

DARIUSZ POPLAWSKI

NEUTRALNOŚĆ JAKO PODSTAWA ZINSTYTUCJONALIZOWANEJ WSPÓLPRACY WIELOSTRONNEJ W EUROPIE

U progu lat 90. ubiegłego wieku zdecydowanie wzrosło zainteresowanie państw neutralnych efektywnym włączeniem się w procesy integracji europejskiej. Głębokie zmiany w sytuacji międzynarodowej stawiały członkostwo w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) w zupełnie nowym świetle. W toku bezprecedensowych przemian środowiska międzynarodowego, a zwłaszcza zjednoczenia Niemiec i rozpadu ZSSR, zmieniało się oblicze Wspólnoty. Stawała się ona w coraz większym stopniu czynnikiem porządkującym stosunki na kontynencie europejskim. Jednocześnie wzrosła atrakcyjność gospodarcza EWG, a zapowiedź utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) znacznie zwiększyła jej siłę przyciągania. Dotychczasowa praktyka pokazywała, iż kluczowe rozstrzygnięcia w ramach Wspólnoty każdorazowo wymagały podejmowania przez państwa neutralne kroków dostosowawczych. Tym razem sytuacja była jakościowo odmienna i tradycyjne metody w postaci umów dwustronnych i rozwiązań sektorowych stały się niewystarczające. Dlatego też państwa neutralne zdecydowały się na złożenie wniosków o przystąpienie do EWG (Austria w 1989 r., Szwecja w 1991 r. i Finlandia w 1992 r.). Również Szwajcaria złożyła stosowny wniosek w 1992 r. Negatywny wynik referendum w sprawie EOG w grudniu 1992 r. sprawił, że udział Szwajcarii w Unii Europejskiej (UE) stanął pod znakiem zapytania. Pozostałe państwa neutralne stały się członkami UE w 1995 r.

Przystąpienie trzech państw neutralnych Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) do UE wywołało pewne zaniepokojenie wśród specjalistów, albowiem jeszcze w połowie lat 80. pełne członkostwo w zasadzie nie było brane pod uwagę przez rządy tych państw. W wielu środowiskach popularna była teza, iż neutralność i integracja zasadniczo wzajemnie się wykluczają. Zwracano uwagę, iż o ile neutralność była do pogodzenia z międzyrządową kooperacją polityczną i ze zliberalizowanym handlem, o tyle w niewielkim stopniu albo wcale z supranarodowym „uwspólnotowaniem”, tzn. ponadnarodową polityką integracyjną. Mogło więc rodzić się podejrzenie, że neutralni będą podejmować próby korekty lub

przynajmniej relatywizowania tych aspektów działalności Wspólnoty, które na przełomie lat 80. i 90. nie były do końca sprecyzowane.

Z kolei historia dążeń integracyjnych tych państw wyraźnie pokazuje, iż im bardziej Wspólnota odnosiła się z rezerwą, przyjmowała postawę ekskluzywną oraz wzrastała jej gospodarcza atrakcyjność, tym większa była gotowość ze strony państw neutralnych do modyfikacji, osłabienia, a nawet zmiany stanowiska. Ewolucja koncepcji neutralności, która nastąpiła na początku lat 90., była w znacznym stopniu efektem oddziaływania dynamicznych zmian integracji europejskiej.

1. Wpływ integracji europejskiej na zmianę koncepcji neutralności

Analiza podejmowanych przez państwa neutralne kroków dostosowawczych, w szczególności w okresach istotnych przemian zachodzących wewnątrz Wspólnoty, świadczy o jej znaczącym oddziaływaniu na europejską neutralność¹. Ze swoimi ponadnarodowymi mechanizmami od początku stanowiła wyzwanie dla polityki neutralności. EWG w zasadzie ze zrozumieniem odnosiła się do statusu neutralności. Bruksela postrzegała go jako istotny element europejskiego *status quo*, ale również nie wykluczała możliwości jego zmiany. Przyjmując postawę pragmatyczną, gremia kierownicze nie wypowiadały się oficjalnie w sprawie zgodności statusu neutralności z członkostwem w organizacji. Wychodzą bowiem z założenia, iż to państwo neutralne powinno samo określić, czy jego zobowiązania prawnomiędzynarodowe pozwalają na przystąpienie do bezpośrednich negocjacji. Ani więc zintensyfikowane działania dyplomacji austriackiej zmierzające do znalezienia rozwiązania integracyjnego w drugiej połowie lat 60.², ani „list otwarty” szwedzkiego rządu z lipca 1967 r. nie sprowokowały Brukseli do przyjęcia oficjalnego stanowiska³. Sprzeciw Francji w sprawie przystąpienia Wielkiej Brytanii wpłynął na ogólną atmosferę zmian w EWG, co również bezpośrednio dotknęło neutralne państwa EFTA. Nagłe przerwanie rokowań austriackich przez Włochy przyczyniło się także do pogorszenia oceny polityki neutralności. Wewnątrz Wspólnoty pojawiły się silne zastrzeżenia wobec pełnego członkostwa państw neutralnych.

Rozwój procesu KBWE przy jednoczesnym osłabieniu procesów integracyjnych w Europie Zachodniej wzmacniał europejską politykę neutralności, a zwłaszcza te siły polityczne, które w zbliżeniu do EWG dostrzegły zagrożenie neutralności. Wzrost roli i znaczenia państw neutralnych oraz satysfakcjonujące je, przynajmniej na tym etapie, rozwiązania integracyjne obiektywnie ograniczały

¹ Szerzej na ten temat zob. M. Gehler, R. Steiniger (red.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995*, Institut für die Zeitgeschichte der Universität Innsbruck, Arbeitskreis Europäische Integration, Historische Forschungen, Veröffentlichungen 3, Wien–Köln–Weimar 2000.

² Por. D. Popławski, *Austriacka polityka neutralności 1955–1995*, Warszawa 1995, s. 168–173.

³ Por. A. Malmberg, *Sweden's Long Road to an Agreement with the EEC 1956–1972*, w: M. Gehler, R. Steiniger, *Die Neutralen...*, op. cit., s. 311–313.

oddziaływanie Brukseli na koncepcję neutralności. W latach 70., jak słusznie zauważa Gehler – „stagnacja procesów integracyjnych i wielokrotnie cytowana «eu-roskleroza» we Wspólnocie pośrednio przyczyniła się do rozkwitu, stylizacji i przecenienia znaczenia neutralności”⁴. Nie bez znaczenia był też rozwój nowych możliwości współpracy gospodarczej i handlowej z państwami Europy Wschodniej, szczególnie w kontekście niewystępowania dużych wahań koniunkturalnych.

