczną przestępczością zorganizowaną, korupcją, migracjami i in.

Doktryna zawiera zadania dla struktur państwowych w zakresie ochrony systemów informatycznych i środowiska naturalnego. Wylicza ona ponadto przedsięwzięcia w dziedzinie przeciwdziałania wyzwaniom o charakterze wewnętrznym, wśród których lokują się: walka z przestępczością zorganizowaną, korupcją i „czarnym rynkiem”, produkcją i rozpowszechnianiem narkotyków oraz przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom demograficznym.

W części końcowej doktrynalnych założeń węgierskiej polityki bezpieczeństwa znajdujemy wskazanie narzędzi służących wdrożeniu jej postanowień. Za główną gwarancję bezpieczeństwa narodowego kraju uznano współdziałanie w ramach NATO. Unia Europejska i funkcjonowanie w jej obrębie jest traktowane, jako środek do realizacji zadań z obszaru reagowania kryzysowego. Zadaniem węgierskich sił zbrojnych jest natomiast realizacja takiej, „nowej strategii operacyjnej”, która ma zapewnić pełne wypełnienie zobowiązań z tytułu przynależności kraju do NATO. Zadania innych struktur

dotyczą m.in. Straży Granicznej i reformy policji. Podobnie, jak to jest w wypadku Polski, także węgierska doktryna zakłada przyjęcie strategii sektorowych. Tych jednak – również tak, jak to jest w naszym kraju – jak dotąd nie wypracowano⁹¹.

4. Wnioski

- Po zerwaniu z przeszłością związaną z przynależnością do Układu Warszawskiego analizowane trzy kraje zbudowały nowe doktrynalne podstawy swojego bezpieczeństwa narodowego. Dodatkowo dwa państwa, w tym w szczególności Słowacja uczyniły to w zmienionych konfiguracjach państwowych.
- Na uwarunkowaniach obronności odcisnęły piętno czynniki wynikające z przynależności tych państw do NATO. Przyjmując te same standardy oraz odczytując podobnie lub bardzo zbieżnie główne uwarunkowania europejskiego środowiska bezpieczeństwa tym samym cała trójka przyczynia się na początku XXI wieku do kształtowania pokojowego obrazu rzeczywistości europejskiej oraz szerzej włącza się w budowanie podstaw bezpieczeństwa międzynarodowego w skali globalnej.
- Na początku XXI wieku ataki terrorystyczne 11 września 2001 r. stały się punktem zwrotnym w myśleniu o bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym (choć formalne, doktrynalne odzwierciedlenie tego w dokumentach państwowych najpełniej znalazło się w węgierskiej strategii bezpieczeństwa). Obrazowo do tej kwestii podszedł A.D. Rotfeld stwierdzając, że „11 września uświadomił skalę zmian – nowych realiów, zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego XXI wieku. Jak w świetle błyskawicy dojrzeliśmy naraz nową rzeczywistość

⁹¹ W Polsce w faktycznie jedyną strategią sektorową jest Strategia Wojskowa, która ma charakter niejawną.

międzynarodową i uświadomiliśmy sobie konieczność podjęcia działań w celu stawienia czoła nowym wyzwaniom.”⁹²

- Od maja 2004 roku, czyli z chwilą włączenia Czech, Słowacji i Węgier do Unii Europejskiej zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i granic staje się domeną instytucji i służb działających w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, ale i również struktur unijnych, ponadnarodowych i międzypaństwowych.
- We wszystkich państwach, zarówno w dokumentach, jak i politykach bezpieczeństwa ma miejsce silne podkreślenie podstawowego znaczenia NATO dla ich bezpieczeństwa narodowego. Jednomyślnie także stoją one dość konsekwentnie na gruncie utrzymania zasady „otwartych drzwi” do sojuszu i takiego wzmocnienia go w nowej strategii aby jego klasyczne kompetencje nie uległy osłabieniu.

⁹² Rotfeld A.D., Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP w nowych warunkach międzynarodowych: nowe wyzwania, nowe zadania, [w:] “Zeszyty Naukowe AON” Nr 4(53) 2003; s. 73.

UWARUNKOWANIA SYSTEMU I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

W historii Niemiec problem ustroju wiązał się nierozdzielnie z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem. Niemiecka konceptualizacja państwa narodowego i narodu przybierała formę obrony przed wrogiem zewnętrznym. Zagrożenie zewnętrzne wywoływało potrzebę mobilizacji wewnętrznej i utorowało drogę tezie o prymacie polityki zagranicznej nad polityką wewnętrzną. Taki stan rzeczy określał niemiecką specyfikę państwa i społeczeństwa. Problem ustroju politycznego Niemiec ma, w porównaniu do innych państw zachodnio-europejskich, spore znaczenie dla charakteru polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

1. Uwarunkowania ustrojowo-prawne

W tradycji niemieckiej polityki bezpieczeństwa aksjologiczne przesłanki dopuszczały stosowanie siły, politykę poszerzania wpływów i ekspansję. Po 1945 roku nastąpiła zasadnicza zmiana aksjologicznych podstaw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Analizując Ustawę Zasadniczą, można wyróżnić przynajmniej trzy aksjologiczne przesłanki niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które wynikają z przepisów konstytucyjnych i zasad ustrojowych.

Pierwsza dotyczy zachowania pokoju i zakazu prowadzenia wojny napastniczej. Druga postuluje gotowość do otwarcia na zewnątrz

i kooperacyjny internacjonalizm. Trzecia, obowiązująca od 1990 r., dotyczyła dążenia do jedności Niemiec.

Do pierwszej przesłanki odnosi się fragment preambuły do konstytucji mówiący o tym, że „naród niemiecki jest ożywiony wolą służenia pokojowi na świecie”, a w art. 1 ust. 2 ustawodawca konkretyzuje, iż warunkiem pokoju są prawa człowieka.⁹³ Ustawa Zasadnicza uznaje w art. 26 wszelkie działania, które mogą zakłócić pokojowe współżycie narodów i są podejmowane w zamiarze, a w szczególności przygotowywanie wojny napastniczej, za sprzeczne z prawem, a zatem podlegające karze.⁹⁴ Według niemieckich interpretacji przepis ten obejmuje nie tylko państwowe organy, ale także inne instytucje i organizacje społeczne, łącznie z poszczególnymi osobami. Pokój między narodami i ład pokojowy w Europie są przesłankami aksjologicznymi konstytucji niezwykle istotnymi dla niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Konstytucyjne zasady utrzymania pokoju opierają się na pojęciu pokoju w sensie negatywnym, czyli na braku wojny, należy jednak podkreślić, że zasada ta nie wyklucza zastosowania siły zbrojnej.

Ustawa Zasadnicza dopuszcza wojnę obronną, co jest zgodne z zasadami prawa międzynarodowego określonymi m.in. w Karcie NZ. Art. 115 a dokładnie określa normę kiedy można stwierdzić „*stan obrony*”.

Przesłanka druga dotyczy otwarcia na środowisko międzynarodowe i współpracy międzynarodowej. Aby zapewnić otwartość wobec otoczenia międzynarodowego Ustawa Zasadnicza zakazuje w art. 9 ust. 2 działalności „organizacji których cele lub działalność są sprzeczne z ustawami karnymi, skierowane są przeciw porządkowi konstytucyjnemu lub przeciw idei porozumienia między narodami.”⁹⁵

⁹³ Konstytucja Niemiec opr. S. Bożyk Warszawa 1993 s. 32-33.

⁹⁴ Tamże s. 47-48.

⁹⁵ Tamże s. 36-37.

Ustawa Zasadnicza RFN była wielokrotnie (do zjednoczenia Niemiec 35 razy) nowelizowana. Za najważniejszą z punktu widzenia funkcjonowania systemu i polityki bezpieczeństwa należy uznać poprawkę z 27.06.1968 roku wprowadzającą do tekstu konstytucji postanowienia o stanach nadzwyczajnych.

Tryb zmiany Konstytucji RFN jest zróżnicowany, bowiem przyjmuje ona niezmiennosc pewnych zasad. Do niezmiennych zasad ustrojowych konstytucja zalicza zasady federalizmu, udział krajów w ustawodawstwie związku (federacji) oraz podstawowe zasady demokracji. Przyjęcie niezmiennosci pewnych podstawowych zasad ustroju demokratycznego, spowodowane było doświadczeniami.

Republiki Weimarskiej i wynikającą z nich obawą, aby parlament w sytuacji kryzysu parlamentarnego i politycznego zastraszania pod pozorem legalności nie doprowadził do zastąpienia demokracji – dyktaturą. Wobec wyraźnego konstytucyjnego zakazu zmian tych postanowień wszelkie faktyczne zwyrodnienie ustroju nosić będzie piętno nielegalności, co może ułatwić walkę siłom demokratycznym. Konstytucja formułuje wprost, iż /.../ wobec każdego, kto usiłuje ustrój ten zlikwidować, wszyscy Niemcy mają prawo do oporu, jeżeli inne przeciwdziałanie nie jest możliwe (art. 20 ust.4).⁹⁶

Zracjonalizowany niemiecki system parlamentarny opiera się na charakterystycznym układzie stosunków między kanclerzem i rządem z parlamentem. Konstytucyjna rola Prezydenta Federalnego – poza udziałem w wyborze kanclerza – jest niewielka i w praktyce sprowadzona do funkcji reprezentacyjnych. Stosunkowo silna jest pozycja parlamentu, a zwłaszcza Bundestagu. Bundestag działa permanentnie. Określone w konstytucji i regulaminie izby tryb funkcjonowania i zasady organizacji gwarantują mu dużą niezależność od rządu.

⁹⁶ mocno to akcentuje E. Gdulewicz (w): Ustrój polityczny Niemiec (w): Ustroje państw współczesnych. Red. nauk. W. Skrzydło. Lublin 2002 r. s. 100-102.

Dużą rolę w pracy Bundestagu odgrywają przewidziane w ustawie zasadniczej komisje stałe, nadzwyczajne i powoływane do załatwienia określonych spraw. Liczbę komisji i liczbę ich członków każdorazowo określa Bundestag.

Dla funkcjonowania systemu i polityki bezpieczeństwa decydujące znaczenie mają komisje:

- spraw zagranicznych,
- obrony,
- spraw wewnętrznych,
- Komisja Wspólna.⁹⁷

Na mocy art.45 a ust. 1 i 2 UZ „Parlament związkowy powołuje Komisję do Spraw Zagranicznych oraz Komisję do Spraw Obrony. Komisja do spraw Obrony ma prawa komisji śledczej. Na wniosek jednej czwartej swoich członków ma ona obowiązek zbadać określoną sprawę. Komisja Obrony Bundestagu, złożona z 27 deputowanych działa permanentnie, a więc także w okresach między wyborami oraz między posiedzeniami plenarnymi Bundestagu.

