

Grzegorz Gil

Europejska Rada Bezpieczeństwa: zapowiedź, która dzieli

słowa kluczowe: europeizacja obrony, NATO, odstraszenie, SOTEU 2026, zagrożenia hybrydowe

Zapowiedzi przewodniczącej Komisji Europejskiej z 16 września 2026 r. dotyczące wprowadzenia protokołu bezpieczeństwa w sytuacjach nadzwyczajnych i utworzenia Europejskiej Rady Bezpieczeństwa (ERB), które padły w trakcie SOTEU, nie są kompletnymi propozycjami, ale już dziś ujawniają różnice w postrzeganiu bezpieczeństwa i sposobów jego instytucjonalizacji. Państwa flanki wschodniej mogą postrzegać ERB jako przedłużenie mechanizmu odstraszenia poniżej progu art. 5 NATO, podczas gdy państwa oddalone od tego teatru – jako bufor utrzymujący odpowiedź na zagrożenia hybrydowe bez włączania NATO. O ile wprowadzenie protokołu jest stosunkowo realistyczne, powstanie Rady w warunkach pokoju wydaje się wątpliwe: niesie ona ryzyko podziału bezpieczeństwa w obszarze transatlantyckim, a negocjowanie jej kształtu może ciągnąć się latami z obawy przed chaosem kompetencyjnym i dublowaniem rozwiązań UE i NATO. Niemniej obie propozycje przybliżają operacjonalizację klauzuli sojuszniczej z art. 42 ust. 7 TUE. Tworzyłyby one mechanizm konsultacji na wzór art. 4 traktatu NATO oraz reagowania na zagrożenia poniżej progu art. 5 traktatu NATO, ograniczając presję na uruchomienie klauzul sojuszniczych NATO i UE w razie ataku hybrydowego, a docelowo zbliżałyby UE do Europejskiej Unii Obronnej.

Geneza i kontekst instytucjonalny

Presja hybrydowa ze strony Federacji Rosyjskiej na państwa najsilniej zaangażowane we wsparcie Ukrainy (Polskę, państwa bałtyckie, Danię, Niemcy) i zapowiadana redukcja wojsk USA w Europie przyspieszają dyskusję o europeizacji bezpieczeństwa. W orędziu o stanie Unii (SOTEU) przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zapowiedziała powołanie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa (ERB) oraz przyjęcie tzw. protokołu¹. Mimo nazwy nie chodzi o protokół traktatowy w rozumieniu art. 51 TUE, lecz o uzupełnienie decyzją Rady lub konkluzjami Rady Europejskiej mechanizmu reagowania na ataki hybrydowe. Oba te elementy są odrębne, choć powiązane. Komisja osadziła je w pracach nad nową Europejską Strategią Bezpieczeństwa. Pierwsze reakcje państw członkowskich są jednak sceptyczne. Większość z nich za priorytet uznaje rozwój europejskich zdolności obronnych lub usprawnienie istniejących mechanizmów NATO, a nie tworzenie nowych struktur instytucjonalnych.

Formalnie rzecz biorąc, UE jest sojuszem obronnym. Klauzula z art. 42 ust. 7 TUE jest literalnie nawet bardziej rygorystyczna niż art. 5 NATO, ale relatywizują ją zastrzeżenia dotyczące szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa niektórych państw (neutralnych) oraz prymat zobowiązań w NATO. Nie jest też zmechanizowana – przy jedynym jej uruchomieniu (przez Francję po zamachach terrorystycznych z listopada 2015 r.) formy

¹ Komisja Europejska, *Orędzie o stanie Unii 2026*, 16.09.2026, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/state-union_pl [28.09.2026].

wsparcia uzgadniano *ad hoc*. UE nie ma więc odpowiednika art. 4 NATO, który pozwalałby na konsultacje przed jednostronnym uruchomieniem klauzuli, a obowiązek konsultacji z art. 32 TUE ma charakter ogólny. Protokół i Rada miałyby wypełnić te luki².

Pomysł ERB nie jest nowy: proponował ją Emmanuel Macron (2017), mówiła o niej także Angela Merkel (2018), by utrzymać Wielką Brytanię przy europejskim stole po brexicie, a w 2026 r. konkretyzuje ją komisarz ds. obrony i przestrzeni kosmicznej Andrius Kubilius³. Komisja łączy teraz tę Radę z państwami spoza Unii (Norwegia, Wielka Brytania, Ukraina), a nawet spoza Europy (Kanada), nie mając jeszcze sprecyzowanej docelowej wizji⁴. Konkretnie propozycje pojawią się w kolejnych miesiącach, a dyskusję zapewne będzie animować przychylna koncepcjom z SOTEU litewska prezydencja w Radzie UE (I połowa 2027 r.)⁵.