Zdynamizowanie procesów integracyjnych w połowie lat 80., projekt stworzenia jednolitego rynku wewnętrznego, a zwłaszcza rysująca się tendencja do podejmowania w przyszłości uchwał większością głosów, stały się kluczowymi impulsami wpływającymi na toczony w państwach neutralnych dyskusje o konieczności modyfikacji koncepcji polityki neutralności.

Podobieństwa w jej realizacji wynikały z faktu, iż wszystkie te państwa odwoływały się do zasad tzw. prawa neutralności. W literaturze przedmiotu panowała zgodność co do tego, iż obok zobowiązania do niewszczywania wojny oraz zbrojnej ochrony neutralności, względnie niepodległości, kluczową rolę odgrywają tzw. obowiązki wtórne. Ich istotę można sprowadzić do stwierdzenia, że państwo neutralne musi czynić wszystko, aby nie zostało wciągnięte do wojny, i jest zobowiązane do prowadzenia wiarygodnej polityki neutralności.

W końcu lat 90. coraz bardziej uzasadnione stało się twierdzenie, że bazujące na prawie wojennym „prawo neutralności” jest przestarzałe i pełne luk. W państwach neutralnych wzrastała świadomość konieczności modyfikacji koncepcji neutralności w kierunku jej ograniczenia do tzw. jądra o charakterze wojskowym. W praktyce oznaczałoby to odrzucenie norm tzw. gospodarczej neutralności.

Szczególnie w Austrii, która była najbardziej zaawansowana w rozmowach z Brukselą w połowie lat 80., mówiono o rozwiązaniu, które powinno być możliwie najbliższe pełnego członkostwa, przy pełnym przestrzeganiu obowiązków wynikających z jej wieczystej neutralności. Jednakże począwszy od 1987 r. wielu specjalistów reprezentuje pogląd, iż możliwe jest przystąpienie do EWG po sformułowaniu zastrzeżenia neutralności. Równocześnie dostrzegano konieczność sformułowania tych zastrzeżeń nie na podstawie norm prawa neutralności, lecz polityki neutralności. Pojawiły się tendencje sprowadzające te zagadnienia do kwestii wewnątrzkonstytucyjnych, a nie prawnomiędzynarodowych.

Argumentowano, iż ani tzw. normy gospodarcze neutralności, ani też ewentualne żądania EWG wobec państw neutralnych w przypadku wojny nie są jednoznaczne i określone do końca. Dlatego też rozstrzygnięcia na gruncie polityki neutralności wydają się uzasadnione. Nie można było mieć bowiem całkowitej pewności, czy w przypadku konfliktu zbrojnego EWG będzie domagać się od państwa neutralnego działań, które naruszyłyby jego status międzynarodowy. Powołując się na m.in. przykład embarga wobec Argentyny w czasie konfliktu falk-

⁴ M. Gehler, *Finis Neutralität? – Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C-92, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität, Bonn 2001, s. 97.

landzkiego, wskazywano, że zostały zeń wyłączone Irlandia, Włochy i Grecja. Oznaczało to możliwość przyjęcia praktycznych rozstrzygnięć, co umożliwiłoby wypełnienie zobowiązań wynikających z neutralności. Podobnie wcześniej w przypadku przystępowania do ONZ nie dostrzegano potrzeby domagania się specjalnych rozwiązań dotyczących neutralności⁵.

Stanowisko Wiednia opierało się na założeniu, że najważniejsze akty prawne EWG zawierały postanowienia w zasadzie sprzeczne z neutralnością. Zostały one jednak złagodzone przez formalne zastrzeżenia. W 1989 r. reprezentowany był pogląd, iż przyszły rozwój w kierunku wspólnoty obronnej nie będzie mógł być zaakceptowany. Stopniowo stanowisko Wiednia ewoluowało w tej, jak się wkrótce okazało, najważniejszej kwestii. Już rok później po raz pierwszy wyrażono gotowość przyjęcia wszystkich praw i obowiązków wynikających z pełnego członkostwa, w tym pośrednio związanych ze współpracą polityczną. Był to niewątpliwie ważny punkt orientacyjny dla pozostałych państw neutralnych. Również w tych państwach odbywała się żywa debata.

Ważne znaczenie dla toczących się dyskusji miało stanowisko Komisji Europejskiej z 31 lipca 1991 r. „sprowokowane” – jak pisze Waldemar Hummer – austriackimi zastrzeżeniami. Zostały w nim przedstawione zasadnicze konkluzje dotyczące zgodności wieczystej neutralności z przystąpieniem do EWG⁶. W dokumencie przyznano, że nie tylko dziś *acquis communautaire* może być widziana jako sprzeczna z neutralnością, ale przede wszystkim w przyszłości rozwiązania dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) mogą przysporzyć państwu neutralnemu dużych problemów. Jednakże w konkluzji stwierdzono, iż z punktu widzenia unii politycznej „wydają się one możliwe do przezwyciężenia”⁷. Długi czas, jaki upłynął od austriackiego wniosku do udzielenia odpowiedzi, świadczy o tym, że zawierał on elementy sporne. Spowodowało to rozłam w czasie posiedzenia Komisji 31 lipca 1991 r. Część uczestników optowała za odłożeniem rokowań do czasu zakończenia reform instytucjonalnych, a zwłaszcza przedłożenia rewizji traktatów odnoszących się do polityki obronnej. Inni opowiadali się za natychmiastowym wszczęciem rokowań. Warto w tym miejscu zauważyć, iż to drugie rozwiązanie było również korzystne dla Finlandii i Szwecji⁸. Zawarto kompromis, którego istota sprowadzała się do poparcia wniosku w kwestiach gospodarczych oraz do ostrożności z uwagi na neutralność w sprawach politycznych. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w stanowisku Komisji wobec późniejszych wniosków „wolnych sojuszy” państw skandynawskich.

⁵ Por. J. Azizi, *Verfassungsrechtliche Aspekte eines österreichischen EG-Beitritts*, w: H. Glatz, H. Moser (red.), *Kopfüber in der EG?*, Wien 1989, s. 241–295.

⁶ W. Hummer, *Solidarität versus Neutralität. Das innerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2001, nr 2, s. 149.

⁷ *Beitrittsantrag Österreich. Stellungnahme der Kommission von 1. August 1991*, w: *Österreichische aussenpolitische Dokumentation. Texte und Dokumente*, Sondernummer, 1991, s. 29.