Rozwiązaniem wyjątkowym w niemieckiej praktyce parlamentarnej jest Komisja Wspólna. Zgodnie z zapisem art.53 a Ustawy Zasadniczej Komisja Wspólna składa się z dwóch trzecich z deputowanych Parlamentu Związkowego (Bundestagu) i jednej trzeciej z członków Rady Związkowej (Bundesratu). Deputowani są wyznaczeni przez Bundestag proporcjonalnie do siły frakcji – nie mogą oni być członkami rządu federalnego. Każdy kraj związkowy jest reprezentowany przez jednego wskazanego przez siebie członka Rady Związkowej.⁹⁸

⁹⁷ Szerzej: K.A.Wojtaszyk. Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec. Warszawa 1992

⁹⁸ Konstytucja ...op.cit. s.63

Do obowiązków rządu federalnego należy stałe informowanie Komisji o swych planach i przygotowaniach na czas „stanu obrony” Komisja staje się parlamentem zastępczym. Większością 2/3 głosów może ona dokonać stwierdzenia stanu obrony, gdy wymaga tego konieczność a nie przewyciężane przeszkody uniemożliwiają zebranie się na czas parlamentu lub gdy jest on niezdolny do podejmowania uchwał.

W trakcie obowiązywania stanu obrony może zaistnieć sytuacja, w której Komisja Wspólna przejmie prawie pełną władzę ustawodawczą.⁹⁹ Uprawnienia Komisji sięgają nawet do udzielenia kanclerzowi federalnemu *votum nieufności* i wyboru nowego kanclerza na wniosek Prezydenta. Uchwalone przez Komisję Wspólną ustawy oraz wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze tracą moc najpóźniej po upływie 6 miesięcy od zakończenia stanu obrony.

Zgodnie z art.62 Ustawy Zasadniczej rząd federalny składa się z kanclerza oraz ministrów. Eksponowanie stanowiska szefa rządu jest cechą charakterystyczną ustrojowych rozwiązań niemieckich. Szczególna pozycja kanclerza RFN znajduje wyraz przede wszystkim w sposobie jego powoływania oraz odpowiedzialności przed Parlamentem, a także w sposobie formowania i roli kanclerza w łonie rządu.

Do podstawowych kompetencji kanclerza należy prawo określenia składu rządu. Wprawdzie formalnie członków rządu mianuje i odwołuje prezydent, jednakże czyni to na wniosek kanclerza. W doktrynie niemieckiej przeważa pogląd, iż prezydent jest związany wnioskiem kanclerza i nie może odmówić nominacji ministra zgłoszonego we wniosku. Konstytucja pozbawia Bundestag jakiegokolwiek instytucjonalnego wpływu na dobór ministrów przez kanclerza.

⁹⁹ Komisji nie wolno zmieniać Konstytucji oraz przekazywać prawa zwierzchniego instytucjom międzynarodowym.

Pracami rządu według art. 65 ustawy zasadniczej kieruje kanclerz. Ustala on wytyczne polityki i jest za nie odpowiedzialność. Konstytucja podporządkowuje ministrów kanclerzowi, stanowiąc, iż kierują oni swoimi resortami samodzielnie, ale w ramach wytycznych kanclerza.

Szczególne kompetencje, ustawa zasadnicza w systemie bezpieczeństwa RFN przypisuje ministrowi obrony, który ma nad siłami zbrojnymi władzę rozkazywania i dowodzenia nimi.¹⁰⁰ Zgodnie z *art. 115b* z chwilą ogłoszenia stanu obrony przechodzi na kanclerza federalnego władza rozkazywania siłom zbrojnym i dowodzenia nimi.¹⁰¹

W celu koordynowania wszelkich przedsięwzięć w zakresie polityki bezpieczeństwa państwa funkcjonuje Rada Bezpieczeństwa. Jej obradom przewodniczy kanclerz federalny. W skład Rady wchodzi ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, zagranicznych, finansów, gospodarki, komunikacji oraz pełnomocnik rządu ds. rozbrojenia i kontroli zbrojeń, szef urzędu kanclerskiego i prezydenckiego. Udział w posiedzeniach biorą także Generalny Inspektor Bundeswehry oraz szefowie służb specjalnych. Rada przygotowuje wstępne decyzje polityczne kanclerza lub rządu federalnego dotyczące sfery bezpieczeństwa narodowego, ujmując tę sferę całościowo, ponadresortowo z uwzględnieniem aspektów politycznych, militarnych i ekonomicznych.

A. Stany nadzwyczajne

Na system prawa stanów nadzwyczajnych RFN składają się regulacje Ustawy zasadniczej oraz pakiet ustaw. Stany nadzwyczajne występują w pięciu postaciach,¹⁰² z których każda charakteryzuje się inną treścią i pociąga za sobą odmienne skutki. Wprowadza się je w przypadkach:

¹⁰⁰ Art. 65 a ustawy zasadniczej.

¹⁰¹ Konstytucja ... op.cit. s.116

¹⁰² W literaturze przedmiotu poszczególni autorzy różnicują liczbę stanów nadzwyczajnych np. E.Gdulewicz – wymienia trzy : 1. Stan wyjątkowy, 2. Stan obrony, 3. Stan naprężenia. Jedynie E.Gdulewicz używa także

1. Zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art.13),
2. Klęski żywiołowej (art.11).
3. Zagrożenia trwałości lub wolnościowego demokratycznego porządku ustrojowego (art.91),
4. Stanu napięcia (art.80a),
5. Stan obrony (art.115a-b).

Z uwagi na przyczyny wprowadzenia i skutki jakie powodują, dla rozważań o systemie bezpieczeństwa RFN najważniejsze znaczenie mają:

- stan napięcia,
- stan obrony.

Stan napięcia wprowadzony do Ustawy Zasadniczej stanowił nowość w systemie prawnym RFN. Uwagę zwraca brak dokładnego (80a) zdefiniowania jego pojęcia w treści normy konstytucyjnej. W doktrynie przyjęto używać nazwy stan napięcia dla okresu silniejszych napięć (kryzysów międzynarodowych), które wymagają zwiększonej mobilizacji struktur państwowych i sił zbrojnych.

Uchwałą p stanie napięć może podjąć Bundestag większością 2/3 głosów. Poza użyciem przez rząd sił zbrojnych do ochrony obiektów cywilnych i niektórych zadań związanych z komunikacją oraz niektórych zadań policyjnych (art.67a ust.3), ustawa zasadnicza dopuszcza zastosowanie pracy

odmiennego od pozostałych autorów nazewnictwa stanów nadzwyczajnych. Pięć stanów nadzwyczajnych występuje u L.Garlickiego, L.Janickiego.

obowiązkowej, ograniczenia możliwości wyboru zatrudnienia. W stanie napięcia wnoszą w życie postanowienia ustaw wyjątkowych.¹⁰³

Stan obrony wprowadzony jest jak to określa art.115a w razie:

- zbrojnego ataku na terytorium państwa,
- bezpośredniej groźby ataku.

Stwierdzenie zaistnienia sytuacji będącej podstawą do ogłoszenia stanu obrony jest domeną Bundestagu, który uchwałą taką podejmuje na wniosek rządu federalnego, większością 2/3 głosów, za aprobatą Bundesratu. Niemożność działania naczelných organów państwa nie jest przeszkodą dla uruchamiania procedur obronnych. Jeżeli sytuacja tego wymaga, a nieprzezwyciężalne przeszkody uniemożliwiają zebranie się parlamentu, do stwierdzenia okoliczności uzasadniających wprowadzenia stanu obrony właściwa jest Komisja Wspólna.

Wraz z wprowadzeniem stanu obrony następują w porządku prawnym federacji zmiany o dużym znaczeniu. Najważniejsze z nich to:

1. władza rozkazywania i dowodzenia siłami zbrojnymi przechodzi z ministra obrony na kanclerza federalnego (art.115b),
2. prawne użycie Straży Granicznej na całym terytorium państwa,
3. prawo oddziaływania władz federalnych na rządy krajowe,
4. jeżeli organy federalne nie są w stanie podjąć konkretnych działań dla odparcia zagrożenia, rządy krajowe mogą podjąć stosowne działania (podstawa – art.115i).¹⁰⁴

¹⁰³ Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne. Red. L.Janicki, W.Wilczyński, B.Koszel, Poznań 1996, s.268-274.

¹⁰⁴ Konstytucja ... op.cit. s.115-122

B. Reforma Bundeswehry. Ewolucja zadań.

Ustawa Zasadnicza podporządkowuje siły zbrojne władzy wykonawczej. Art. 87a ust.1 UZ określa, że: „Związek wystawia siły zbrojne tylko dla celów obrony. Ich liczebność i zasady organizacji muszą wynikać z budżetu.” W ust.2 art.87a UZ stwierdza się, że „Siły Zbrojne mogą być użyte poza obroną tylko wtedy, gdy ustawa zasadnicza na to wyraźnie zezwala.”¹⁰⁵

Tworząc strukturę organizacyjną Bundeswehry zerwano z tradycyjnym przypisywaniem naczelnego dowództwa sił zbrojnych głowie państwa. Cechą szczególną w strukturze organów kierowniczych armii w RFN jest zniesienie dominacji istniejącej w Niemczech personalnej jedności między głową państwa a najważniejszym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Zniesienie tej jedności pozwoliło na związanie Bundeswehry przede wszystkim z władzą wykonawczą tzn. ministrem obrony i kanclerzem. Stworzyło to warunki sprzyjające zintegrowaniu wojska z władzami cywilnymi oraz zapobiegające zdobyciu przez armię uprzywilejowanej pozycji w państwie.

