

dr Magdalena Kun-Buczko
adiunkt, Zakład Prawa Europejskiego
Wydział Prawa Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: m.kun-buczko@uwb.edu.pl
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2424-7158>

Lekcja: Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE¹

SŁOWA KLUCZE: Unia Europejska, polityka, bezpieczeństwo, współpraca międzynarodowa, instytucje UE

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) jest jednym z najmłodszych i najbardziej dynamicznych obszarów integracji europejskiej. Jej początki traktatowe sięgają zaledwie początku lat 90. Została powołana na mocy Traktatu z Maastricht podpisanego 7 lutego 1992 roku, a następnie rozwinięta przez traktaty z Amsterdamu (1997 r.), Nicei (2001 r.) oraz Traktatu z Lizbony (2007 r.). WPZiB to wspólne działania państw członkowskich wyrażane w sposób jednomyślny mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa i dobrobytu obywatelom UE. W traktatach obszary te zostały wyznaczone jako działania zewnętrzne Unii Europejskiej.

W zakresie WPZiB kompetencje Unii Europejskiej obejmują obszary polityki zagranicznej i ogół zagadnień oscylujących wokół bezpieczeństwa. UE prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez:

- a. Określanie ogólnych wytycznych,
- b. Przyjmowanie decyzji określających:
 - działania, które mają być prowadzone przez UE
 - stanowiska, które powinny być podjęte przez UE
 - zasady wykonywania podjętych decyzji

¹ Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu NdS-II/SN/0131/2023/01 kwota dofinansowania 431 200,00 zł całkowita wartość projektu” 431 200,00 zł.

- umacnianie współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki

Wspólna Polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część WPZiB. W tym obszarze UE posiada zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych, które mogą być wykorzystywane w misjach na rzecz utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz wzmacniania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w oparciu o postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych.²

WPZiB ma charakter międzyrządowy. Jej podstawowym zadaniem jest koordynowanie polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państw członkowskich UE. Współpracując w jej ramach, państwa członkowskie starają się wspólnie wpływać na globalną politykę i umacniać pozycję Europy na arenie międzynarodowej.

Instytucje zaangażowane w realizację jej założeń obejmują głównie Radę Europejską oraz Radę. Rola Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego jest bardzo ograniczona. Zagadnieniami związanymi ze WPZiB zajmuje się **Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych** funkcjonująca w ramach Rady i skupiająca ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich

Koordynatorem prac w tym obszarze jest **Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wraz z Europejską Służbą działań Zewnętrznych**.

Instrumenty uchwalane w ramach WPZiB mają przede wszystkim wymiar i charakter polityczny i co do zasady nie podlegają implementacji do prawa krajowego. Natomiast są one dla państw wiążące w relacjach między nimi.³ Często noszą nazwę tzw. „*zasad wspólnego działania*” do których zaliczyć można m. in.:

- zasadę aktywności, która polega na czynnym popieraniu WPZiB przez państwa członkowskie,
- zasadę lojalności zgodnie z którą państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegania uzgodnień przyjętych w ramach WPZiB,
- zasadę solidarności, która obejmuje aspekt pozytywny i negatywny. W aspekcie pozytywnym państwa członkowskie mają za zadanie podejmować wspólne i zgodne działania

² J. Barcik, R. Grzeszczak (red.), Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2022, s. 69.

³ M. M. Kenig Witkowska (red.), Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej, Warszawa 2015, s. 266 i 348.

w kierunku zacieśniania wzajemnej solidarności politycznej. W zakresie negatywnym nie podejmują działań sprzecznych z interesami UE oraz takich które mogłyby wpłynąć na osłabienie wspólnej siły w relacjach międzynarodowych.

Instytucje UE działające w ramach WPZiB

- **Rada Europejska-** jest najważniejszym, obok Rady, organem w zakresie WPZiB. Określa strategiczne interesy UE, określa cele i wspólne kierunki WPZiB. Podejmuje niezbędne decyzje. W określonych sytuacjach, np. jeśli wymaga tego sytuacja międzynarodowa Przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej aby określić głównie kierunki polityki UE w tym zakresie. Do kompetencji Rady Europejskiej należy też mianowanie Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz odwołanie go według tej samej procedury.
- **Rada-** jest organem międzyrządowym na szczeblu ministrów. W obszarze WPZiB działa jako Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Składa się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, którzy spotykają się raz w miesiącu i opracowują unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Wspólnie z Rada Europejską określa priorytety i realizuje WPZiB.⁴ Rada pełni sześć podstawowych funkcji:
 - kontrolną- czuwa nad poszanowaniem zasad WPZiB,
 - implementacyjną- podejmuje decyzje niezbędne do realizacji WPZiB,
 - koordynacyjną- zapewnia jednolitość, spójność i skuteczność działań UE w obszarze WPZiB,
 - prawodawczą- przyjmuje wspólne działania, stanowiska oraz zawiera z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi umowy służące realizacji WPZiB,
 - typu forum- tworzy obszar do dyskusji i wzajemnej współpracy, gdzie państwa członkowskie przekazują niezbędne informacje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
 - w zakresie wzmocnionej współpracy- Rada udziela upoważnienia do jej nawiązania.