⁸ Por. P. Luif, *EFTA-Staaten und Europäische Union-Neutralität und GASP im Einklang*, w: E. Regelsberger (red.) *Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen*, Bonn 1993, s. 160.

W poszczególnych państwach neutralnych w sposób zróżnicowany dochodzono do podobnych konkluzji. Specjalna droga Austrii jako „pioniera” oraz status państwa wieczystie neutralnego wymagały również szczególnych rozwiązań. Zmiana austriackiego prawa poszła jednak jedynie w kierunku dostosowania regulacji do uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ i tylko w tym przypadku oznacza odejście wieczystej neutralności od bezstronności w wojnie. W praktyce przyjęto interpretację, że neutralność pozostaje w zgodzie z działaniami solidarnościowymi w ramach ONZ i UE. W sensie doktrynalnym wieczystą neutralność sprawdzono do kwestii konstytucyjnych⁹. Udział Austrii w sankcjach gospodarczych Rady Bezpieczeństwa ONZ przeciwko Irakowi po zajęciu Kuwejtu oraz zgoda na transport materiałów wojennych aliantów przez terytorium Austrii były oznakami ograniczenia zakresu austriackiej neutralności.

W Szwecji po burzliwych debatach i sporach między rządem Carla Bildta a socjaldemokratyczną opozycją ostatecznie uzgodniono w maju 1992 r. wspólne stanowisko zaakceptowane przez parlament. Zgodnie z nim wojskowa wolność od sojuszy pozostaje nienaruszona. Interpretuje się ją jako możliwość pozostawania neutralnym wobec wojen w sąsiedztwie. Tym samym odrzucono dotychczasową interpretację dotyczącą neutralności we wszystkich przyszłych wojnach. Utrzymano natomiast zasadę szerokiej zdolności do wojskowej obrony¹⁰.

Odmierna była sytuacja Finlandii, która z jednej strony uznawała jako wzór koncepcję szwedzką, a z drugiej strony prowadziła negocjacje z ZSRR w sprawie anulowania traktatu z 1948 r. Debata międzypartyjna nie miała tak burzliwego przebiegu jak w Szwecji i ostatecznie w lutym 1992 r. rząd przyjął stosowną uchwałę w sprawie wniosku o pełne członkostwo w UE. Fińska neutralność została w nim określona jako „wojskowa wolność od sojuszy oraz samodzielna obrona”. W oficjalnych wypowiedziach można odnaleźć deklarację ochrony „jądra neutralności” sprowadzającego się do bezaliansowości.

Z kolei w Szwajcarii zasadniczy trzon dyskusji opierał się na kwestiach dotyczących zachowania neutralności w konfliktach zbrojnych. Większość szwajcarskich specjalistów wyraźnie dystansowała się wobec tradycyjnego podejścia i opowiadała się po raz kolejny w historii za koniecznością „dopasowania” neutralności do postępujących przemian. Jednocześnie zaskoczeniem dla Berna było tempo rokowań w sprawie EOG oraz szybkie decyzje skandynawskich państw neutralnych. Burzyło to dotychczasową koncepcję Berna zatrzymania się na etapie jednolitego rynku, która skądinąd była już osłabieniem tradycyjnej dwustronnej, sektorowej współpracy. Zakres i dynamika zmian zaproponowanych przez rząd Szwajcarii nie znalazły jednak w pełni zrozumienia w społeczeństwie, o czym świadczy negatywny wynik referendum z 6 grudnia 1992 r. (50,3% głosów prze-

⁹ Por. J. Niederberger, *Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität*, „Bulletin 2001 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik”, s. 6.

¹⁰ Por. P. Luif, op. cit., s. 165; P. Schmidt, *Die neuen EU-Mitglieder: Finnland, Österreich und Schweden von der Regierungskonferenz 1996: Sicherheitspolitische Ambivalenzen*, Ebenhausen 1995, s. 7.

ciw). Podobne niepowodzenie spotkało rząd szwajcarski w związku z referendum w sprawie uzbrojenia „błękitnych hełmów”. Pomimo to Berno otworzyło swój obszar powietrzny i drogi tranzytowe dla jednostek IFOR¹¹.

2. Państwa neutralne wobec rozwoju WPZiB

Po przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji do UE często stawiano pytanie, jaki wpływ będą one wywierać na przebieg Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. oraz na dalszy rozwój Wspólnoty. Państwa te w dalszym ciągu przywiązane były do tradycji neutralności oraz pozostawały faktycznie neutralne. Zmiany zachodzące w europejskiej doktrynie neutralności na początku lat 90. oznaczały w praktyce jej dostosowanie do nowych trendów w zakresie polityki bezpieczeństwa.

Nie ulega wątpliwości, że możliwości oddziaływania małych państw są ograniczone także w kontekście tradycyjnych różnic występujących w polityce neutralności. Nie można jednak nie doceniać ich znaczenia jako państw na „krawędzi UE”, zwłaszcza 1300 km granicy Finlandii i jednocześnie granicy zewnętrznej UE stanowi istotną przesłankę w tym względzie. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż wszystkie państwa neutralne w UE są płatnikami netto. Również w przypadku Szwajcarii liczone się z jej istotnym wkładem finansowym¹².

Z uwagi na powyższe uwarunkowania oraz istniejącą tradycję częstego uzgadniania stanowisk europejskich państw neutralnych trudno było precyzyjnie określić ich dalsze działania. Ponadto elity polityczne, jak również społeczeństwa, znalazły się w trudnym procesie dostosowawczym, kształtowania się nowych ocen zarówno z uwagi na aktualną sytuację polityczną, jak i członkostwo w UE oraz stosunek do NATO i UZE¹³.

Państwa neutralne stanęły przed zasadniczymi dylematami dotyczącymi strategii wobec dalszego rozwoju WPZiB. Z jednej strony zdawano sobie sprawę, iż jest ona przedsięwzięciem, które umożliwi przezwyciężenie względnej izolacji tych państw spowodowanej osłabieniem roli neutralności w stosunkach międzynarodowych. Dostrzeżono szansę zdyskontowania poprzez aktywny udział swoistego „kapitału zaufania” i doświadczenia pozyskanego dzięki uczestnictwu w misjach pokojowych ONZ, które stało się jednym z najbardziej owocnych działań w ramach polityki neutralności. Można w tym kontekście mówić zarówno o dużym doświadczeniu i profesjonalizmie, jak i ułatwionej argumentacji w debacie wewnętrznej z przeciwnikami otwarcia w zakresie polityki bezpieczeństwa. Dlatego neutralni opowiadali się za wzmocnieniem funkcji zapobiegania kryzysom i za-

¹¹ Por. szerzej P. Moser, *Die schweizerische Integrationspolitik 1986–1993*, w: M. Gehler, R. Steiner (red.), op. cit., s. 421–425.