Administracja wojskowa także podlega rządowi. Terenowa administracja wojskowa zapewnia przede wszystkim dopływ kadr dla Sił Zbrojnych oraz wykonuje przede wszystkim różnego rodzaju usługi natury finansowej, materialnej i organizacyjnej. Cechą szczególną stosunków między naczelnymi władzami wojskowymi i cywilnymi w RFN jest organizacja ministerstwa obrony. Z art.65 ustawy zasadniczej wynika, że wszelkie dyrektywy i rozkazy kierowane do sił zbrojnych są wydawane przez ministra lub są rezultatem jego upoważnień. Tak więc uprawnienia, które to wielu innym państwom – co podkreśla Z.Trejnis – przysługują dowództwu wojskowemu, w RFN leżą w gestii federalnego ministra obrony.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Szerzej: Z.Trejnis. Siły Zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym. Warszawa 1997, s.179-180

¹⁰⁶ tamże, s.185-186

Fakt ten zapewnia ściśle powiązanie czynnika wojskowego z politycznym. Przez to kompleks ściśle wojskowy nie istnieje obok czy poza strukturą resortu obrony, lecz jest w nią organizacyjnie wkomponowany na zasadzie prymatu czynnika politycznego, reprezentowanego przez cywilnego ministra. Minister obrony jest członkiem rządu federalnego i bezpośrednio podlega kanclerzowi. Odpowiada za całokształt polityki wojskowej (obronnej), za jakość i funkcjonowanie struktur organizacyjnych armii, za problematykę społeczno-polityczną i administracyjną wiążącą się z wojskiem i obronnością państwa. Minister odpowiada ponadto także za stan uzbrojenia, wyszkolenia, gotowość bojową, rozbudowanie infrastruktury oraz reformowanie i dostosowywanie resortu i sił zbrojnych do wyzwań, zagrożeń i ewaluującej sytuacji międzynarodowej.¹⁰⁷

Najwyższym rangą zawodowym wojskowym i jednocześnie przedstawicielem RFN w Komitecie Wojskowym NATO jest Generalny Inspektor Bundeswehry. Jest on również najwyższym rangą doradcą wojskowym ministra broni i kanclerza. Odpowiada przed ministrem i kanclerzem za rozwój myśli wojskowej, za wypracowanie i realizację planów rozwoju sił zbrojnych, gotowość bojową, uzupełnienie stanów osobowych i przygotowanie mobilizacyjne. Generalny Inspektor odpowiada także za szkolenie wojsk. Nie posiada własnych uprawnień rozkazodawczych i dyscyplinarnych. W stosunku do inspektorów rodzajów sił zbrojnych ma prawo udzielania instrukcji. Sprawuje on również przewodnictwo Wojskowej Rady Dowodzenia w skład której wchodzi inspektorzy rodzajów sił zbrojnych i inspektor medyczny Bundeswehry. Inspektorzy rodzajów sił zbrojnych bezpośrednio odpowiada przed ministrem obrony za gotowość bojową, wyszkolenie i wychowanie podległych im wojsk.

¹⁰⁷ Weißbuch 1994. Bundesministerium der Verteidigung im Auftrag der deutschen Regierung. Bonn 1994

Bundeswehra jako istotny instrument polityki bezpieczeństwa Niemiec musi wyciągać wnioski z zaistniałych przemian i fundamentalnym znaczeniu. Przyszły profil zadań Bundeswehry to, oprócz funkcji obronnych w ramach sojuszu atlantyckiego, uczestnictwo w międzynarodowych przedsięwzięciach na rzecz usuwania kryzysów i konfliktów na rozszerzonym obszarze geograficznym, a także udział w misjach pokojowych i akcjach humanitarnych. Skłaniało to rząd federalny, ministerstwo do głębokich reform, obejmujących wszystkie zakresy działania niemieckich sił zbrojnych.

Reforma Bundeswehry podyktowana jest przede wszystkim przełomem w układzie bezpieczeństwa europejskiego. Rozległy, obejmujący szereg dziedzin, proces reform Bundeswehry rozpoczął się na przełomie 1990/1991 roku. Od tego momentu niemieckie siły zbrojne znajdują się w trakcie przekształceń na nieznana przedtem skalę. Okres 1990-2004 można podzielić na kilka etapów reformy:

- I. 1990-1993 – scalanie Bundeswehry i NAL NRD
- II. 1994-1996 – tworzenie nowej struktury i reagowanie na nowe wyzwania
- III. 1996-2000 – ewolucyjne przekształcenie Bundeswehry
- IV. 2000-2004 – ogólnonarodowa dyskusja – tworzenie nowych struktur, kształtowanie nowych zadań.¹⁰⁸

Niemcy, tak jak każde suwerenne państwo, muszą w przyszłości dysponować określoną gotowością obronną, aby uchronić się przed ewentualnością niekorzystnego rozwoju wydarzeń. Dlatego fundamentalnym zadaniem Bundeswehry pozostawała w I etapie obrona bazująca na zasadzie powszechnego obowiązku służby wojskowej. Obowiązek ten spajał niczym kłama siły zbrojne i obywateli. Dla Niemiec jako państwa członkowskiego

¹⁰⁸ Szerzej: W służbie pokoju. Bundeswhra 1955-1993, red. H.A.Jacobsen, L.Souchon, Warszawa 1993

NATO powinność obronna rozumiana była i jest jako udział we wspólnych przedsięwzięciach obronnych całego sojuszu. Sojusz ten gwarantował przez dziesiątki lat bezpieczeństwo Niemiec. Po zniknięciu bezpośrednich zagrożeń Niemcy powinny tym bardziej okazać solidarne wsparcie partnerom z Sojuszu, jeśli ci potrzebować będą jakiegokolwiek pomocy. Istotną część zapoczątkowanego dzieła reformy Bundeswehry polega na rozwijaniu tych zdolności. Nowa koncepcja polityczna niemieckich sił zbrojnych zawarta w rozporządzeniu ministra obrony RFN z 26.11.1992 stanowiła, iż Bundeswehra:

- chroni Niemcy i obywateli przed niebezpieczeństwami płynącymi z zewnątrz;
- dąży do stabilizacji militarnej i integracji w Europie ;
- służy sprawie światowego pokoju i międzynarodowego bezpieczeństwa zgodnie z Kartą NZ;
- pomaga w wypadku katastrofy oraz klęsk żywiołowych.¹⁰⁹

Podstawowa koncepcja nowej Bundeswehry zakładała podział całego systemu niemieckich sił zbrojnych na trzy kategorie, odpowiednio do stopnia różnicowania zadań. Były to: głównie siły obrony, siły reagowania kryzysowego, wojskowa organizacja podstawowa.

Dynamika stosunków międzynarodowych, przemian w armiach pozostałych państw członkowskich NATO wymusiły potrzebę dalszego reformowania sił zbrojnych RFN. Kolejna koncepcja organizacji i funkcjonowania niemieckich sił zbrojnych została nakreślona w Białej Księdze Bundeswehry wydanej w kwietniu 1994 roku przez federalne ministerstwo obrony. W Księdze określono, że proces reorganizacji struktury obronnej

¹⁰⁹ W służbie pokoju ... op.cit., s.123-124

państwa będzie dwufazowy. Faza pierwsza miała obejmować budowę nowej armii w nowych landach (byłej NRD). Faza druga obejmowała zdefiniowanie zdolności i organizacji poszczególnych elementów struktury obronnej państwa. W Księdze określono zadania dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, w ścisłym powiązaniu zadań wynikających z członkostwa Niemiec w NATO. Po opublikowaniu „Białej Księgi” miało miejsce wiele krytycznych uwag wobec ministra obrony, zarówno ze strony opozycji, jak z szeregów własnej koalicji. Krytyka ta zaowocowała podjęciem przez ministerstwo działań koncepcyjno – studyjnych. Jednocześnie wiosną 1999 roku została powołana niezależna Komisja pod przewodnictwem byłego prezydenta RFN Richarda von Weizsäckera. W jej skład weszły osobistości ze świata polityki, nauki, przemysłu i wojskowości.¹¹⁰ Przygotowywano również wewnątrzresortową analizę Generalnego Inspektora Bundeswehry.

Efektom konfrontacji wskazań Komisji Weizsäckera i opracowań wewnątrzresortowych m.in. „Neuausrichtung der Bundeswehr”¹¹¹ było przyjęcie przez rząd założeń pt. „Bundeswehra na bezpiecznej drodze w XXI wieku – założenia gruntownej odmowy sił zbrojnych”.

W założeniach zdecydowano na redukcję liczebności Bundeswehry do 255 tysięcy. Wielkość etatu wynikała z przyjęcia zobowiązania do zdolności przeprowadzenia dłuższej, trwającej rok operacji przez 50000 bez konieczności przeprowadzenia mobilizacji lub dwóch średnich operacji do 10000 trwających kilka lat w połączeniu z kilkoma mniejszymi operacjami. Ze wspomnianych 255 tysięcy – 150 000 tworzyć będzie „siły operacyjne” – 80 000 żołnierzy

¹¹⁰ Raport niezależnej Komisji „wspólne bezpieczeństwo i przyszłość Bundeswehry” został opublikowany 23.05.2000. Jego główne tezy zaprezentowane zostały także kierowniczej kadrze Ministerstwa Obrony Narodowej RP oraz zaproszonych gości. Autor miał okazję w tym spotkaniu uczestniczyć.

¹¹¹ Neuausrichtung der Bundeswehr. Grobaus – planung Ergebnisse und Entscheidungen. Der Bundesminister der Verteidigung.

gotowych do użycia w bardzo krótkim okresie. Natomiast 105 000 stworzy „podstawową organizację wojskową”.¹¹²

W zakresie zmian strukturalnych Bundeswehry zapadły istotne decyzje dotyczące organizacji sił zbrojnych, struktury dowodzenia i organizacji centralnych instytucji ministerstwa.

Zmiany obejmują poszczególne rodzaje sił zbrojnych Wojska lądowe będą liczyły 8 związków szczebla dywizji. Pięć z nich to typowe dywizje zmechanizowane będą składać się z 2 brygad rozwiniętych i 2 skadrowanych. Dwie kolejne będą się różnić swą strukturą. Jedna z nich będzie miała w operacyjnej podległości brygadę francusko – niemiecką, natomiast druga polską brygadę zmechanizowaną.

Na szczeblu operacyjnym będzie pięć dowództw korpusów. Dowództwo Wojsk Lądowych będzie dowodziło dywizjami oraz dowództwem jednostek wsparcia. Będzie to struktura szczebla dywizji składająca się z 6 brygad – 2 logistycznych, artylerii, saperów, pplot i obrony przeciwchemicznej.

Dowództwo Sił Powietrznych będzie dowodziło bezpośrednio czterema dywizjami lotniczymi oraz Dowództwem Sił Transportu Powietrznego i Dowództwem Operacyjnym Sił Powietrznych. Siły operacyjne lotnictwa tworzą 4 skrzydła lotnictwa myśliwsko – bombowego, 3 skrzydła lotnictwa myśliwskiego, 1 skrzydło lotnictwa rozpoznawczego, 4 dywizjony obrony przeciwlotniczej i 4 pułki dowodzenia.

Dowództwo Floty będzie dowodzić morskimi siłami bojowymi (Flotyllę). Podlegać mu będą ośrodki szkolenia, bazy marynarki, Dowództwo Systemów Dowodzenia

Rozmijający się proces umiędzynarodowienia struktur wojskowych był dla Niemców korzystnym kierunkiem rozwoju struktury obronnej. Proces

¹¹² Obszernie: T. Cymek. *Reforma Bundeswehry...* op.cif.

tworzenia międzynarodowych struktur wynikał, co prawda z koncepcji organizacyjnych NATO, ale Niemcy postanowili aktywnie się weń włączyć.

