

Damian Szacawa

## Dania rezygnuje z klauzuli wyłączającej w sprawie polityki obronnej Unii Europejskiej

1 lipca 2022 r. Dania formalnie dołączy do współpracy w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) Unii Europejskiej. Jest to następstwo przeprowadzonego 1 czerwca 2022 r. referendum w tej sprawie, w którym niemal 67% Duńczyków postanowiło o rezygnacji z klauzuli wyłączającej (opt-out) w sprawie polityki obronnej UE. Została ona wynegocjowana i zatwierdzona (wspólnie z trzema innymi klauzulami) w 1993 r., co umożliwiło Danii podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej.

**Geneza i konsekwencje duńskiej klauzuli wyłączającej w sprawie polityki obronnej UE.** Dania wynegocjowała cztery klauzule wyłączające w 1993 r., po tym jak Duńczycy odrzucili traktat z Maastricht o Unii Europejskiej. W referendum 2 czerwca 1992 r. 50,7% uprawnionych do głosowania (frekwencja 83,1%) zagłosowało przeciwko rozszerzeniu współpracy europejskiej na inne obszary, w tym o wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Pomimo tego partie parlamentarne osiągnęły kompromis, na mocy którego rozpoczęto negocjacje z pozostałymi państwami UE, zakończone zawarciem specjalnego porozumienia w Edynburgu (12 grudnia 1992 r.). W trakcie kolejnego referendum (18 maja 1993 r.) mieszkańcy Danii większością 56,7% głosów (frekwencja 86,5%) zdecydowali się poprzeć traktat zawierający cztery klauzule wyłączające: w sprawie obywatelstwa, unii gospodarczej i walutowej, polityki obronnej oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jednocześnie duńskie partie zgodziły się, że rezygnacja z tych klauzul może nastąpić tylko i wyłącznie w drodze kolejnego referendum.

W odniesieniu do trzeciej klauzuli oznaczało to, że w ciągu minionych niemal 30 lat Dania nie uczestniczyła w opracowaniu ani implementacji decyzji i działań Unii, które mają wpływ na kwestie polityczno-obronne, ale jednocześnie nie mogła protestować przeciw dalszemu rozwojowi współpracy między państwami członkowskimi w tej dziedzinie. W praktyce w ciągu kolejnych lat ponad 230 razy Dania nie uczestniczyła w przyjmowaniu decyzji UE w sprawie m.in. rozpoczynania operacji wojskowych (obecnie UE prowadzi siedem misji o takim charakterze) oraz ich finansowania, rozwoju zdolności obronnych czy też przyjmowania aktów prawnych w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa. W szczególności Dania – jako jedyne państwo UE – nie jest członkiem Europejskiej Agencji Obrony, której zadaniem jest pomoc państwom członkowskim w zwiększaniu ich zdolności obronnych poprzez poprawę koordynacji i współpracy. Dania nie uczestniczyła również we współpracy w dziedzinie obronności w ramach stałej współpracy strukturalnej (Pesco).

Jednocześnie Dania jest członkiem Europejskiego Funduszu Obrony, który wspiera finansowo współpracę w zakresie badań i rozwoju w sferze produktów i technologii obronnych (o budżecie całkowitym w wysokości 7,95 mld EUR w latach 2021-2027). Fundusz ten jest inicjatywą Komisji Europejskiej i ma ułatwić funkcjonowanie konsorcjów przedsiębiorstw z państw członkowskich UE, działających w tym obszarze. Ponadto Dania uczestniczy w części Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, która nie jest powiązana z operacjami wojskowymi – w tzw. filarze środków pomocy. Za jego pomocą finansowane są działania Unii na rzecz państw trzecich (np. zakup broni dla Ukrainy), które wzmacniają zdolności wojskowe oraz obronne i/lub wspierają wojskowe aspekty operacji pokojowych.

**Organizacja i wyniki referendum.** Po raz pierwszy idea rezygnacji z tej klauzuli pojawiła się, gdy Donald Trump sprawował funkcję prezydenta USA. Pomysł ten związany był z rozczarowaniem Duńczyków postawą USA, które od lat są najważniejszym sojusznikiem i jednocześnie gwarantem bezpieczeństwa (poprzez NATO). Parlament porzucił jednak ideę zorganizowania referendum, ponieważ nie osiągnięto konsensusu w tej sprawie, co groziło

powtórzeniem wyników referendum w sprawie innych klauzul wyłączających, które skończyły się porażką partii opowiadających się za zacieśnieniem integracji europejskiej (w 2000 r. Duńczycy zagłosowali, by pozostać poza strefą euro, a w 2015 r. – postanowili utrzymać wyłączenie spod reguł UE dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Tegoroczna inicjatywa była częścią międzypartyjnego porozumienia w sprawie polityki bezpieczeństwa Danii, przedstawionego 6 marca 2022 r. przez premier Mette Frederiksen. Konsensus ten osiągnięto bardzo szybko (rozmowy w tej sprawie toczyły się od początku marca), co było dowodem na jednoznaczny sprzeciw wobec ataku Rosji na Ukrainę, który – zdaniem większości czołowych polityków – zmienił architekturę bezpieczeństwa w Europie, a tym samym wymaga przewartościowań w polityce bezpieczeństwa Danii. Od kilku lat agresywna polityka Rosji jest, obok niestabilności na Bliskim Wschodzie i ataków cybernetycznych, głównym źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa Danii ([„Komentarze IEŚ”, nr 130](#)).