¹² Por. D. Popławski, *Neutralność jako instrument polityki bezpieczeństwa*, w: D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 158.

¹³ Por. P. Schmidt, op. cit., s. 15.

rządzenia nimi, przy jednoczesnym odseparowaniu funkcji wojskowych WPZiB. Konsekwencją tego stanowiska było popieranie jej międzyrządowego charakteru. Z drugiej strony wskazywano od samego początku na niejasne ramy stworzone przez Traktat z Maastricht dla WPZiB. Podnoszono również kwestie związane z tzw. koncepcją *opt-out*, która – jakkolwiek formalnie zarzucona przed Maastricht – miała wciąż nośny charakter w wypracowywanym stanowisku państw neutralnych. Z punktu widzenia prawa neutralności istotne znaczenie miał fakt, iż wiele regulacji w traktacie osłabiło możliwe ustalenia w ramach WPZiB, a przede wszystkim dotyczące tzw. politycznie motywowanego embarga wojskowego nałożonego bez równoległej uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ. Podobną rolę odgrywał artykuł J.3, zgodnie z którym w zakresie polityki obronnej nie może dojść do uchwalenia „wspólnego działania”. Do tego dochodzą tzw. zastrzeżenia narodowe (art. 223 i 224), oraz, jak słusznie zauważa W. Hummer, także tzw. klauzula irlandzka, która może być interpretowana jak klauzula ochronna państwa neutralnego¹⁴.

Generalnie rzecz ujmując, chodzi o tzw. podwójną strategię. Polega ona na deklarowaniu pełnego poparcia i współdziałania w ramach WPZiB przy jednoczesnym prezentowaniu zastrzeżeń dotyczących intensyfikowania funkcji wojskowych. Opowiadano się raczej za luźnym związkiem między UE i UZE i gotowością wspierania elastycznych koalicji przy kształtowaniu i realizacji określonej drogi w zakresie polityki bezpieczeństwa. Konsekwencją tego stanowiska jest popieranie międzyrządowego charakteru WPZiB oraz ograniczanie stosowania zasady większości głosów w kwestiach wojskowych. W praktyce oznaczało to przyjęcie taktyki wyczekiwania na dalszy rozwój wypadków. Niejasności i spory wielkich państw UE umożliwiały nowym państwom członkowskim uprawianie elastycznej polityki. Zdawano sobie sprawę, iż póki te sprzeczności będą występować, dopóty pole manewru pozostaje stosunkowo szerokie. Jednakże państwa neutralne obawiały się popadnięcia w izolację, dlatego prezentowały stałą gotowość do kompromisu. Między innymi z tego powodu neutralne państwa UE są członkami Partnerstwa dla Pokoju (PdP) oraz przyjęły status obserwatora w UZE. Również Szwajcaria w końcu 1996 r. przystąpiła do PdP, co niewątpliwie potwierdza powyższe tendencje¹⁵.

Podpisany w 1997 r. indywidualny program dla tego państwa uwzględnia zastrzeżenia, iż nie naruszy on statusu neutralności i będzie koncentrował się na działaniach zmierzających do wspierania demokratycznej kontroli nad armią, szkolenia w zakresie budowy struktur demokratycznych, przestrzegania praw człowieka, usuwania skutków masowych katastrof i klęsk żywiołowych, operacji humanitarnych. Jako specyficzny wkład Szwajcarii w ramach PdP należy ocenić oddanie do dyspozycji programu Genewskiego Centrum Polityki Bezpieczeństwa (Zentrum für Sicherheitspolitik) realizującego szeroki program kształcenia kadr w zakresie polityki bezpieczeństwa, rozbrojenia oraz dyplomacji multilateralnej. Rok później szwajcarska inicjatywa została rozszerzona o kolejne centrum zajmujące się problematyką min lądowych (Zentrum für humanitäre Minenräumung).

¹⁴ Por. W. Hummer, op. cit., s. 151.

¹⁵ „Neue Zürcher Zeitung” z 30 marca 1999 r.

3. Nowe wyzwania dla neutralności po Traktacie Amsterdamskim

Traktat Amsterdamski był znaczącym wyzwaniem szczególnie dla Austrii. Zwłaszcza perspektywa „stopienia się” UZE z UE zaostrzała dotychczasowe kontrowersje dotyczące „wieczystej neutralności”. Również udział w misjach petersberskich oraz art. 17 traktatu dotyczący współpracy w dziedzinie zbrojeń budził zaniepokojenie Wiednia. Także w tym przypadku wskazywano na szereg „mechanizmów ochronnych” w traktacie. Pierwsza możliwość to konieczność istnienia konsensusu w sprawie fuzji UZE z UE. Dotyczy to uchwały Rady Europejskiej oraz jej ratyfikacji przez państwa członkowskie. Przy czym – jak słusznie zauważa Hummer – każdemu państwu neutralnemu przysługiwałaby możliwość weta. Uczestnictwo w misjach petersberskich następuje w wyniku decyzji państwa członkowskiego. W ocenie rządu austriackiego jako „klauzula ochronna” może zostać wykorzystane tzw. konstruktywne wstrzymanie się, zgodnie z którym państwo członkowskie nie jest zobowiązane do podjęcia akcji w ramach WPZiB, lecz jedynie do ogólnego poparcia. Dla Austrii mogłoby to oznaczać na przykład zgodę na tranzyt wojskowych transportów lub udostępnienie przestrzeni powietrznej, co jest możliwe z punktu widzenia neutralności. Często wskazuje się na tzw. „kompromis luksemburski” w kontekście tzw. podwójnego filtra jednomyślności, względnie podwójnej możliwości wetowania przez państwo neutralne¹⁶.

Dla Austrii były to zagadnienia o doniosłym znaczeniu, albowiem dotyczyły konieczności przeprowadzenia stosownych zmian w konstytucji, które umożliwiłyby udział m.in. w misjach petersberskich. Dokonana w maju 1999 r. nowelizacja oznaczała w praktyce, że Austria nie jest konstytucyjnie zobowiązana do przyjęcia postawy neutralnej w konkretnych przypadkach. Dalszą konsekwencją tego faktu jest faktyczna zmiana statusu prawnomiędzynarodowego. Wskazuje się bowiem, iż taka wieczysta neutralność „à la carte” jest obca prawu międzynarodowemu i tym samym stanowi to jej kres w odniesieniu do Austrii¹⁷. Do odrzucenia konstytucyjnej ustawy o wieczystej neutralności Austrii wymagana jest jednak większość 2/3 głosów w parlamencie, na co w najbliższym czasie się nie zanosi. Nowa koncepcja rządowa określa zaś Austrię jako kraj wolny od sojuszy.