W początkach dekady, w latach 1990-1994 aktywność Niemców w międzynarodowych działaniach była raczej ograniczona. Wynikało to z obowiązującej wtedy wykładni prawnej zapisów Ustawy Zasadniczej zabraniającej Republice Federacji Niemiec wojskowej aktywności poza terytorium państwa i obszarem euroatlantyckim określonym w art. 6 traktatu waszyngtońskiego.

Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 roku o zgodności z Ustawą Zasadniczą uczestnictwa sił zbrojnych RFN w operacjach poza granicami państwa pozwoliła na aktywniejszy udział w kolejnych operacjach pod auspicjami ONZ, NATO.

W ramach IFOR, SFOR, i KFOR uczestnictwo niemieckie było dość znaczne. Co prawda pojawiały się głosy, że Niemcy mogliby to zgodnie z prowadzoną przez nich polityką. Wydaje się również, że udało się zweryfikować poprawność stawianej tezy, że działania prowadzone przez państwo niemieckie w zakresie obronności są przygotowaniem dopełnienia przez nie istotniejszej roli w społeczności międzynarodowej. Z tym wiążą się także starania rządu RFN o stałe członkostwo Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Zacieśnianie współpracy i zdolność do współpracy wojskowej Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego będzie jedną z dróg do skutecznego rozwiązywania konfliktów w zgodzie z normami prawa międzynarodowego intencjami organizacji międzynarodowych.

W tym układzie wzajemnych interesów, celów i zamierzeń musi funkcjonować państwo niemieckie i reforma Bundeswehry jest jednym z kroków na drodze do coraz istotniejszego funkcjonowania w tym systemie. Decyzje podejmowane przez ministerstwo obrony mają zapewnić siłom

zbrojnym możliwość wypełniania wszelkich zobowiązań traktatowych i sojuszniczych. W sytuacji okrojonego od wielu lat budżetu nakierowanego na priorytetowe zadanie – równomiernego rozwoju gospodarczego całego państwa – kierownictwo resortu obrony musi wybierać cele najistotniejsze, a które przeznaczone są największe nakłady. Politycy i kierownictwo resortu postawiło przed wielu laty na wspieranie i propagowanie idei wielonarodowości sił zbrojnych (np. udział Niemiec w Korpusie Północno – Wschodnim wspólnie z Polską i Danią). Niemcy chcą utrzymywać ten kierunek rozwoju sił zbrojnych.

2. Ewolucja polityki bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec. Uwarunkowania międzynarodowe.

Polityka bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec znalazła się w gruntownie zmienionych uwarunkowaniach międzynarodowych i wewnętrznych. Oznaczało to możliwość zmiany polityki bezpieczeństwa zjednoczonych Niemiec nie tyle w sensie celów, ile raczej w sensie jej charakteru i stylu. Nowa sytuacja po zjednoczeniu stworzyła wyzwania, przed którymi Niemcy nie mogły uciec. Stały się one przecież większe i silniejsze, a więc ich możliwości w prowadzeniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przynajmniej potencjalnie, poważnie zwiększyły się. Jak pokazały pierwsze lata po zjednoczeniu, a szczególnie wojna w Zatoce Perskiej, RFN nie była koncepcyjnie ani też operacyjnie przygotowana do szybkiej zmiany strategii zarówno w polityce zagranicznej jak i w polityce bezpieczeństwa.

W latach 1992-1994 wykrystalizowały się stopniowo nowe priorytety w polityce bezpieczeństwa RFN, które jednak w dużej mierze bazowały na wcześniejszych założeniach i celach długofalowych.¹¹³ W ujęciu syntetycznym można je przedstawić następująco:

1. dalsze umocnienie powiązań z Zachodem poprzez:
 - a) kształtowanie polityki bezpieczeństwa w ramach NATO i UZE oraz partnerstwa strategicznego z USA,
 - b) działanie na rzecz pogłębiania i poszerzenia UE,
 - c) utrzymywanie bliskich stosunków z Francją,
2. prowadzenie polityki dobrego sąsiedztwa wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz partnerska współpraca z Rosją i WNP;
3. większe zaangażowanie się w organizacjach międzynarodowych, w tym głównie ONZ,
4. utrzymywanie otwartości i silnych powiązań z gospodarką światową,
5. dążenie do udzielania pomocy krajom rozwijającym się w celu stopniowego pomniejszenia dysproporcji Północ-Południe.

Cele powyższe mieszczą się niejako w dwóch kręgach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec – globalnym i regionalnym. Obydwa po zjednoczeniu zachowały duże znaczenie i wymagały sprecyzowania oraz ustalenia nowych priorytetów.

Wydana w 1994 roku przez Federalne Ministerstwo Obrony – po dziewięcioletniej przerwie - „*Biała Księga na temat bezpieczeństwa RFN oraz stanu i przyszłości Bundeswehry*” stała się pierwszym opublikowanym w zjednoczonych Niemczech całościowym dokumentem przedstawiającym

¹¹³ Zwracają na to uwagę m.in.: S.Sulowski, Uwarunkowania i główne kierunki polityki zgranicznej RFN.

stan obecny i perspektywy rozwoju polityki bezpieczeństwa i sił zbrojnych RFN. Ostateczny kształt tej publikacji jest wypadkową opinii ekspertów Ministerstwa Obrony i Ministerstwa Spraw Zagranicznych.¹¹⁴

W części poświęconej perspektywom niemieckiej polityki bezpieczeństwa autorzy dokumentu starają się przede wszystkim uwypuklić, że polityka bezpieczeństwa Niemiec ukierunkowana jest głównie za zapewnienie pokoju na kontynencie europejskim, w jego bezpośrednim otoczeniu i w bardziej odległych regionach. Dla realizacji tego celu RFN gotowa była aktywnie włączać się we współkształtowanie stabilnej sytuacji na świecie, umożliwiającej realizację następujących głównych sfer interesów niemieckiej polityki bezpieczeństwa:

- zapewnienie wolności, bezpieczeństwa i pomyślności obywateli Niemiec oraz nienaruszalności ich terytorium państwowego;
- integrację z europejskimi demokracjami w ramach Unii Europejskiej;
- umocnienie transatlantyckiego sojuszu z USA bazującego na wspólnocie wartości i podobnie ukierunkowanych celach polityki;
- zbliżenie wschodnich sąsiadów Niemiec do zachodnich struktur w celu wyrównania poziomów i partnerskiej współpracy;
- kształtowanie nowej architektury bezpieczeństwa obejmującej wszystkie państwa Europy;
- poszanowanie prawa międzynarodowego i praw człowieka w wymiarze globalnym oraz sprawiedliwy, oparty na regułach gospodarki rynkowej ustrój gospodarczy świata.¹¹⁵

Warszawa 2002; E.Cziomer. Zarys historii Niemiec powojennych 1945-1995. Warszawa-Kraków 1997

¹¹⁴ Weißbuch 1994 ...op.cit.

¹¹⁵ J.Drozd. Sojusz nadziei. Polsko-niemiecka współpraca wojskowa po 1988 roku. Warszawa 1998, s.152-154

Niemiecka polityka zagraniczna i bezpieczeństwa odreagowała przemiany dokonujące się zarówno w najbliższym otoczeniu, jak i regionach o dużym znaczeniu dla Europy i świata. Bardzo pozytywnie oceniono, traktując jako realizację jednego z celów niemieckiej polityki, rozszerzenie NATO w 1997/1999 roku. Zauważyć można wyraźną tendencję do poszukiwania przez Niemcy aktywniejszej w stosunkach międzynarodowych odpowiadającej ich rosnącemu znaczeniu roli. W założeniach niemieckiej polityki bezpieczeństwa przełom wieków procesy integracyjne rozwijane w Europie (WPZiB, ESDI) nie stanowiły żadnej konkurencji dla NATO czy stosunków transatlantyckich. Pojawiły się jednak kontrowersje i zaniepokojenie związane z projektowaniem amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Źródła tych obaw stanowiła ewentualność:

- a) podjęcie nowego wyścigu zbrojeń w skali światowej,
- b) zmiany pozycji USA jako potęgi światowej,
- c) zmiany charakteru stosunków między Ameryką a Europą.¹¹⁶

Niemcy bezpośrednio po 11 września zapewniały USA o „nieograniczonej solidarności” i powołując się na artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego i decyzję Bundestagu zdecydowały się na wysłanie do Afganistanu w ramach operacji antyterrorystycznej kontyngent wojskowy. Niemcy stały się miejscem gdzie podjęte zostały decyzje istotne dla afgańskiej przyszłości, tworząc możliwości przeprowadzenia operacji sił NATO i jej powodzenie. Jednak w 2002 roku w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa zarysowały się nowe akcenty. Istotą kontrowersji niemiecko-amerykańskich stało się rozejście unilateralnej wizji USA i multilateralnej po stronie Niemiec w odniesieniu do stosunków międzynarodowych. Niemcy zajęły konsekwentnie negatywne stanowisko wobec interwencji amerykańskiej

w Iraku. Wynika to po części z rozumienia własnej racji stanu, po części zaś z ogólnej oceny sytuacji międzynarodowej (brak legitymizacji działań zbrojnych poprzez ONZ, nieadekwatność użycia środków militarnych do rozwiązania sytuacji, brak dowodów na istnienie irackiej broni masowego rażenia).

Wyzwaniem niemieckiej polityki bezpieczeństwa jest znalezienie drogi między priorytetem dla USA, zacieśnioną współpracą z Francją oraz poszukiwaniem nowego kształtu stosunków transatlantyckich i WPZiB.

¹¹⁶ Rocznik Strategiczny 2000/2001, s.250-252

SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA FEDERACJI ROSYJSKIEJ

1. Istota bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo, to stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szanse na doskonalenie.¹¹⁷ Według *Słownika języka polskiego* bezpieczeństwo to *stan niezagrożenia, spokoju, pewności*.¹¹⁸ Nieco szerszy zakres bezpieczeństwu przypisuje Ryszard Zięba. Jego zdaniem *bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. Bezpieczeństwo będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia*.¹¹⁹ W odniesieniu do państwa bezpieczeństwo jest stanem uzyskanym w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony państwa przed możliwymi zagrożeniami wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń.¹²⁰

Z kolei R. Zięba termin ten przedstawia jako *poczucie pewności państwa w środowisku międzynarodowym, brak jego zagrożenia oraz ochronę przed zagrożeniem*. Dalej mówi, że jest to egzystencjalna potrzeba, która wyrasta z obiektywnych warunków bytowania narodów i z relacji między nimi. Potrzeba ta stwarza przesłanki dążeń praktycznych do jej zaspokojenia, stając się interesem egzystencjalnym.¹²¹ Natomiast zdaniem Alfonsa Klafkowskiego, w pojęciu bezpieczeństwa splatają się dwa wątki: polityczny i prawny. Wątek polityczny, to obrona niepodległości państwa i jego suwerenności. Co należy

¹¹⁷ Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania, Warszawa 2000, s.17

¹¹⁸ Słownik języka polskiego. Warszawa 1978, t.I, s.147

¹¹⁹ R. Zięba, Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, [w:] Sprawy Międzynarodowe 1989, z.10, s.50.