Obawy o podzielność bezpieczeństwa

Zapowiedzi administracji Donalda Trumpa dotyczące redukcji wojsk w Europie redefiniują zaufanie sojusznicze i skłaniają Europę do szukania alternatyw na wypadek braku konsensusu w NATO. Przywodzi to na myśl zasadę „3D” z lat 90. XX w., sformułowaną przez Madeleine Albright, będącą ostrzeżeniem przed „dublowaniem”, „dyskryminowaniem” i „odłączaniem” (*decoupling*) USA od Europy. Wówczas problem rozwiązała „dywidenda pokoju” w Europie: USA pozostały gwarantem jej bezpieczeństwa, zaś UE, obok integracji gospodarczej, zajęła się misjami zarządzania kryzysowego poza swoimi granicami (także w ramach formuły „Berlin plus”, korzystając z zasobów dowódczych i planistycznych NATO). Stany Zjednoczone wzywają dziś Europę do budowy autonomicznych zdolności, ale Unia bez własnych sił zbrojnych pozostaje zależna od armii narodowych, sił zorganizowanych w ramach NATO i zdolności USA.

Trudno jednoznacznie zakwestionować zasadność ustanowienia ERB, ale trzeba uwzględnić ryzyko nakładania się zobowiązań i wybiórczego traktowania gwarancji. Rada z Kanadą, lecz bez USA, mogłaby zostać odczytana w Waszyngtonie jako „dyskryminacja” i petzające „odłączanie”. Możliwy jest też skutek odwrotny: unijne „pasma” reagowania mogłoby stać się dla części sojuszników NATO pretekstem do unikania stosowania art. 4 i 5, a dla USA argumentem, że zagrożenia podprogowe na flance wschodniej to wyłącznie sprawa Europy. Potrzebny byłby precyzyjny podział obowiązków i odrębne ustalenia UE–NATO.

Tu pojawia się zasadnicza różnica. Państwa oddalone od flanki wschodniej mogą postrzegać protokół i Radę jako zabezpieczenie przed wciągnięciem w eskalację w razie ataku. Państwa „flankowe” (w tym Polska i państwa bałtyckie) oraz nordyckie mogą być tym zainteresowane, o ile nie osłabi to gwarancji z art. 5. Jak dotąd pozytywnie zareagowały Finlandia, Norwegia oraz Estonia – pod warunkiem komplementarności wobec

² Rada może przyjąć „protokół” decyzją, najprawdopodobniej na podstawie art. 222 ust. 3 TFUE lub art. 26 i 28 TUE, jednak w zakresie konsultacji powiełaby on istniejące uprawnienia z art. 30 i 32 TUE. O jego znaczeniu przesądzi zatem to, czy wprowadzi automatyzm reakcji i powiąże konsultacje z konkretnymi narzędziami, a nie samo prawo do żądania konsultacji.

³ Speech by Commissioner Kubilius at the Folk och Försvar – National Conference 2026: “Europe Under Pressure”, 11.01.2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_26_69 [27.09.2026].

⁴ W latach 80. można doszukiwać się początków dyskusji o podobnym gremium: doszło wówczas do reaktywacji współpracy w Unii Zachodnioeuropejskiej, ale bez odwołań do „Europejskiej Rady Bezpieczeństwa” – taka powstała w formacie bilateralnym między Francją a Niemcami (1988); z kolei w latach 90. Czechosłowacja proponowała „Komisję Bezpieczeństwa Europejskiego” w ramach KBWE jako alternatywę dla NATO.

⁵ W jednym z wywiadów mówił o tym m.in. minister ds. europejskich Republiki Litewskiej Sigita Mitkus, <https://www.epc.eu/publication/lithuania-urges-eu-to-move-faster-as-security-pressure-mount/> [27.09.2026].

NATO⁶. Polska przyjęła zapowiedź z zainteresowaniem, choć Radosław Sikorski wskazał, że pilniejsze jest przyspieszenie produkcji wojskowej.

Z czasem ujawnią się państwa nastawione sceptycznie, wśród których mogą znaleźć się choćby Słowacja czy Bułgaria. Sporny może być zwłaszcza udział w ERB Ukrainy. Znaczenie ma tu też kalendarz wyborczy. W 2027 r. wybory prezydenckie odbędą się we Francji, zaś w Polsce i we Włoszech – parlamentarne. Są to trzy państwa nieformalnej grupy E5 (poza Niemcami i Wielką Brytanią), która mogłaby nadać impuls pracom nad Radą. Sceptycyzm może jednak maleć wraz z redukcją obecności USA w Europie (przegląd sił zapowiedziano do końca roku) i wzrostem presji na flankę wschodnią, nie wyłączając hybrydowej eskalacji. W propozycji Komisji Europejskiej chodzi nie tylko o powołanie do życia ERB, ale także, a może nawet przede wszystkim, o konsolidację obecnych mechanizmów.