W przypadku Szwecji, która płynnie przeszła od polityki neutralności do bezaliansowości, przyjęcie postanowień z Amsterdamu nie stanowiło istotnego problemu. Nie oznacza to jednak, iż – podobnie jak w Austrii – problematyka bezpieczeństwa nie wywoływała kontrowersji. W Szwecji wciąż ważną rolę odgrywają zwolennicy tradycyjnej neutralności, chociaż spory związane z WPZiB w niewielkim stopniu znalazły odbicie w publicznej debacie. W pewnym stopniu została ona przesłonięta przez spektakularną propozycję Carla Bildta powołania do życia „Nordic-PFP”¹⁸.

¹⁶ Por. W. Hummer, op. cit., s. 151–152; J. Niederberger, op. cit., s. 7–8.

¹⁷ Por. S. Griller, *Die GASP und das Ende der immerwährenden Neutralität*, w: W. Hummer (red.), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages*, Wien 2001, s. 273–274.

¹⁸ Por. M. Gehler, op. cit., s. 66–67.

Dla Finlandii polityka Szwecji, przynajmniej w zakresie określania polityki neutralności, stanowiła wręcz swoisty wzorzec. Jednakże Helsinki w końcu lat 90. wyprofilowały swoją politykę bezpieczeństwa w kierunku odgrywania roli „prymusa” PdP, a w dyskusjach politycznych podobnie jak w Szwecji nie wykluczano opcji przystąpienia do NATO. W jeszcze większym stopniu niż w Szwecji deklarowano gotowość szerokiego zaangażowania w zakresie zarządzania kryzysami, co należy interpretować w powiązaniu z poparciem dla misji pokojowych.

Ograniczenia o charakterze wewnątrzpolitycznym w istotny sposób determinowały stanowisko Szwajcarii wobec wojskowego wymiaru UE, określanego jako obszar o kluczowym znaczeniu. Dlatego też szczególna aktywność Wiednia obserwowana była z dużą uwagą. Wskazywano, iż jest ona traktowana jako rodzaj „projektu pilotażowego” wieczystej neutralności¹⁹. Ważnym impulsem, który wzmacniał zainspirowaną przez rząd debatę nad szwajcarską polityką bezpieczeństwa, było opublikowanie na początku 1998 r. tzw. Raportu Brunnera, w którym obok ścisłej współpracy z NATO, wynikającej z uczestnictwa w PdP, zalecało się także podjęcie specjalnych działań w obszarze zaawansowanej technologii tworzenia zawodowego korpusu wojskowego gotowego do szybkiego zastosowania w działaniach solidarnościowych. Wskazywano, iż wkład Szwajcarii nie powinien się ograniczać jedynie do wymiaru finansowego, lecz również objąć praktyczny udział, jednakże uczestnictwo na przykład w ćwiczeniach wojskowych, przygotowujących operacje pokojowe, nie było możliwe ze względów formalnych. W przeciwieństwie do pozostałych państw neutralnych Szwajcaria musiała się ograniczyć do działań niewojskowych.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż z punktu widzenia państw neutralnych największym wyzwaniem byłaby integracja z UZE i UE, albowiem zwłaszcza wtedy „wybiłaby godzina prawdy zarówno dla neutralnych, jak i wolnych od sojuszy państw UE”²⁰. Zadania w ramach misji petersberskich w znaczącym stopniu odpowiadały natomiast założeniom polityki neutralności i państwa te opowiadały się za ich szerokim włączeniem do WPZiB. W wypowiedziach szwedzkich i fińskich polityków można odnaleźć tezę, iż decyzje z Amsterdamu bazują na szwedzko-fińskich propozycjach²¹. Oba państwa w trakcie konferencji czyniły także starania, aby zaakcentować ważną rolę rozróżnienia między zapobieganiem konfliktem i rozwiązywaniem ich a wspólną obroną. Z dużą uwagą dyplomacja tych państw śledziła ożywione dyskusje dotyczące wzmocnienia obronnych komponentów UE, zwłaszcza po inicjatywie zgłoszonej przez T. Blaira na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Pörtschach 24–25 października 1998 r. Kolejne kroki podejmowane przez UE wywołały zaniepokojenie państw neutralnych, chociaż w trak-

¹⁹ J. Niederberger, op. cit., s. 2.

²⁰ M. Gehler, op. cit., s. 71.

²¹ Ta teza pojawiła się m.in. w artykule autorstwa T. Halonen i A. Lindt, ministrów spraw zagranicznych Finlandii i Szwecji, na łamach gazet „Helsingin Sonomat” i „Dagens Nyheter” z 12 maja 1998 r., cyt. za: J. Rainio, *Sicherheit in Wandel. Die Entwicklung der Sicherheitspolitischen Lage im Ostseeraum aus finnischen Sicht*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2001, nr 2, s. 187.

cie spotkania Rady ds. Ogólnych w Reinhardhausen 13–14 marca 1999 r. wyrażono opinię, iż w przypadku integracji UZE z UE zbiorowa gwarancja obrony odnosiłaby się jedynie do członków NATO. Nacisk prezydencji niemieckiej na szybkie przygotowanie warunków do integracji UZE z UE, jakkolwiek deklarowano przy tym uwzględnianie zróżnicowanego statusu polityczno-wojskowego państw członkowskich, napotkał sprzeciw państw neutralnych. O specyfice tego statusu przypomniało m.in. stanowisko Austrii, która wiosną 1999 r. odmówiła wykorzystania swojej przestrzeni powietrznej dla lotów tranzytowych NATO na Bałkany. Stanowisko państw neutralnych wprowadzające wyraźne rozróżnienie między zapobieganiem kryzysom a ich rozwiązywaniem, traktowanym jako najważniejszy obszar WPZiB, oraz wspólną obroną, znalazło satysfakcjonujące rozwiązanie w decyzji Rady Europejskiej z Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. Oznaczało to, iż polityka wspólnej obrony UE nie tylko nie będzie ograniczać polityki neutralności, ale także po raz pierwszy wyraźnie uznany został w gronie państw członkowskich fakt, iż członkostwo i neutralność wzajemnie się nie wykluczają. Pozytywnie też oceniono przyjęte rozwiązania bliższe funkcjonalnej interpretacji w sensie szybkiego przeniesienia operacyjnych funkcji UZE do II filaru UE niż mechaniczno-instytucjonalne „stopienie”²².