¹²⁰ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa, pod red. J.Pawłowskiego, AON, Warszawa 2002, s.16

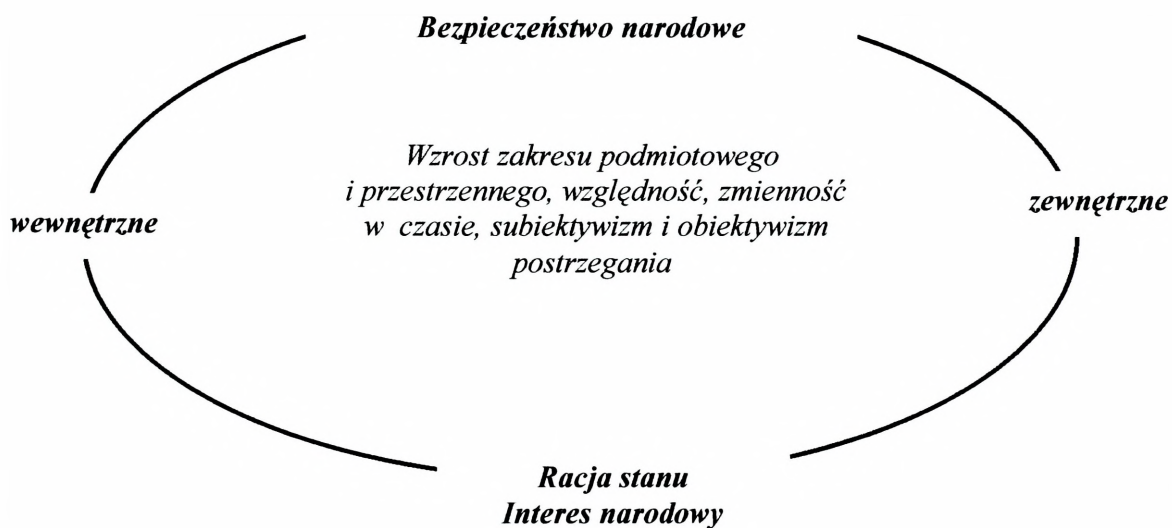
¹²¹ Leksykon pokoju, Warszawa 1987. S.

rozumieć jako brak poczucia zagrożenia tych wartości lub też braku ich zagrożenia. *Wątek prawny to międzynarodowe gwarancje nienaruszalności granic i nietykalności terytorium.*¹²²

Z kolei, w dokumentach rosyjskich bezpieczeństwo narodowe (*państwa*) definiowane jest jako stopień zabezpieczenia (*stopień zaszczeniennosti*) żywotnych praw, wolności i interesów jednostki, społeczeństwa i państwa od zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, zapobieganie i uprzedzanie przed zagrożeniami funkcjonowania jednej lub kilku sfer życia społecznego.¹²³

Z zaprezentowanych definicji bezpieczeństwa, szczególnie bezpieczeństwa narodowego wynika, że jest ono składową bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (*zob.rys.1*). Bezpieczeństwo wewnętrzne to tworzenie warunków do wewnętrznego bezkonfliktowego rozwoju składników danego systemu, a także eliminowanie zagrożeń wewnętrznych przez odpowiednie ukształtowanie tego otoczenia (zewnętrznego).¹²⁴

Rysunek 1



Źródło: J.Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Warszawa 1996, s.92

¹²² A.KłaŃkowski, Przedmowa (w:) J.Stefanowicz, Bezpieczeństwo współczesnych państw, Warszawa 1984, s.7. Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe, pod red. A.Ciupińskiego, K.Malaka, AON, Warszawa 2004, s.246

¹²³ Zob. K.Malak, System bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, (w:) Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe, pod red. A.Ciupińskiego, K.Malaka, AON, Warszawa 2004, s.246

¹²⁴ Zob. M.Dobrosielski, Problemy współczesnych stosunków międzynarodowych (w:) "Sprawy Międzynarodowe" 1973, Z-12, s.14

Te składniki bezpieczeństwa wzajemnie się dopełniają i warunkują. Wobec powyższego osłabienie jednego z nich może osłabić drugi. Dlatego w następstwie naturalnego rozwoju dziejowego ludzkości oba składniki bezpieczeństwa podlegają zmianom. Stąd też obserwujemy wzrost przedmiotowego i przestrzennego zakresu bezpieczeństwa oraz jego zmienności w czasie.¹²⁵

2. Uwarunkowania bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej

Zapoczątkowana przez Michaiła Gorbaczowa w 1985r. polityka "*pierestroiki*" przyspieszyła, i tak zbliżające się w państwach Europy Środkowo-Wschodniej załamanie systemów politycznych. Dotychczasowy monopol rządów partii komunistycznej został zastąpiony pluralizmem rządu wzorowanym na parlamentarnej demokracji zachodniej. Mimo, że początkowo były to rządy niedoskonałe, to zaistniały stan rzeczy podważył ideologiczną podstawę całej międzynarodowej konstrukcji ładu wschodniego. W konsekwencji oprowadziło to do rozpadu bloku wschodniego, a następnie samego ZSRR. W 1991 roku (*początkowo*) zostały rozwiązane struktury wojskowe Układu Warszawskiego. Kilka miesięcy później podjęto decyzję o jego całkowitym rozwiązaniu. W tym samym roku zdecydowano również o rozwiązaniu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej.

Rozpad bloku wschodniego doprowadził do znaczących zmian na politycznej mapie Europy. W miarę poszerzania się swobód demokratycznych w niektórych państwach zaczęły odzywać się stare konflikty narodowe, etniczne a także religijne. Ich konsekwencją był rozpad Jugosławii, ZSRR oraz dokonany na drodze pokojowej podział Czecho-Słowacji. W rezultacie Europa stała się regionem, w którym egzystują obok siebie państwa zamożne o stabilnych

¹²⁵ J.Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Warszawa 1996, s.19

systemach politycznych (np.: Francja, Wielka Brytania, Niemcy) oraz państwa biedne tworzące zręby demokracji lub pozostające na rozdrożu w wyborze swojej drogi (np.: Ukraina, Białoruś). Pojawiły się również, związki państw nowego regionalizmu, takie jak: Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowo-Europejska, Współpraca Bałtycka, Współpraca Bałkańska, Wspólnota Czarnomorska oraz Wspólnota Niepodległych Państw (zrzeszająca byłe republiki ZSRR).

Zainicjowane w Europie przemiany, w zasadniczy sposób zmieniły uwarunkowania bezpieczeństwa międzynarodowego. Wyzwolone na tej fali nacjonalizmy i ksenofobie rozlewające się po terytorium byłego ZSRR, Europy Środkowej oraz niektórych krajów Europy Zachodniej zaczęły wywierać bezpośredni wpływ na rzeczywisty stan bezpieczeństwa międzynarodowego.¹²⁶ Doprowadziły one do wojen w Jugosławii, w Górnym Karabachu, Naddniestrzu i Gruzji. Przyczyniły się także do wzrostu migracji ludności z terenów objętych konfliktami do państw Europy Zachodniej. Towarzyszący tym migracjom wzrost zorganizowanej przestępczości, handel narkotykami, bronią, materiałami rozszczepialnymi a także międzynarodowy terroryzm, bezpośrednio zaczęły zagrażać stabilności i bezpieczeństwu międzynarodowemu. W tej sytuacji państwa Europy Środkowo-Wschodniej uznały, że NATO będzie jedynym dla nich gwarantem bezpieczeństwa regionalnego.

Szczególną integrację ze strukturami Sojuszu deklarowały Polska, Czechy, Słowacja oraz Węgry. Mimo, że Moskwa¹²⁷ oceniała wejście tych państw do NATO jako nierealne, to nie wyraziła zgody na realizację tej idei. Uznawała bowiem NATO za organizację umacniającą amerykańskie wpływy w Europie, co było niezgodne z interesem narodowym Kremla.¹²⁸ Negatywne

¹²⁶ Zob. Ethnic Conflict and International Security, (w:) "Survival" Spring 1993, s.5-10

¹²⁷ Po rozpadzie ZSRR, jako wielkie mocarstwo powróciła Rosja. Przejęła ona wszelkie zobowiązania międzynarodowe po byłym ZSRR, a także zajęła jego miejsce - stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Mimo, że była osłabiona wszelkimi problemami wewnętrznymi to domagała się udziału w tzw. "koncercie wielkich mocarstw", czyli odgrywania wiodącej roli w polityce i bezpieczeństwie międzynarodowym.

¹²⁸ Zob. M. Kazimierski, M. Menkiszak, Wpływ czynnika rosyjskiego na przyszłość Sojuszu Atlantyckiego (w:) Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie. Rozszerzenie NATO, Warszawa-Toruń 1995, s.70-79

stanowisko Moskwy spowodowało opóźnienie decyzji Sojuszu o przyjęciu nowych członków.¹²⁹ Bruksela uznała, że ważniejsze dla niej są dobre stosunki z Rosją, od których zależy równowaga strategiczna Europy. Nie mniej, aby spełnić oczekiwania Moskwy, Stany Zjednoczone wspólnie z państwami Unii Europejskiej podjęły decyzję o rozpoczęciu rokowań w sprawie modernizacji traktatu CFE.¹³⁰ Z kolei, Rada Północnoatlantycka NATO zadeklarowała zamiar odstąpienia od rozmieszczenia broni jądrowej na obszarach nowych państw członkowskich oraz zaproponowała Rosji podpisanie „karty”, specjalnego dokumentu regulującego wzajemne stosunki. Mimo tych propozycji, Moskwa w dalszym ciągu nie chciała zmienić swojego stanowiska w sprawie rozszerzenia NATO. Wyrazem jej nieprzejednanej woli było wystąpienie premiera Wiktora Czernomyrdina w Lizbonie oraz ministra obrony Igora Rodionowa 18 grudnia 1996 r. w Brukseli. Demonstrując twarde stanowisko Rosja chciała uzyskać od NATO jak najwięcej ustępstw oraz doprowadzić do nadania zaproponowanemu jej przez NATO porozumieniu, charakterem traktatowego. Jednocześnie chciała, aby Sojusz zobowiązał się do nierozmieszczania broni nuklearnej, niestacjonowania obcych wojsk oraz nierozbudowywania infrastruktury na terytoriach nowo przyjętych państw. Część z tych postulatów znalazła się w podpisanym 27 maja 1997 r. Akcie Stanowiącej o stosunkach dwustronnych NATO – Rosja.¹³¹ Miał on umożliwić Rosji zabieranie głosu w sprawach związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym, a szczególnie na kontynencie europejskim. Inicjatywa ta początkowo zaczęła normalizować stosunki dwustronne NATO – Rosja, jednak w miarę upływu czasu Moskwa zniechęciła się do takiej współpracy. Szczególnie wojskowi poddawali krytyce jej charakter i cele strategiczne, widząc w niej korzyści dla USA i NATO. Swoje obawy o wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa Moskwy widzieli w tym, że:

¹²⁹ Zob. W. Zajączkowski, *Stosunki rosyjsko-amerykańskie*, "Euroazja" 1994, nr 5-6, s. 14

¹³⁰ Traktat o konwencjonalnych siłach w Europie CFE I został zawarty 19.XI.1990 r., a CFE IA 10.VII.1992 r.