Jaka Europejska Rada Bezpieczeństwa?

Regionalne rady bezpieczeństwa (np. afrykańska Rada Pokoju i Bezpieczeństwa) nie są rzadkością, rzadkie jest natomiast nakładanie się na danym kontynencie dwóch układów obrony zbiorowej. W Europie dotyczy to 23 państw łączących członkostwo w NATO i UE.

Po pierwsze, zapowiadany przez Komisję protokół bezpieczeństwa należy odróżnić od ERB. Protokół na wzór art. 4 NATO mógłby być uznany za konkurencyjny wobec art. 32 TUE, Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, IPCR (Integrated Political Crisis Response) czy klauzuli solidarności z art. 222 TFUE (obejmującej jednak ataki terrorystyczne i katastrofy, a nie wprost wrogie działania państwa). Komisja trafnie diagnozuje lukę: żaden z tych mechanizmów nie łączy konsultacji na wniosek zagrożonego państwa z klauzulą sojuszniczą (art. 42 ust. 7 TUE).

Po drugie, ERB może dzielić państwa w kwestiach składu, kompetencji, sposobu podejmowania decyzji i samego powołania. Zmiana traktatów jest przy tym wątpliwa. Mało prawdopodobny jest także format „Rady Europejskiej plus”. Przy udziale państw trzecich byłby on tylko politycznie wiążący i mało atrakcyjny dla Norwegii, Wielkiej Brytanii czy Ukrainy. Alternatywą jest umowa Unii z państwami trzecimi (art. 37 TUE) albo traktat międzypaństwowy. Propozycja Kubiliusa, który w E5 widzi rdzeń Europejskiej Unii Obronnej („E5+”), zakłada 10-12 stałych i rotacyjnych członków ERB, w tym prezydencję i Wielką Brytanię⁷. Nie jest to jednak oficjalne stanowisko Komisji. Taki skład wyklucza szerokie forum na wzór Europejskiej Wspólnoty Politycznej. W zapowiedziach z SOTEU pojawiają się kolejne państwa spoza Unii, co wyprowadza ERB poza porządek instytucjonalny UE, nadając jej postać forum, a nie unijnej instytucji. W pewien sposób przeczy temu jednak proponowane przez Komisję Europejską nazewnictwo („rada”, a nie np. „dialog” itp.).

Skład. Nawet takie forum może mieć jednak znaczenie, jeśli uwzględni głos całej Unii. W proponowanym tu modelu stałe miejsca w ERB przypadłyby: wysokiemu przedstawicielowi ds. WPZiB, prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, pięciu najludniejszym państwom UE (Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Polska) oraz Wielkiej Brytanii, co może budzić opór mniejszych państw oraz tych, które wydają na obronność coraz więcej (np. Niderlandy, Szwecja). Kryterium ludności jest obiektywne i, w odróżnieniu od propozycji Kubiliusa, obejmuje Hiszpanię, której pominięcie przy stałym miejscu dla Wielkiej Brytanii byłoby trudne do obrony⁸.

⁶ Zob. <https://x.com/PetteriOrpo/status/2100160972677660922?s=20> [27.09.2026]; <https://copenhagen.mfa.ee/tsahkna-on-commission-presidents-state-of-the-union-address-estonia-supports-building-a-geopolitically-stronger-europe/> [27.09.2026].

⁷ Format E5, skupiający państwa europejskie ponoszące największe wydatki na obronność, zainicjowano w 2024 r. i zyskuje on na znaczeniu (w czerwcu 2026 r. odbyło się pierwsze spotkanie szefów rządów).

⁸ Według Kubiliusa w ERB, oprócz państw, powinno zasiadać także kierownictwo Komisji oraz przewodniczący Rady Europejskiej.