Z punktu widzenia utrwalania takiego podejścia istotną rolę odegrała prezydencja fińska w drugiej połowie 1999 r. Autorzy fińscy zwracają uwagę, że Helsinki starały się w jej trakcie wykorzystać nadarzącą się okazję, aby upowszechnić opinię, iż proces WPZiB/WPBiO został rozpoczęty w taki sposób, by umożliwić w nim współudział państw wolnych od sojuszy²³. Ponieważ decyzje kolońskie spotkały się szybko zarówno z krytyką, jak i rozszerzającą interpretacją, takie działania zyskały istotne znaczenie z punktu widzenia interesów tych państw.

Zasadniczym osiągnięciem szczytu w Helsinkach było podjęcie decyzji o stworzeniu europejskich sił szybkiego reagowania w ramach tzw. celu operacyjnego. Dla państw neutralnych zaliczanych do grupy państw mniejszych i średnich określono wkład w wysokości 1–4 tys. żołnierzy oraz udział okrętów wojennych i samochodów. Udział ten jest zróżnicowany w zależności od realnych możliwości poszczególnych państw. Przykładowo udział Austrii określono na 2000 żołnierzy sił lądowych, ale w przeciwieństwie do Szwecji nie jest ona w stanie dostarczyć do dyspozycji samochodów bojowych. Z kolei w przypadku Finlandii w chwili obecnej obowiązuje ustawowo określony limit 2000 żołnierzy wysyłanych za granicę. Trzeba też wyraźnie powiedzieć, iż jakkolwiek państwa neutralne dysponują dużym bagażem doświadczenia w zakresie *peace-keeping*, to jednak aktualne uwarunkowania mogą tworzyć określone bariery, zwłaszcza dla Austrii i Finlandii²⁴.

²² Por. R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 110.

²³ Por. J. Rainio, op. cit., s. 178.

²⁴ Por. K. Schmideder, *Die militärische Komponente im internationalen Krisenmanagement. Charakteristik der Hauptakteure-Kriterien für die nationale Beteiligung – Konsequenzen für Österreich*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2002, nr 3, s. 294.

Państwa neutralne podjęły szereg kroków dostosowawczych obejmujących reformę struktur wojskowych, zmiany w doktrynie obronnej oraz niezbędne regulacje prawne. Największy zakres i intensywność zmian trzeba odnotować w Szwecji. Odrzucona tam została obowiązująca doktryna obronna, która określała obronę przed atakiem konwencjonalnym, w pierwszej linii z morza. Przyjęta przez parlament wiosną 2000 r. nowa doktryna zakłada podjęcie stosownych działań w przypadku kryzysu lub możliwości jego wystąpienia, przy czym wskazuje się na daleko idącą internacjonalizację spektrum operacji wojskowych. Szczególną wagę przywiązywano do elastyczności reagowania sił zbrojnych. Szwedzcy eksperci zwracają uwagę, że jest ona bardzo istotna, gdyż w przeciwieństwie do sąsiadów – Norwegii i Danii – państwo to nie może liczyć na zbiorową obronę oferowaną przez NATO. Szwecja w sensie wojskowym jest wolna od sojuszy – stwierdza doktryna wojskowa. Ta linia, zgodnie z którą w przypadku konfliktu w sąsiedztwie państwo pozostaje neutralne, sprawdziła się w zakresie polityki bezpieczeństwa. Z punktu widzenia udziału we WPZiB zachowanie neutralności przedstawia się obecnie jako mało prawdopodobną konieczność wyboru w przypadku napaści na państwo członkowskie. Z tego względu połączenie szwedzkiej bezaliansowości z WPZiB jest nie tylko możliwe, ale wręcz pożądane. Oficjalnie szwedzka neutralność została utrzymana. Jednakże opcja związana z NATO jest wciąż otwarta. Anna Lindt stwierdziła w szwedzkim parlamencie, iż neutralność nie jest dogmatem szwedzkiej polityki. Mogłaby oznaczać na przykład udział bez członkostwa, podobnie jak w przypadku Norwegii, która jest członkiem tylko EOG. Na razie Sztokholm modernizuje swoje uzbrojenie, a wydatki na te cele w dalszym stopniu stanowią połowę budżetu wojskowego²⁵. Jednocześnie Szwecja mocno angażuje się w działania w zakresie cywilnego i wojskowego zarządzania kryzysami, co pociąga za sobą ścisłą współpracę z NATO. Jej efektem jest m.in. udział prawie 10 tys. Szwedów w operacjach pokojowych kierowanych przez NATO na Bałkanach.

Finlandia bardzo ostrożnie formułowała założenia swojej strategii bezpieczeństwa. Opierały się one w znacznym stopniu na koncepcjach zdefiniowanych jeszcze przez szczyt KBWE w Helsinkach w 1992 r. Bezpieczeństwo zbiorowe (ONZ) oraz kooperacyjne (OBWE) stanowią nadal podstawę określania głównych założeń polityki bezpieczeństwa. Oficjalnie podnosi się, iż na obecnym etapie nie jest potrzebna nowa doktryna obronna, dlatego też nie został stworzony stosowny dokument. Próbując odtworzyć jej główne założenia, można stwierdzić, iż jej osią są główne zasady UE, tzn. utrzymanie pokoju i stabilizacja poprzez współpracę gospodarczą i wzajemne zależności. Helsinki szczególnie akcentują znaczenie tej kwestii w kontekście kooperacji między UE a Rosją i Finlandią. Przy czym mocno podkreśla się, że ta inicjatywa nie powinna być traktowana jako kontynuacja i koordynacja regionalnych i gospodarczych programów UE, lecz wyraźnie jako część polityki zagranicznej UE.

²⁵ Por. *Die schwedische Aussenpolitik*, Schwedisches Institut, www.si.se.

Przesunięcie akcentów w fińskiej koncepcji bezpieczeństwa wiąże się w pierwszym rzędzie z członkostwem w UE. Rola Wspólnoty jako „producenta bezpieczeństwa” dotyczy jednak pozamilitarnych aspektów bezpieczeństwa. Tym samym poprzez ścisłe powiązania społeczno-gospodarcze Finlandia otrzymuje dodatkową „dozę bezpieczeństwa”. W tym też kontekście należy widzieć fińską inicjatywę tzw. północnego wymiaru UE²⁶.