¹³¹ Zob. „Fakty – Prognozy – Opinie” 1997, ur. 5-6, s. 4-7

- „wojskowa machina NATO” zbliża się do granic rosyjskich, co ich zdaniem pogarsza położenie strategiczne Rosji,
- NATO zachęca do współpracy inne państwa Wspólnoty Niepodległych Państw i daje im nadzieje na wstąpienie do Sojusz,
- Pod przykryciem „sił utrzymania pokoju” NATO interweniuje nawet w państwach nie będących członkami Sojuszu (np. w Jugosławii),
- Istnieje zależność Rosji od państw Sojuszu.¹³²

Wyrazem tej oceny było niewyznaczenie przez Moskwę swojego stałego przedstawiciela w Brukseli. A w końcu zawieszenie udziału w pracach Komitetu Rosja – NATO, co było odpowiedzią Moskwy na interwencję Sojuszu w Kosowie, w 1991 r. Dopiero dojście do władzy (w Moskwie) Władimira Putina otworzyło nowy rozdział współpracy na linii NATO – Rosja. Jej realny impuls nastąpił po zamachach terrorystycznych na *World Trade Center*, we wrześniu 2001 r. Wtedy, W. Putin i G.W. Bush postanowili ustanowić nowe mechanizmy konsultacji i współpracy we wspólnych akcjach. Formą instytucjonalną tej współpracy jest Rada NATO – Rosja. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że NATO zamierza po raz kolejny zwiększyć liczbę swoich członków, to Rosja może również (po raz kolejny) zneutralizować swoją ideę ścisłej współpracy z tą organizacją.

3. System bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej

Przemiany społeczne, polityczne i gospodarcze zapoczątkowane w latach 90. XX wieku w Europie Środkowo – Wschodniej wymusiły na państwach tego regionu reorganizację systemu bezpieczeństwa. Na kanwie tych zmian ukształtował się nowy ład europejski (światowy), w którym zmianie uległo dotychczasowe pojmowanie bezpieczeństwa. Znikła groźba totalnego konfliktu

¹³² Zob. K. Malak, Czynniki wojskowe w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (1991 – 2000) Rozprawa habilitacyjna, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2001 s. 155.

jądrowego, ograniczony został wyścig zbrojeń, a narody zaczęły patrzeć w stronę zainteresowań ekonomicznych. Niemniej nie znikły zagrożenia i wyzwania, które determinują możliwości i potrzeby państw w dziedzinie bezpieczeństwa. Dla Rosji takimi zagrożeniami (były i) są:

- ekstremizm islamski (religijny) na południu Rosji, głównie w Azji Środkowej (Uzbekistan, Kirgistan, Tadżykistan),
- stopniowy wzrost ekonomiczny i militarny Chin,
- ekspansja NATO w Europie Środkowo-Wschodniej (przyjęcie nowych członków, zwłaszcza byłych republik ZSRR, obecnie suwerennych państw m.in. Litwy, Łotwy, Estonii),
- rozwój światowego terroryzmu, zwłaszcza po wydarzeniach z 11 września 2001r.,
- waśnie etniczne, szczególnie konflikty w: Czeczenii, Abchazji, Górskim Karabachu czy Osetii Południowej,
- wewnętrzny kryzys ekonomiczny i demograficzny.

Według Stanisława Kozieja¹³³ najważniejszymi dla Rosji zadaniami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego jest:

- terminowe prognozowanie i wykrywanie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych;
- zapewnienie suwerenności i nienaruszalności terytorialnej Federacji Rosyjskiej, w tym bezpieczeństwa jej przestrzeni pogranicznej,
- ożywienie ekonomiki kraju,
- przełamanie zależności naukowo-technicznej i technologicznej od wyników zewnętrznych,
- zapewnienie na terytorium Rosji bezpieczeństwa człowieka i obywatela, jego konstytucyjnych praw i wolności,

¹³³ S.Koziej, Globalne aspekty rosyjskiej strategii bezpieczeństwa, (w:) Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2003, Nr 1150, s.67

- doskonalenie systemu władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, kształtowanie harmonijnych stosunków narodowościowych, umocnienie praworządności i ochrona stabilności socjalno-politycznej społeczeństwa,
- zapewnienie bezwzględnego przestrzegania prawodawstwa Federacji Rosyjskiej przez wszystkich obywateli, urzędników, organy państwowe, partie polityczne oraz organizacje społeczne i religijne,
- zapewnienie równoprawnej i wzajemnej współpracy Rosji z czołowymi państwami świata,
- podniesienie i utrzymanie na wystarczająco wysokim poziomie potencjału wojskowego państwa,
- wzmocnienie sytuacji ekologicznej kraju.

Zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego służy system bezpieczeństwa, który w Rosji tworzą organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, organizacje państwowe, społeczne (religijne), a także obywatele. Dokumentami państwowymi regulującymi problematykę bezpieczeństwa narodowego w Rosji są:

- Konstytucja Federacji Rosyjskiej,
- Ustawa federalna **O bezpieczeństwie Federacji Rosyjskiej**,
- Ustawa federalna **O obronie**,
- Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej,
- Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej,
- Doktryna wojskowa Federacji Rosyjskiej,
- Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej oraz ustawy federalne, dekrety prezydenta, a także rozporządzenia rządu dotyczące problematyki bezpieczeństwa narodowego.

3.1. Organy władzy ustawodawczej

Organami władzy ustawodawczej w Federacji Rosyjskiej są:

- prezydent Federacji Rosyjskiej,
 - Duma Państwowa (450 deputowanych)
 - Rada Federacji (178 deputowanych)
- } Zgromadzenie Federacji
(Parlament)

Prezydent stoi na czele Federacji Rosyjskiej. Nowa Konstytucja przyznaje głowie państwa wyjątkowy zakres władzy. Prezydent może rządzić za pomocą dekretów bez zgody parlamentu, a w sytuacjach nadzwyczajnych sam podejmuje decyzje. Jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i może zarządzić stan wyjątkowy lub wojenny. W przypadku agresji lub zagrożenia bezpieczeństwa państwa wprowadza częściową lub powszechną mobilizację, a także likwiduje organy władzy wykonawczej na okres stanu wojennego. W okresie pokoju może skierować siły zbrojne do wykonywania zadań, z użyciem broni, wykraczających poza ich przeznaczenie. Prezydent zatwierdza strukturę i skład sił zbrojnych, regulaminy, statut Ministerstwa Obrony oraz Sztabu Generalnego, a także obrony cywilnej. Wspólnie ze Zgromadzeniem Federacji (Parlamentem) określa strategię bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Federacji Rosyjskiej. Natomiast (przynajmniej) raz w roku przedstawia Zgromadzeniu Federacji sprawozdanie o stanie bezpieczeństwa państwa.

Rada Federacji rozpatruje ustawy federalne dotyczące bezpieczeństwa, które zostały przyjęte przez Dumę, analizuje wydatki na obronę ustalone w budżecie (przyjętym przez Dumę), zatwierdza dekrety prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub nadzwyczajnego, a także użyciu sił zbrojnych, podejmuje decyzje o możliwości użycia sił zbrojnych poza granicami państwa. Duma Państwowa rozpatruje wydatki na obronę zapisane w budżecie

federalnym oraz przyjmuje federalne ustawy dotyczące bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej.¹³⁴

3.2. Organy władzy wykonawczej

Do organów władzy wykonawczej należą:

- Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej,
- Rada Ministrów,
- Ministerstwa i komitety państwowe Federacji Rosyjskiej oraz siły zapewniające bezpieczeństwo (w tym m.in.: siły zbrojne; organy spraw wewnętrznych, wywiad, służby podatkowe, służby likwidacji skutków sytuacji nadzwyczajnych; organy zapewniające bezpieczeństwo pracy w przemyśle, energetyce, transporcie, rolnictwie, ochrony zdrowia, ochrony przyrody, wojska pogranicza oraz wojska wewnętrzne).

Rada Bezpieczeństwa jest organem konstytucyjnym, który przygotowuje dla głowy państwa decyzje: zapewniające ochronę interesów jednostkowych, narodowych przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, dotyczące zdolności obronnych państwa, wprowadzenia sankcji gospodarczych, dotyczące działalności federalnych i lokalnych organów władzy wykonawczej, a także zapobieganie i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych w państwie.

Rada Ministrów kieruje organami państwowymi w zakresie bezpieczeństwa. Odpowiada za stan i wyposażenie sił zbrojnych oraz innych formacji wojskowych. Określa stan poboru, zasady przygotowania obywateli do służby wojskowej, a także zadania i zasady planowania obrony cywilnej i terytorialnej. Ustala zadania mobilizacyjne dla federalnych organów władzy, decyduje o rozwoju kompleksu przemysłowo-obronnego, ośrodków naukowo-

¹³⁴ K.Malak, System bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, wyd.cyt., s.247

badawczych i działalności finansowo-gospodarczej sił zbrojnych.¹³⁵ Ponadto opracowuje i przedstawia Dumie do zatwierdzenia budżet na obronę.

Ministerstwa i komitety państwowe Federacji Rosyjskiej w ramach swoich kompetencji odpowiadają za realizację przedsięwzięć decyzji (prezydenta i rządu) w zakresie bezpieczeństwa przez podległe im organy.

3.3. Siły zbrojne Federacji Rosyjskiej

Siły zbrojne Federacji Rosyjskiej stanowią podstawę obrony państwa. Siły zbrojne Federacji Rosyjskiej stanowią podstawę obrony państwa. Składają się z :

- wojsk lądowych,
- sił powietrznych,
- marynarki wojennej.