W porozumieniu z Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB gwarantuje jednolitość , spójność i skuteczność działań UE. Poza tym Rada przyjmuje decyzje będące potwierdzeniem stanowiska państw członkowskich w danej sprawie, może również na wniosek Wysokiego

⁴ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Instytucje i Prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji, Warszawa 2017, s. 202.

Przedstawiciela ds. WPZiB powołać przedstawiciela, który posiada mandat do określonych spraw politycznych.

Oficjalne stanowiska Rady są publikowane w formie konkluzji lub oświadczeń Rady. Pomimo tego, że formalnie nie istnieje Rada ds. Obrony, przynajmniej raz na pół roku, w trakcie każdej prezydencji odbywa się nieformalne posiedzenie ministrów obrony państw członkowskich.⁵

Szczególną rolę odgrywa **Rada ds. Zagranicznych**- od polityki zagranicznej, obrony i bezpieczeństwa po handel, współpracę rozwojową i pomoc humanitarną. Rada do Spraw Zagranicznych składa się z **ministrów spraw zagranicznych** ze wszystkich państw członkowskich UE. Razem z Komisją Europejską i z pomocą wysokiego przedstawiciela Rada do Spraw Zagranicznych ma przede wszystkim **zapewniać zgodność, spójność i skuteczność** unijnych działań zewnętrznych.

Na podstawie wytycznych Rady Europejskiej Rada ta **określa też i realizuje unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa**. Dążąc do celów UE, którymi są pokój i bezpieczeństwo, Rada do Spraw Zagranicznych może zwłaszcza inicjować działania UE z zakresu zarządzania kryzysowego (zarówno cywilne, jak i wojskowe). Może także przyjmować środki niezbędne do realizacji unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym ewentualne sankcje.⁶

- **Komisja Europejska**- jej rola w ramach WPZiB jest dość ograniczona. Jest głównie wypełniana przez Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, który jest jej wiceprzewodniczącym.
- **Parlament Europejski**- jest instytucją z którą Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB regularnie konsultuje kwestie realizacji wspólnej polityki oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wysoki Przedstawiciel musi uwzględnić poglądy wyrażane przez Parlament Europejski. Parlament w ramach swoich kompetencji może kierować pytania i zalecenia dla Wysokiego Przedstawiciela.
- **Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych** - jest mianowany przez Radę Europejską za zgodą Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Wysoki Przedstawiciel

⁵ Tekst dostępny na stronie internetowej:

[https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/\\$file/Polityka_zagraniczna.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/$file/Polityka_zagraniczna.pdf)

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/fac/>

jest odpowiedzialny za koordynację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przedkłada stosowne propozycje Radzie i zapewnienie spójności działań zewnętrznych. Jest instytucją pośredniczącą między Radą a Parlamentem. Do jego obowiązków należy przede wszystkim zgłaszanie Radzie wniosków i inicjatyw oraz konsultowanie z Parlamentem Europejskim i informowanie go o kierunkach polityki. Odgrywa istotną rolę w razie misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, gdyż czuwa nad koordynacją aspektów cywilnych i wojskowych. Jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej i odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w obszarze stosunków zewnętrznych.⁷

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)

Zapewnia większą spójność i skuteczność działań zewnętrznych UE, a tym samym ma doprowadzić do zwiększenia znaczenia Unii Europejskiej na arenie światowej. Często jest określana mianem unijnej służby dyplomatycznej. Służba funkcjonuje niezależnie od pozostałych organów UE, jednak ma prawny obowiązek działać w sposób spójny z pozostałymi podmiotami istniejącymi w ramach ESDZ. Wspomaga Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego mandatu. Służba ta współpracuje ze przedstawicielami dyplomatycznym państw członkowskich UE i w jej skład wchodzi urzędnicy Sekretariatu Rady i Komisji oraz personel delegowany przez krajowe struktury dyplomatyczne.⁸

Organy powołane w ramach WPZiB

- **Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa**- kształtuje politykę bezpieczeństwa i obrony obserwując sytuacje międzynarodową. W tym zakresie wydaje opinie dla Rady. Sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysowego.
- **Jednostka planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania** – do jej zadań należy analiza i ocena praktycznego działania WPZiB.