W sensie wojskowym Finlandia określa się jako państwo wolne od sojuszy. Odnosnie do NATO podkreśla się, że obecnie nie ma planu przyłączenia się do Sojuszu. Jednakże, jak to sformułował Paavo Lipponen, wiarygodność polityki bezaliansowości wiąże się z istnieniem także innej opcji. W kwestii dalszego rozwoju WPZiB akcentuje się natomiast, iż „jako wolne od sojuszy państwo Finlandia będzie mogła najlepiej przyczynić się do stabilnego rozwoju Europy Północnej” – czytamy w rządowym raporcie²⁷. Niezmiennie akcentuje się konieczność rozbudowy mechanizmów zarządzania kryzysowego w ramach WPBiO. W tym przypadku chodzi o udział w misjach pokojowych z mandatem ONZ i o ograniczonym mandacie umożliwiającym wycofanie się wraz z eskalacją konfliktu, jak to miało miejsce w przypadku fińsko-szwedzkiego kontyngentu w czasie wojny w Kosowie.

W przeciwieństwie do państw skandynawskich w Austrii nie stworzono szerokiego konsensusu sił politycznych w kwestii polityki bezpieczeństwa. Począwszy od połowy lat 90. z jednej strony występują dążenia do szybkiego związania się z UZE i NATO, a z drugiej strony wciąż żywe jest silne przywiązanie do statusu neutralności. Rządząca w latach 1995–1999 koalicja nie dopracowała się ostatecznie spójnej koncepcji bezpieczeństwa. Stworzony został jedynie dokument prezentujący opcje partnerów koalicyjnych (tzw. *Optionsbericht*). Socjaldemokracja dystansowała się od członkostwa w NATO i UZE i przy postawieniu takiego wniosku domagała się przeprowadzenia ogólnonarodowego referendum. Jeżeli uwzględnić fakt, że kolejnym krokiem byłaby konieczna zmiana konstytucji, to przy bardzo krytycznej postawie społeczeństwa austriackiego niewielkie były szanse realizacji tej opcji. W efekcie oznaczało to rozwodnienie austriackiej drogi „od neutralności do solidarności”²⁸.

Dopiero nowa chadecko-konserwatywna (ÖVP-FPÖ) koalicja rządowa jesienią 2000 r. określiła jasno priorytety w zakresie polityki bezpieczeństwa, w których na pierwszym miejscu znajduje się przystąpienie do NATO i UZE. W programie rządowym z początku 2003 r. potwierdzono, że „korzyści dotyczące bezpieczeństwa oraz obrony związane z członkostwem w NATO są przez Austrię

²⁶ Por. H. Ojanen, *Participation and Influence: Finland, Sweden and the post-Amsterdam development of the CFSP*, „WEU Institute for Security Studies Occasional Papers” 2000, nr 11, www-weu.int/institute.

²⁷ Por. J. Rainio, op. cit., s. 178.

²⁸ Por. M. Gehler, op. cit., s. 73–77; J. Niederberger, op. cit., s. 15–20; W. Hummer, op. cit., 153; H. Scheibner, *Eine neue Verteidigungspolitik für Österreich*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2001, nr 1, s. 21–27.

na stałe oceniane w świetle bieżących tendencji w zakresie polityki bezpieczeństwa i opcja przystąpienia jest wciąż brana pod uwagę. Przystąpienie do NATO nastąpi tylko za zgodą ludności²⁹. Jednocześnie określono Austrię nie jako państwo neutralne, lecz jako wolne od sojuszy, co było ściśle związane z opracowywaniem nowej doktryny obronnej. W związku z tym w debacie publicznej pojawił się nie tylko problem dotyczący możliwości formalnego zrzucenia „wieczystej neutralności”, ale wręcz stawiano pytanie, czy Austria w ogóle będzie w stanie utrzymać wolność od sojuszy. Przede wszystkim jednak przed krajem otwierało się nowe pole działania w zakresie udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych nowego rodzaju. Międzynarodowe zaangażowanie formalnie przestało być uzależnione od zgodności z neutralnością, wynika zaś z prawnomiędzynarodowych zobowiązań (Karta Narodów Zjednoczonych, KBWE, WPZiB). Słusznie wskazuje się, iż od czasu wejścia w życie stosownych zmian w konstytucji, przynajmniej w sensie prawnym, Austria zyskała możliwości uczestniczenia w stopniu nieograniczonym w operacjach wspierających pokój w ramach UE/UZE oraz PdP. W przeciwieństwie do dotychczas obowiązującej praktyki mogłyby one obejmować także środki przywracania pokoju w ramach misji petersberskich bez mandatu ONZ. Ze względów wewnątrzpolitycznych Wiedeń nie jest na obecnym etapie zainteresowany zmianą charakteru dotychczasowego zaangażowania. Na przeszkodzie takiej opcji stoją stosowne zastrzeżenia złożone przez socjaldemokratów przed ratyfikacją Traktatu Amsterdamskiego. Ich istota sprowadza się do udziału w misjach pokojowych popartych mandatem ONZ oraz wykluczenia uczestnictwa austriackich żołnierzy w operacjach przywracających pokój³⁰. Specjaliści wojskowi podkreślają, iż jednak przynajmniej oddział w sile jednego batalionu powinien być zawsze gotowy do uczestnictwa wspólnie z partnerami w przypadku zaistnienia scenariusza podobnego do szybkiego wprowadzenia KFOR. Nie zmienia to jednak faktu, iż kluczową kwestią jest w tym przypadku zagadnienie mandatu do udziału w misji międzynarodowej przede wszystkim w aspekcie możliwej eskalacji konfliktu. Zagadnienie to może być analizowane z punktu widzenia politycznej i wojskowej wartości takiego zaangażowania, ale również może być traktowane jako ważny krok w debacie poświęconej praktycznej granicy zaangażowania państw neutralnych w ramach misji międzynarodowych³¹.

W przeciwieństwie do neutralnych członków UE, Szwajcaria z powodu wewnętrznych ograniczeń nie mogła zintensyfikować powiązań w ramach PdP, zwłaszcza w zakresie udziału w ćwiczeniach przygotowujących do udziału uzbrojonych oddziałów w akcjach wspierających pokój. Odmówiła również udziału w regionalnych sztabach NATO. Generalnie rzecz ujmując, wciąż możemy mówić o bra-

²⁹ *Das Regierungsprogramm für die XXI Gesetzgebungperiode*, cyt. za: „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2003, nr 2, s. 337.

³⁰ Por. G. Gustenau, *Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik eine Herausforderung für die Postneutralen. Eine Einschätzung aus österreichischen Sicht*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2000, nr 3, s. 26–27.