Obecność Hiszpanii zapewniałaby także równowagę geograficzną. Cztery miejsca niestałe w Radzie obsadzano by rotacyjnie na rok z czterech grup subregionalnych: zachodniej (Benelux, Irlandia, Portugalia), środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry, Austria, Słowenia), południowo-wschodniej (Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Cypr, Malta) i nordycko-bałtyckiej (Dania, Szwecja, Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa)⁹. Taka kompozycja dawałaby dwanaście miejsc (ok. 1/3 wszystkich państw UE i partnerów) i reprezentację wszystkich subregionów, co jest kompromisem między sprawczością a legitymacją. W tej propozycji Norwegia, Islandia i Kanada uczestniczyłyby w sesjach partnerskich ERB. Kryterium zapraszania państw trzecich można byłoby częściowo wzorować na rozwiązaniach znanych z PESCO (decyzja Rady (WPZiB) 2020/1639), czyli podzieleniu wartości Unii, wnoszeniu wartości dodanej i wkładu we wzmacnianie WPBiO oraz wspólnym postrzeganiu środowiska bezpieczeństwa.

Państwo sprawujące prezydencję w Radzie UE nie przewodniczyłaby ERB ani nie zajmowałoby w danym roku miejsca niestałego w tym gremium. Gdyby sprawowało ją państwo ze stałym miejscem w ERB, miejsce prezydencji przypadłoby kolejnemu państwu z tria. Państwo uruchamiające protokół (tylko członek UE) uczestniczyłoby w obradach na czas rozpatrywania danej sprawy. Niestali członkowie zasiadaliby w Radzie średnio raz na pięć-sześć lat. Ograniczoną częstotliwość uczestnictwa rekompensowałaby możliwość udziału w obradach państwa zaatakowanego (na wzór art. 31 Karty Narodów Zjednoczonych) i jego sąsiadów. Udział Ukrainy wymagałby odrębnego rozstrzygnięcia, np. w formule sesji partnerskich lub w roli sąsiada państwa zaatakowanego. Proponowaną tu strukturę ERB przedstawiono w tabeli 1.

Tab. 1. Propozycja składu przyszłej Europejskiej Rady Bezpieczeństwa

Kategoria	Skład	Liczba miejsc
Członkowie „instytucjonalni”	wysoki przedstawiciel ds. WPZiB; prezydencja w Radzie UE	2
Członkowie stali	Niemcy, Francja, Polska, Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania	6
Członkowie niestali (kadencja roczna, klucz geograficzny)	po jednym państwie z grup: zachodniej, środkowej, południowo-wschodniej, nordycko-bałtyckiej	4
Razem		12

Funkcje. O przydatności projektowanej tu ERB przesądzą jednak jej funkcje. Taka Rada obradowałaby na szczębelu ambasadorów (w formule „COREPER II+” z uwagi na udział reprezentanta Wielkiej Brytanii), ministrów spraw zagranicznych i obrony, a w kryzysie – szefów państw i rządów. Uruchomienie protokołu oznaczałoby automatyczne zwołanie ERB (ambasadorów) w ciągu 48 godzin. Do jej zadań mogłyby należeć: (1) wspólna ocena zagrożenia, w tym polityczna atrybucja ataku hybrydowego, (2) koordynacja odpowiedzi narodowych, (3) rekomendacje dla Rady UE (np. sankcje), (4) koordynacja pomocy w ramach art. 42 ust. 7 TUE w formacie UE27. Kluczowa jest tu atrybucja, gdyż dziś zaatakowane państwa często pozostają z nią same, a jej wspólne dokonywanie nie wymaga nowych kompetencji.

Decydowanie. Decyzje większościowe w takim gremium są mało prawdopodobne. Postulowana w niektórych propozycjach dotyczących ERB zasada „konsensusu minus jeden” służy w OBWE podejmowaniu decyzji wobec państwa rażąco naruszającego zobowiązania¹⁰. W wersji minimum państwo niezgadające się z decyzją ERB mogłoby skorzystać z mechanizmu opt-out, czyli konstruktywnego wstrzymania się od głosu (*vide* art.

⁹ Obecność państw neutralnych w tym gronie wymagałaby indywidualnych rozstrzygnięć (w EU27 tylko Malta nie uczestniczy w PESCO).

¹⁰ Por. R. G. Whitman, *Forging European Strategic Unity: The Case for a European Security Council*, Swedish Institute for European Policy Studies, Sept 2026, <https://sieps.se/en/publications/2026/forging-european-strategic-unity-the-case-for-a-european-security-council/> [27.09.2026].

31 ust. 1 TUE). Warto w tym miejscu rozdzielić trzy rodzaje aktywności w ramach ERB: (1) zwołanie – automatyczne; (2) wspólna ocena zagrożenia jako akt polityczny i niewiążący – jednomysłność z konstruktywnym wstrzymaniem się od głosu (opcjonalnie „konsensus minus jeden” z możliwym sprzeciwem); (3) działania zbiorowe – jak wyżej. Pojedyncze państwo nie blokowałoby zwołania spotkania ani stwierdzenia i przypisania ataku agresorowi (w wariantcie „konsensus minus jeden”) albo nie musiałoby uczestniczyć w reakcji (opt-out). Reasumując, formalno-polityczne wymogi dla funkcjonowania takiej Rady byłyby mniej restrykcyjne niż w NATO (zasada konsensusu).