⁷ J. Barcz, op. cit., s. 202.

⁸ J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej z Uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s. 363.

- **Korespondenci europejscy**- wyznaczeni pracownicy ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich odpowiedzialni za tworzenie sieci wymiany informacji pomiędzy przedstawicielstwami dyplomatycznymi państw członkowskich, Sekretariatem Generalnym Rady i Komisją Europejską.
- **Komitet wojskowy**- odpowiada za przygotowanie zaleceń dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa zakresie wojskowych aspektów operacji UE, sprawuje nadzór nad operacjami wojskowymi UE oraz przygotowuje zalecenia dla sztabu wojskowego. W jego skład wchodzi szefowie sztabów państw członkowskich, którzy są reprezentowani przez stałych przedstawicieli rezydujących w Brukseli.
- **Sztab wojskowy**- organ o charakterze eksperckim, działający pod kierownictwem Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB
- **Komitet do Spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego**- odpowiada za zarządzanie kryzysowe w szczególności za realizację misji policyjnych.

Agencje UE służące realizacji WPZiB

- **Europejska Agencja Obrony**- określa wymogi operacyjne, wpływa na określanie i wprowadzanie w życie środków wspierających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony, uczestniczy w opracowywaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności i uzbrojenia.
- **Centrum Satelitarne Unii Europejskiej**- służy monitorowaniu kryzysów i udziela wsparcia operacjom i misjom UE.
- **Instytut Unii Europejskiej studiów nad Bezpieczeństwem**- centrum wymiany naukowej w obszarze bezpieczeństwa. Współtworzy sieć współpracy i zapewnia różnym ośrodkom UE wsparcie merytoryczne w tym zakresie.⁹

Unia Europejska w globalnym układzie sił

Unia Europejska w 2016 r. przyjęła Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Strategia ta odnosi się do wielu zagadnień i instrumentów związanych z obszarem bezpieczeństwa i spraw zagranicznych UE. W strategii położono nacisk na globalny kontekst bezpieczeństwa europejskiego przez pryzmat więzi transatlantyckich oraz

⁹ J. Barcz, op. cit., s. 204-206.

kontekst różnorodności środków gwarantujących pokój w Europie. Podkreślono również rosnące znaczenie mocarstw azjatyckich. Ponad to zdefiniowano zasady, którymi powinny kierować się państwa w ramach WPZiB oraz sformułowano 5 ogólnych priorytetów UE:

- **bezpieczeństwo samej UE**- poprawa instrumentów ochrony UE i jej obywateli poprzez budowę wspólnego potencjału wojskowego oraz poprawa skuteczności reagowania na sytuacje kryzysowe,
- **sąsiedztwo**- wspieranie rządów demokracji oraz instytucji odpowiedzialnych w regionach graniczących z UE,
- **zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych i kryzysowych**,
- **koncepcja ładów regionalnych opartych na współpracy**- polegająca na wspieraniu stabilnych porządków regionalnych,
- **skuteczne globalne rządzenie w XXI wieku**- działania na rzecz globalnego ładu opartego na prawie międzynarodowym, zapewniające poszanowanie praw człowieka, zrównoważony rozwój oraz trwały dostęp do globalnych wspólnych dóbr.

UE musi w zakresie polityki zagranicznej bezpieczeństwa i obrony musi być wiarygodna, działać razem stanowczo i konsekwentnie oraz przestrzegać wspólnych wartości i międzynarodowo uznanych praw człowieka.

W zakresie kształtowania europejskiego obszaru bezpieczeństwa było wypracowanie i przyjęcie przez państwa członkowskie w marcu 2022 roku „Strategicznego kompasu na rzecz bezpieczeństwa i obrony”. Jego głównym celem jest nadanie nowych kierunków współpracy w zakresie obronności do 2030 roku ze szczególnym uwzględnieniem nowych uwarunkowań geopolitycznych, zwłaszcza w odniesieniu do zbrojnej inwazji Rosji na Ukrainę.