Postawa większości partii reprezentowanych w parlamencie (Folketinget) była jednoznacznie „za” zniesieniem klauzuli wyłączającej w sprawie polityki obronnej. Stanowisko takie zajęli rządzący Socjaldemokraci (49 mandatów) oraz inne partie należące do tzw. bloku czerwonego: Socjalistyczna Partia Ludowa (15 mandatów), centrowa Radykalna Lewica (14 mandatów), Alternatywa (1 mandat) i Wolni Zieloni (3 mandaty). Do głosowania zgodnie z propozycją rządu wezwała również większość partii należących do tzw. niebieskiego bloku: liberalna Venstre (39 mandatów), Konserwatywna Partia Ludowa (12 mandatów), Sojusz Liberalny (3 mandaty) oraz Umiarkowani (nowa partia założona przez byłego premiera Larsa Løkke Rasmussena – 1 mandat).

Wśród partii zaliczanych do bloku czerwonego tylko eko-socjalistyczna koalicja Czerwono-Zielonych (13 mandatów) zalecała głosowanie „przeciw”. Po drugiej stronie sceny politycznej podobnym nastawieniem cechowały się Duńska Partia Ludowa (10 mandatów) i Nowa Prawica (4 mandaty). Partie, które nie zgadzały się z rezygnacją z klauzuli wyłączającej, wskazywały na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów (finansowanie operacji wojskowych) oraz utratę suwerenności Danii. Ponadto Morten Messerschmidt, stojący na czele Duńskiej Partii Ludowej, zarzucił rządzącej Socjaldemokracji chęć wykorzystania wojny w Ukrainie do celów wewnętrznej polityki.

Stanowiska partii przełożyły się na wynik, który pokazał wyraźną przewagę zwolenników zacieśnienia integracji z państwami UE – „za” rezygnacją z klauzuli wyłączenia w sprawie polityki obronnej UE zagłosowało 66,9%, „przeciw” było 33,1%. W referendum wzięło udział ok. 2,8 mln uprawnionych do głosowania, co oznacza, że frekwencja była bardzo niska, jak na standardy nordyckie, i wyniosła 65,76%. W świetle takiego rezultatu 20 czerwca 2022 r. minister spraw zagranicznych Danii Jeppe Kofod podpisał dokument, w którym poinformował wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Josepa Borrella o tym, że Dania zrezygnowała ze swojej klauzuli wyłączającej, dotyczącej współpracy w ramach polityki obronnej UE. Oznacza to, że od 1 lipca Dania formalnie dołączy do WPBiO, będącej częścią wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej.

## Wnioski i prognozy

- Decyzja Danii o dołączeniu do polityki obronnej UE jest częścią szerokiej zmiany w polityce bezpieczeństwa tego państwa, będącej następstwem agresji Rosji na Ukrainę. Na podstawie porozumienia międzypartyjnego z początku marca 2022 r. Dania w ciągu dwóch kolejnych lat zwiększy wydatki na obronę o łączną kwotę 7 mld DKK (nieco ponad 1 mld USD). Docelowo w 2033 r. wydatki na obronę mają stanowić 2% PKB Danii, co oznacza ich wzrost o ok. 18 mld DKK rocznie (nieco ponad 2,6 mld USD). To skokowy wzrost, zważywszy na fakt, że szacowane wydatki Danii na obronę w 2021 r. wyniosły 5,4 mld USD, tj. 1,41% PKB, i były zgodne z aktualnym porozumieniem zawartym na lata 2018-2023.
- NATO wciąż pozostanie fundamentem bezpieczeństwa Danii, która jest jednym z członków założycieli Sojuszu. Postrzega ona Sojusz jako głównego gwaranta swojego bezpieczeństwa, czemu jasno dała wyraz w swojej ostatniej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przedstawionej pod koniec stycznia 2022 r. ([„Komentarze IEŚ”, nr 536](#)). Dlatego jej przyszłe stanowiska wobec WPBiO i potencjalnego

zacieśnienia współpracy w ramach UE w tym zakresie będą zapewne kładły nacisk na unikanie niepotrzebnego duplikowania zadań NATO lub podważania jego kompetencji.

- Decyzja o przystąpieniu do współpracy w zakresie WPBiO oznacza, że Duńczycy staną się wkrótce częścią Europejskiej Agencji Obrony. Nie oznacza natomiast automatycznego udziału w operacjach wojskowych UE – decyzje w tej sprawie będą podejmowane z uwzględnieniem interesu i możliwości Danii. Najbardziej prawdopodobny jest udział w operacji wojskowej UE w Bośni i Hercegowinie – EUFOR Althea (realizowanej od 2004 r.) oraz w operacji morskiej UE skierowanej przeciwko piratom działającym na wodach w pobliżu tzw. Rogu Afryki – EUNAVFOR Atalanta (działającej od 2008 r.). Wszystko wskazuje na to, że Duńczycy będą zainteresowani również dołączeniem do Pesco, w szczególności do projektów, które mają ułatwić mobilność wojskową oraz zwiększyć cyberbezpieczeństwo.