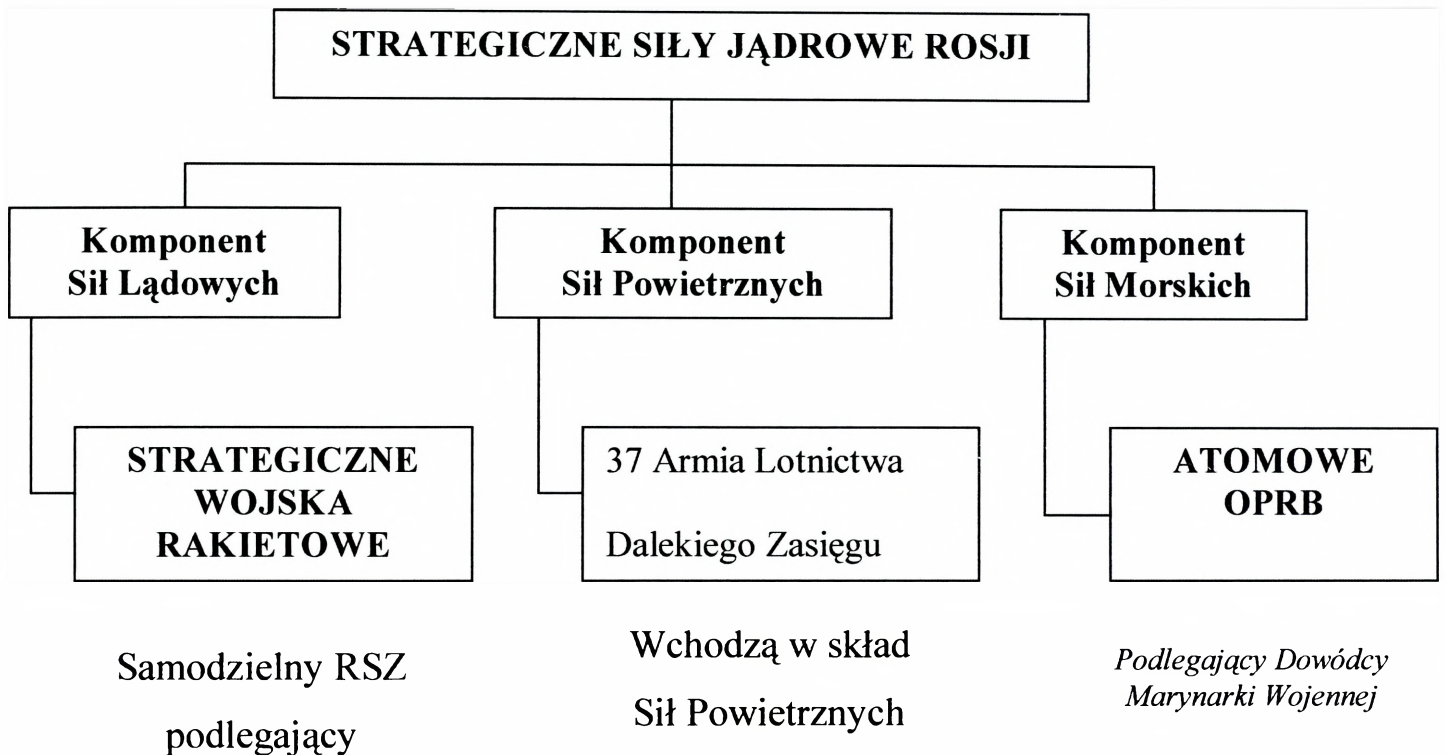
Ich zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa w tym informatycznego państwa, ochrona jego suwerenności i całości terytorialnej przy współdziałaniu z innymi strukturami siłowymi, walka z terroryzmem, a także realizacja zobowiązań międzynarodowych państwa.

W realizacji tych zadań szczególna rola przypada broni jądrowej. Rosja podkreśla, że jest to jeden z podstawowych środków zapewniających jej bezpieczeństwo. Broń jądrowa jest traktowana przez Rosję jako środek odstraszania, powstrzymywania agresji, zapewnienia bezpieczeństwa oraz utrzymywania stabilności międzynarodowej. Dlatego w Doktrynie wojskowej Federacji Rosyjskiej podkreśla się, że Rosja pozostawia sobie prawo do użycia broni jądrowej w odwecie za zastosowanie przeciwko niej lub jej sojusznikom broni masowego rażenia lub w odpowiedzi na agresję o dużej skali z zastosowaniem broni konwencjonalnej, jeśli zagrozi ona żywotnym interesom bezpieczeństwa narodowego Rosji lub jej sojusznikom. Oznacza to, że Rosja nie

¹³⁵ Tamże, s.248

wyklucza użycia broni jądrowej jako środka walki, w przypadku gdy wojska konwencjonalne okazałyby się mało skuteczne. Strategiczne siły jądrowe Rosji wchodzi w skład każdego rodzaju sił zbrojnych. Ich komponenty przedstawiono na rys.2

Rys.2



Źródło: *Strategiczne Siły jądrowe wybranych państw*, pod red. nauk. G.Nowackiego, AON, Warszawa 2002, s.24

W dyspozycji Strategicznych Wojsk Raketowych znajduje się 3590 głowic jądrowych, kontyngent sił powietrznych posiada 72 bombowce strategiczne z 560 głowicami jądrowymi oraz 368 raketami balistycznymi. Natomiast na okrętach podwodnych znajduje się 1176 głowic jądrowych.

Siły zbrojne Rosji liczą 1,2 mln. żołnierzy (stan na 2002 r.) i są rozśrodkowane w siedmiu okręgach wojskowych oraz Specjalnej Strefie Wojskowej (obwód kaliningradzki).¹³⁶ Siłami zbrojnymi kieruje prezydent, a zarządza minister obrony.

3.4. Organy spraw wewnętrznych

W skład organów wewnętrznych wchodzi:

- milicja kryminalna,
- milicja porządkowa, w tym Oddziały Milicji Specjalnego Przeznaczenia (OMON), Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jednostki ochrony instytucji pozaresortowych,
- wojska wewnętrzne.

Głównymi zadaniami milicji jest: zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, urządowi państwowemu, instytucjom, a także organizacjom i stowarzyszeniom, zapobieganie przestępczości, ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego; pomoc obywatelom, instytucjom i organizacjom społecznym w realizacji ich praw. Z kolei, do zadań wojsk wewnętrznych należy: ochrona ważnych obiektów państwowych, konwojowanie specjalnych ładunków, ochrona obiektów więziennych, a także udzielanie pomocy innym organom wewnętrznym w utrzymaniu porządku społecznego.

Natomiast zadaniem policji podatkowej jest zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.¹³⁷ W tym szczególnie wykrywanie przestępstw podatkowych, działalności korupcyjnej oraz zapewnienie skutecznej działalności Państwowej Inspekcji Podatkowej.

¹³⁶ Szerzej zob.: K. Malak, Siły zbrojne Federacji Rosyjskiej (próba charakterystyki), cz. I i II, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2001, ur. 1 i 2.

¹³⁷ K. Malak, system bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, wyd. cyt., s. 251.

Pracą wszystkich organów wewnętrznych kieruje minister spraw wewnętrznych podporządkowany bezpośrednio prezydentowi oraz premierowi (w ramach jego kompetencji).

3.5. Obrona cywilna

Do systemu bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej należą także formacje obrony cywilnej. Nie wchodzi one w skład sił zbrojnych, ale posiadają sprzęt, który można wykorzystać do zabezpieczenia ludności przed zagrożeniami spowodowanymi działaniami wojennymi. Nad formacjami tymi kierownictwo sprawuje minister do spraw obrony cywilnej. Do jego zadań należy m.in.:

- obrona ludności i terytorium przed sytuacjami nadzwyczajnymi,
- zbieranie informacji w zakresie obrony cywilnej oraz obrony ludzkości przed sytuacjami nadzwyczajnymi,
- opracowywanie propozycji dotyczących polityki państwa w zakresie obrony cywilnej,
- kierowanie obroną cywilną i służbami poszukiwawczo-ratowniczymi,
- organizowanie wśród ludności szkoleń z zakresu obrony cywilnej.

W strukturach Ministerstwa Obrony Cywilnej są m.in. służby poszukiwawczo-ratownicze, a także wojska OC. W skład tych ostatnich wchodzi samodzielne brygady ratunkowe, pułki zmechanizowane oraz pododdziały specjalistyczne. Dowodzi nimi szef wojsk OC podległy ministrowi.

UWAGI KOŃCOWE

Duża dynamika procesów międzynarodowych nakazuje potrzebę refleksji nad systemami bezpieczeństwa i politykach bezpieczeństwa wybranych państw oraz w wymiarze unijnym. Doświadczenie pokazuje, że we współczesnym świecie występują nowe wyzwania i zagrożenia, przede wszystkim o charakterze zewnętrznym. Mamy tu na uwadze głównie zjawisko terroryzmu.

W przedstawionym opracowaniu zespół badawczy koncentrował uwagę na kwestiach normatywnych systemu bezpieczeństwa poszczególnych państw i ich polityki bezpieczeństwa.

Analiza polskich unormowań prawnych dotyczących przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym dowodzi, że warunki prawne konieczne do przygotowania takiego systemu zostały spełnione. Rada Ministrów wykonała dyspozycję ustawodawcy i wydała w bieżącym roku rozporządzenie w którym jednoznacznie określa organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, jak też warunki funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania. Oznacza to, że państwo polskie ma niezbędne warunki prawne aby właściwie spełniać swoje powinności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Jeśli chodzi o "wątek unijny" to w opracowaniu podkreślamy, że działania planowane w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie będą prowadzić do wspólnej obrony; ma to pozostać w gestii NATO. Państwa Unii Europejskiej zgadzają się, że UE powinna wzmocnić swoje zaangażowanie w operacjach humanitarnych, ratowniczych i pokojowych.

Zauważamy w opracowaniu, że tworzony na potrzeby EPBiO europejski potencjał wojskowy będzie mógł być wykorzystany także

w operacjach prowadzonych przez NATO. W konkluzji można stwierdzić, że koncepcja Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zakłada partnerstwo, wsparcie i uzupełnienie wysiłków NATO i UE, a nie jakiegokolwiek podporządkowanie Unii Europejskiej Sojuszowi Północnoatlantyckiemu w sprawach polityki bezpieczeństwa i obrony.

W opracowaniu skonstatowano, że na kształcie systemów bezpieczeństwa analizowanych państw (z wyjątkiem Rosji) odcisnęły piętno czynniki wynikające z przynależności tych państw do NATO. Przyjmując te same standardy oraz odczytując podobnie (lub wręcz zbieżne) zasadnicze uwarunkowania europejskiego środowiska bezpieczeństwa tym samym przyczyniają się do kształtowania pokojowego obrazu rzeczywistości europejskiej oraz szerzej włączają się w budowę podstaw bezpieczeństwa międzynarodowego w skali globalnej.