³¹ „Neue Zürcher Zeitung” z 29 sierpnia 2000 r.

ku zinstytucjonalizowanych kontaktów z politycznymi i wojskowymi gremiami paktu³².

Pomimo stale zwiększającej się aktywności w zakresie cywilnego wspierania pokoju Berno z pewną obawą odnotowuje fakt, iż wciąż zmniejsza się liczba państw, które nie są ani członkami UE, ani NATO. Dla Szwajcarii niesie to ze sobą niebezpieczeństwo niezamierzonego popadnięcia w pewną szczególną sytuację w zakresie polityki bezpieczeństwa. Podczas gdy neutralni członkowie UE włączeni są ściśle w dialog z NATO, dla Berna jedyną otwartą drogą jest na obecnym etapie aktywizacja współpracy w ramach PdP. Specyficzne formy dialogu NATO z Rosją i Ukrainą stwarzają w tym względzie szczególne uwarunkowania³³. Ponadto, jak wynika z szerokich badań szwajcarskiej opinii publicznej, przyzwolenie społeczne na pełną integrację z UE w perspektywie najbliższych kilku lat nie wchodzi w rachubę. Efekty badań grupy studyjnej „Bezpieczeństwo 2003” wskazują, iż gotowość do dalszego zbliżenia z UE deklarowało tylko 48% (w 1999 r. – 70%) ankietowanych, a tylko 33% opowiadało się za przystąpieniem. W przypadku dalszego zbliżenia się do NATO tendencja ta staje się jeszcze bardziej jednoznaczna, albowiem tylko 27% ją popiera, jedynie 16% obywateli chce przystąpienia Szwajcarii do NATO³⁴.

Również w szwajcarskich elitach politycznych dość mocno rozpowszechnione jest przekonanie, iż ani względy związane z polityką bezpieczeństwa, ani gospodarcze nie uzasadniają konieczności radykalnych zmian w tym zakresie. Niemniej jednak rząd szwajcarski traktuje kwestię przystąpienia do UE oraz dalszego zbliżenia do NATO jako jeden z priorytetów³⁵. Opublikowany w 2000 r. raport dotyczący polityki bezpieczeństwa pod wymownym tytułem *Bezpieczeństwo przez kooperację*³⁶ stanowi konsekwentną kontynuację działań w kierunku intensyfikacji współpracy z zakresu polityki bezpieczeństwa w ramach określonego wymiaru prawnego neutralności. Autorzy stwierdzają jednoznacznie, iż Szwajcaria musi wspólnie z innymi państwami stawiać czoło nowym zagrożeniom. Wynikająca z raportu i innych działań rządowych gotowość do współkształtowania wielostronnych powiązań w zakresie bezpieczeństwa, bez jednoczesnego członkostwa w okre-

³² Por. H. Borchert, R. Eggenberger, *Selbstblockade oder Aufbruch? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU als Herausforderung für Schweizer Armee*, „Österreichische Militärische Zeitschrift” 2002, nr 1, s. 34.

³³ Por. ibidem, 2002, nr 5, s. 562.

³⁴ Por. „Neue Zürcher Zeitung” z 17 listopada 2003 r.; szerzej zob. W. Haltiner, A. Wenger (red.), *Sicherheit 2003, Aussensicherheits- und Verteidigungspolitische Meinung im Trend*, Zürich 2003.

³⁵ Por. wywiad z Micheline Calmy-Rey, ministrem spraw zagranicznych Szwajcarii, „Neue Zürcher Zeitung” z 5 października 2003 r.

³⁶ Tekst dok. zob. *Sicherheit durch Kooperation. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 07.06.1999*, Bern 2000; por. także M. Mantovani, *Der sicherheitspolitische Bericht 2000. Konzeptionelle Grundlage für eine tiefgreifende verteidigungspolitische Kurskorrektur*, w: H. Ebberhardt, A.E. Stachel (red.), *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, Zürich 2001.

ślonych strukturach, niewątpliwie stanowi wyraz otwarcia Berna w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Szwajcaria systematycznie zwiększała swoje pozawoj-skowe zaangażowanie na rzecz PdP, uzupełniając w 2000 r. istniejącą ofertę o nowe Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi (Genfer Centrum für demokratische Kontrolle der Streitkräfte)³⁷. Nie można jednak nie zauważyć, że politycznej otwartości tylko w niewielkim stopniu towarzyszyły stosowne zmiany w doktrynie wojskowej. Trwająca aktualnie szeroko zakreślona reforma wojskowa otwiera drogę do realizacji koncepcji „bezpieczeństwo przez kooperację”.

* * *

Przyspieszone tempo i dynamikę europejskiej doktryny i praktyki neutralności odnotowujemy po przystąpieniu Austrii, Szwecji i Finlandii do UE w 1995 r. Państwa te podjęły znaczne wysiłki w celu dostosowania do wymogów unijnych, także w zakresie wymogów konstytucyjnych, co umożliwiło m.in. pełne włączenie się w realizację WPZiB. Jako jej najważniejszy obszar wskazano międzynarodowe zarządzanie kryzysami, czego naturalną konsekwencją było silne poparcie dla realizacji misji petersberskich. Jednocześnie jednak państwa te dystansowały się wobec koncepcji tworzenia wspólnej obrony, co hipotetycznie rzecz ujmując, mogłoby skutkować naruszeniem neutralności. Konsekwencją tego stanowiska było opowiadanie się za utrzymaniem międzyrządowych form współpracy w ramach wojskowego wymiaru UE oraz ograniczeniem procesów instytucjonalizacyjnych, zwłaszcza w kontekście „stopienia się” UZE ze Wspólnotą. Jednakże występujące także w tej kwestii różnice zdań między państwami członkowskimi oraz wizja rozszerzenia UE sprawiają, iż odrębne stanowisko państw neutralnych wydaje się akceptowane w coraz szerszych kręgach politycznych i urzędniczych Unii. Analiza dotychczasowej aktywności Austrii, Szwecji i Finlandii, szczególnie w najbardziej kontrowersyjnym wojskowym wymiarze, pozwala stwierdzić, iż w dalszym ciągu neutralność nie stanowi przeszkody dla zinstytucjonalizowanej współpracy wielostronnej w Europie. Zróżnicowana sytuacja neutralnych państw UE i Szwajcarii uzasadnia tezę o istnieniu dwóch „prędkości” europejskiej neutralności.

³⁷ Łączne dotacje rządu szwajcarskiego dla trzech genewskich centrów wynoszą rocznie ok. 30 mln franków szwajcarskich.