Cele szczegółowe Strategicznego Kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony obejmują:

- **działanie**: wzmocnienie cywilnych i wojskowych misji i operacji, usprawnienie procesu decyzyjnego, wprowadzenie większej solidarności finansowej, wzmocnienie cywilnego wymiaru WPBiO, stworzenie europejskich sił szybkiego reagowania (5 tys. żołnierzy),
- **zabezpieczanie**: zwiększenie zdolności wywiadowczych, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, wzmocnienie cyberobrony oraz obszarów aktywności UE na morzu i przestrzeni kosmicznej,
- **inwestowanie**: zwiększenie wydatków na obronność, rozwój innowacji technologicznych i zwiększenie technologicznej niezależności,

– **partnerstwo:** umocnienie współpracy z partnerami z NATO i ONZ oraz organizacjami regionalnymi, zacieśnienie pozaeuropejskich partnerstw dwustronnych czy pogłębienie dialogu w ramach unijnego forum partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony,

W stosunku do relacji ogólnoswiatowych USA jest uznawane jako strategiczny partner UE. Bezpośrednim zagrożeniem dla porządku europejskiego określono agresywną politykę Rosji. Natomiast Chiny są traktowane wielopłaszczyznowo: jako partner, konkurent gospodarczy i rywal systemowy.¹⁰

Obecna sytuacja na arenie międzynarodowej charakteryzuje się wzrastającą rolą polityki siły przy jednoczesnym osłabieniu roli prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych. Zaobserwować można również wzrost tendencji nacjonalistycznych i autorytarnych. Na forum instytucji UE widać rozwarstwienie i brak jednomyślności co sprawia, że odbiór UE poza jej granicami jest słabszy. Wpłynęło na to wiele czynników. Do najważniejszych zaliczamy wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE, problemy z praworządnością w niektórych państwach członkowskich (w tym Polsce i na Węgrzech), kryzys wywołany pandemią Covid-19, fala migracji do Europy i wreszcie będąca największym wyzwaniem dla UE inwazja Rosji na Ukrainę.

LITERATURA WYKORZYSTANA W PRACY:

Adamczyk N., Globalne aspiracje Unii Europejskiej a jej miejsce i rola w układzie sił, Rocznik Integracji Europejskiej, 2022, nr 16.

Barcik J., Wentkowska A., Prawo Unii Europejskiej z Uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008.

Barcik J., Grzeszczak R. (red.), Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2022.

Barcz J., Górka, M., Wyrozumska A., Instytucje i Prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji, Warszawa 2017.

Kenig Witkowska M.M. (red.), Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej, Warszawa 2015

[https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/\\$file/Polityka_zagraniczna.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/56B15BAEABF21281C125779E0044B5F0/$file/Polityka_zagraniczna.pdf)

<https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/fac/>

¹⁰ N. Adamczyk, Globalne aspiracje Unii Europejskiej a jej miejsce i rola w układzie sił, Rocznik Integracji Europejskiej, 2022, nr 16, s. 66-67.

SCERIUSZ DO LEKCJI**Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE****Cele:**

- zapoznanie ucznia z głównymi założeniami polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa i obrony UE,
- zapoznanie ucznia z zadaniami Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa,
- zapoznanie ucznia z innymi instytucjami wspierającymi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa,
- przedstawienie pozycji UE w świetle wyzwań w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
- kształtowanie w uczniu umiejętności kreatywnego myślenia.

Planowane efekty kształcenia:

- uczeń potrafi zdefiniować i określić główne założenia WPZiB,
- uczeń potrafi wskazać i omówić instrumenty WPZiB,
- uczeń rozumie jaką rolę odgrywa Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB
- uczeń potrafi dyskutować na temat globalnej roli Unii Europejskiej, ma świadomość obecnej sytuacji geopolitycznej.

Metody i formy pracy: wykład, dyskusja, praca w grupach, praca indywidualna

Przebieg lekcji:

1. WSTĘP: czynności organizacyjne, zapoznanie uczniów z tematem i celami lekcji.
2. ROZWINIĘCIE:

Nauczyciel omawia główne założenia Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Omawia jej charakter prawny instrumenty i zasady w oparciu o które funkcjonuje. Wyjaśnia miejsce WPZiB w wybranych instytucjach UE. Następnie dokonuje charakterystyki Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych oraz Europejskiej Służby Działań

Zewnętrznych. Wskazuje i omawia organy powołane w ramach WPZiB oraz agencje UE służące realizacji WPZiB.

Prowadzi z uczniami dyskusję na temat roli UE we współczesnych stosunkach międzynarodowych przez pryzmat bieżących wydarzeń takich jak wojna w Ukrainie i kryzys uchodźczy.

Praca w grupach:

Nauczyciel dzieli uczniów na grupy reprezentujące wybrane państwa członkowskie UE

Treść zadania: „Jako reprezentanci swoich państw członkowskich wypracujcie 5 najważniejszych waszym zdaniem kierunków polityki bezpieczeństwa i obrony UE na najbliższe 10 lat.”

Uczniowie reprezentują swoje pomysły i dyskutują na temat kierunków rozwoju polityki zagranicznej i obrony UE.

3. ZAKOŃCZENIE

Nauczyciel podsumowuje lekcję wskazując na istotną rolę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz rolę UE we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Odnosi się do kierunków rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony UE wypracowanych przez uczniów.