W badanych państwach – członkach NATO – zarówno w ich dokumentach doktrynalnych i politykach bezpieczeństwa mocno podkreśla się podstawowe znaczenie Paktu Północnoatlantyckiego dla ich bezpieczeństwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001

Balcerowicz B., *Liczebność i skład sił zbrojnych* [w:] „Myśl Wojskowa” nr 1 1997.

Gospodarka obronna Polski, Warszawa 1995, s. 106.

Barcz J., (red. nauk.). *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002

Bartoszewski Władysław. *Europejska polityka bezpieczeństwa – polski punkt widzenia. Przemówienie UW*, dn.11 maja 2001r.

Bertrand G., *La prise de décision dans l'Union européenne*, La documentation Française, Paris 2002.

Binkowski H., Ciupiński A., *Security and Defence Policies of the Visegrad Group Countries*, Warszawa 2002

Binkowski H., *Wojsko i obronność w działalności Sejmu RP (1989-2001)*, Warszawa 2003

Biuletyn Ukraiński, OSW, 1996, nr 5.

Bobrow B., Halizak E., Zięba R., *Bezpieczeństwo u schyłku XX wieku*, Warszawa 1999

Brodziński W., D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, w: *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Łódź 1996

Ciupiński A., K.Malak. *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, AON, Warszawa 2004

Chrastil S., *Miejsce armii w demokratycznym społeczeństwie*, [w:] „Wojsko i Wychowanie” nr 11/1995

Ciupiński A., *Perspektywy rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa*, Warszawa 2003.

Ciupiński A., *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*, Warszawa 2001

Ciupiński A., *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony*, [w:] *Integracja europejska. Instytucje. Gospodarka, Bezpieczeństwo, Polska. UE*, Warszawa 2002

Croft S., Howorth J. „*NATO's Triple Challenges*”. *International Affairs*, (lipiec 2000)

Cziomer E. *Zarys historii Niemiec powojennych 1945-1995*. Warszawa-Kraków 1997

Cziomer E., Zyblikiewicz W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. PWN, Warszawa 2001

Czyżewski I., *Trzęsienie ziemi w MON*, Warszawa 1993

Defense and Security Analysis, nr 1, march 2002

Dębski S, Górka-Winter B., *Kategoria międzynarodowego państwa*, PISM, Warszawa 2003

Drozd. J. *Sojusz nadziei. Polsko-niemiecka współpraca wojskowa po 1988 roku*. Warszawa 1998

Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003

Faliński M.A., Jabłoński A., Sokołowski T., *Cywilna i demokratyczna kontrola nad Siłami Zbrojnymi w Polsce (zarys problematyki)*, Toruń 1996

Francart L., *Maîtriser la violence. Une option stratégique*, Institut de Stratégie Comparée, Paris 1999.

Gardziuk A., Lach W., Posel-Częścik E., Sochacka K., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa? [w:] Kryteria bezpieczeństwa*

Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1996

Góralczyk, *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990-2003*, Warszawa 2003

Górka-Winter B., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, pod red. S. Dębskiego i B. Górka-Winter, Warszawa 2003

Huntington Samuel P., *Zderzenie cywilizacji*, MUZA S.A., Warszawa 2000

Herma C. *Najważniejsze postanowienia systemowe Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej (część I)*, Analizy UKIE, październik 2004

Integracja Europejska. Instytucje, gospodarka, bezpieczeństwo, Polska – UE, Biblioteczka „Wojska i Wychowania”, Warszawa 2002

Jałoszyński K., *Terroryzm czy horror kryminalny w Polsce*. Warszawa 2001

Jemioło T., Malak K., *Bezpieczeństwo zewnętrzne RP*, Warszawa 2002

Jacobsen H.A., Souchon L., red., *W służbie pokoju. Bundeswehra 1955-1993*, Warszawa 1993

Kofi A. Annan, *United Nations in the 21st century*

Konieczny F., *Państwo w cywilizacji łacińskiej*, Londyn 1981

Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku. Red. A. D. Rotfeld, Warszawa 2002

Korycki S., Kuciński J., *Podstawowe instytucje państwa*, Warszawa 1999

Korycki S., *Zagadnienia obronności państwa w projektach Konstytucji RP (w:) Konstytucja a obronność państwa*, Warszawa 1996

Koziej S., *Globalne aspekty rosyjskiej strategii bezpieczeństwa (w:) Zeszyty Naukowe*, AON Warszawa 2003

- Królak Z., *Polska wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 1999
- Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003
- Kuźniar R., *Geostrategiczne uwarunkowania bezpieczeństwa Polski*, Sprawy Międzynarodowe, 1993
- Lagutin A.V., *Étničeskie aspekty institucionalizacji političeskogo processa na Ukraine*, „POLIS”, 2001
- Leksykon pokoju*, Warszawa 1987
- Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1997
- Makowski A., *Przeciwdziałanie konfliktom w działalności organizacji międzynarodowych*, AON, Warszawa 2003
- Malak K., *Czynnik wojskowy w polityce zagranicznej Rosji (1991-2000)*, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2001
- Malak K., *Polityka bezpieczeństwa narodowego Ukrainy*, Warszawa 1999
- Malak K. System bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej (w:) *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A.Ciupiński, K.Malak, Warszawa 2004
- Mała konstytucja w procesie przemian ustrojowych Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993
- Managing Contemporary Crises: A Challenge For The European Union*, Marc-Andre Ryter, Series 2, Research Reports No. 18, Helsinki: Department of Strategie and Defence Studies 2002, s. 4-5.
- Malak K., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003
- Manfredi Artur F., *Ballistic Missels Proliferation Potential in the Third World*, 1986
- Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1991
- Mojsiewicz Cz., *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław 1996

Monitor Integracji Europejskiej, nr 56, 2002

Neack L., J.A.K. Hey, P.J. Haney (eds), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey 1995.

Osmańczyk E. J., *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1982

Państwo szarej strefy - refleksje politologów ukraińskich, [w]: Polska i Ukraina w latach 90, red., M. Całka, Warszawa 1997

Pawłowski J., red.naukowa. *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa 2001

Parzymies S., *Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Stosunki Międzynarodowe nr 1 2000

Parzymies S., Zięba R. *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*. Warszawa, 2003

Parzymies S. (red.) *Europejskie Struktury Współpracy*, Warszawa 2000

Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, wyd. II, t. 5, Warszawa 1990, s. 319. Cyt. za: J. Ciapała

Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, pod red. Jana Barcza, Warszawa 2002

Prezydent w państwach współczesnych, red. J. Osiński, Warszawa 2000, s. 182, 195.

Rotfeld A.D., *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa 1990

Rocznik strategiczny 2000/2001

Semka T., *Gracz na skalę kontynentu* (w:) Rzeczpospolita z dn.10.06.2003r.

Sezer D. B., *Ukraine, Turkey and the Black Sea Region*, [w]: Ukraine in the World, red. L. A. Hajda, Harvard 1998

Simon J., *Demokratyczna transformacja systemu obronnego Polski a rozszerzenie NATO*, Warszawa 1995

- Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000
- Skrzydło W. *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002
- Skrzyp J., Ukraina, *Charakterystyka wojskowo-geograficzna*, AON 1991
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Red.nauk. J.Pawłowski, Warszawa 2002
- Słownik z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000,
- Słownik języka polskiego*. Warszawa 1987
- Socha O., Piński J., *Kuczmokracja*, „Wprost”, 19.10.2003
- Stachura J., *Problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa w Małej Konstytucji RP (uwagi politologiczne)*. Studia i materiały PISM, Warszawa 1993
- Stachyra J., *Polityka amerykańska wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3
- Starzyk J. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE*, Warszawa 2001
- Strategia Bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003
- Sulowski S., *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*, Warszawa 2002
- Świat po Kosowie*, (red. A. Magdziak-Miszewska) Warszawa 2000
- Terroryzm we współczesnym świecie*, red. nauk. Pawłowski J., Warszawa 2001
- The European Union Police Mission is the first civil crisis management operation launched under the European Security and Defence Policy (ESDP)*. [w:] EUMP PPIO Statement to the media, 2 Jan 2003, Sarajevo 03/01/2003.
- Trejnis Z. *Siły Zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym*. Warszawa 1997, s.179-180
- Umieędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, pod red. J. Pawłowskiego, A. Ciupińskiego, Warszawa 2000.

Utkin A., *Geostruktura XXI w.*, Moskwa, 2000

Wczesne ostrzeżenie i zapobieganie konfliktom zbrojnym w strategii Sojuszu Północnoatlantyckiego, oprac. i red. A. Ciupiński, R. Białoskórski, Warszawa 2002.

Wilk A., *Współpraca wojskowa Ukrainy z NATO – osiągnięcia i przeszkody na drodze integracji*, „Bezpieczeństwo i Obronność”, OSW, (dostępny wyłącznie w archiwum OSW.)

Winczorek P., Majchrowski J., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993

Włodarski P., Woronowicz S., *Polityka obronna państw Grupy Wyszehradzkiej. Czechy, Słowacja, Węgry*, Warszawa 1994

Wojtaszczyk K.A. *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992

Wojtaszczyk K.A., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000

Woźniak P. *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne R.CZ.*, Warszawa 1996

Zajączkowski W., *Stosunki rosyjsko-amerykańskie*, (w:) *Euroazja*, 1994

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999

Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony na progu XXI wieku*, [w:] *Raport o bezpieczeństwie 2000*, Kraków 2001

Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2000.

Zjednoczenie Niemiec. Studia politologiczno-prawne. Red. L.Janicki, W.Wilczyński, B.Koszel, Poznań 1996

Materiały źródłowe i dokumenty:

- Dz.U. nr 21, z 1927 r. poz. 161
- Dz.U. nr 23 z 1947 r. poz. 90.
- Dz.U. z 1994 r., Nr 84, poz. 426
- Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56.
- Dz.U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.

- Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Dokumenty z lat 2000-2001. Studia i Materiały, cz.1 Warszawa. PISM 2001
- Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, (L. Garlicki. do rozdz. 2. art.3)
- Konstytucja Niemiec, oprac. S.Bożyk, Warszawa 1993
- Konstytucja Republiki Słowackiej, Warszawa 1993
- Konstytucja Republiki Węgier, Warszawa 2002,
- Mała Konstytucja z komentarzem, oprac. M. Kruk, Warszawa 1992
- Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12.08.1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, art. 40.
- Raport o bezpieczeństwie Ukrainy, Raport OS W 2001
- Raport Sekretarza Generalnego ONZ z 12.11.1969 r. pt. „*Poszanowanie praw człowieka w czasie konfliktu zbrojnego*”.
- Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949, red. wprowadzenie i weryfikacja Lech Janicki, Instytut Zachodni, Poznań 1997

Strony internetowe m.in. :

<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue3/polish/artt4.html/>

<http://www.msz.gov.pl/uniaeu/position/189082kpol.html./>