Wnioski i rekomendacje

Wnioski

- Zainteresowanie ERB będzie rosnąć wraz z liczbą incydentów hybrydowych, które zaatakowane państwo uzna za atak, a NATO pozostawi bez wspólnej odpowiedzi. ERB mogłaby organizować kolektywną reakcję poniżej progu art. 5 NATO, bez zastępowania gwarancji sojuszników.
- Perspektywy powołania ERB zależą od nieformalnej grupy E5, a więc od wyborów w 2027 r. (Francja, Polska, Włochy), przy kluczowej roli Niemiec. W razie pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa w Europie grupa E5 mogłaby przyjąć deklarację polityczną, przyspieszając prace nad utworzeniem ERB. Deklaracja stanowiłaby impuls dla UE, a nie akt ustanawiający Radę, gdyż E5 obejmuje także jedno państwo spoza Unii. Prace nad nią w pierwszym półroczu 2027 r. może też animować litewska prezydencja.
- Powołanie ERB grozi utratą elementu odstraszania płynącego ze strategicznej niejednoznaczności państw NATO w odpowiedzi na ataki hybrydowe z użyciem art. 5, co wynika z wcześniejszych ustaleń sojuszników: szczyty NATO w Walii (2014), Warszawie (2016), Brukseli (2021). Wyodrębnienie unijnej ścieżki dla incydentów podprogowych może zostać odczytane przez Rosję jako sygnał, że ataki hybrydowe nie będą rozpatrywane w ramach art. 5, co osłabiłoby odstraszanie przez NATO.

Rekomendacje

- UE nie potrzebuje kolejnej struktury o charakterze deklaracyjnym, a jej pospieszne tworzenie grozi falstartem. Realistycznym pierwszym krokiem jest protokół przyjęty jednogłosem Radą w ramach WPZiB na podstawie wytycznych Rady Europejskiej. Nie wymaga to zmiany traktatów, bo operacjonalizuje art. 30 ust. 2 i art. 32 TUE, dodając automatyzm zwołania na wniosek zagrożonego państwa, bez uszczerbku dla art. 42 ust. 7 TUE. Taki protokół wiązałby wyłącznie państwa członkowskie i tylko one mogłyby go uruchamiać.
- Jego uzupełnieniem byłaby ERB złożona z 12 członków (dwóch „instytucjonalnych”, sześciu stałych i czterech niestałych), zwoływana automatycznie w ciągu 48 godzin. Jej kluczową funkcją byłaby wspólna ocena zagrożenia i atrybucja. Udział Wielkiej Brytanii i Norwegii można początkowo oprzeć na ustaleniach politycznych, a docelowo na umowach z art. 37 TUE. Na szczęblu ambasadorów i ministrów posiedzenia ERB zwoływałby wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, który również by im przewodniczył, zaś na szczęblu przywódców – przewodniczący Rady Europejskiej (uczestniczący w posiedzeniach ERB bez prawa głosu).
- W trosce o spójność reguły funkcjonowania przyszłej ERB z udziałem państw trzecich nie powinny zmieniać procedur unijnych – akty WPZiB przyjmuje Rada, co do zasady jednogłosem. Oparcie ERB wyłącznie na deklaracji politycznej grozi kruchością przy zmianie rządów. Trwałość zapewniłoby oparcie protokołu jako mechanizmu uruchamiającego obrady na decyzji Rady. W razie braku jednogłosem

protokół mógłby funkcjonować jako porozumienie polityczne zainteresowanych państw, z możliwością późniejszego włączenia do ram UE.

- Pozbawiona osobowości prawnej ERB powinna być powiązana z UE i NATO ustaleniami roboczymi, np. rozszerzeniem wspólnych deklaracji UE–NATO i udziałem sekretarza generalnego NATO. Nie może stwarzać wrażenia wyłączenia USA. Temu służyłby także stały kanał informowania Stanów Zjednoczonych i otwarcie dla nich sesji partnerskich.
- Stałe miejsce Polski w ERB leży w interesie narodowym RP. Zapewniłoby wpływ na identyfikację zagrożeń podprogowych i odpowiedź na nie oraz ciągłość perspektywy flanki wschodniej, wspieraną konsultacjami z państwami nordyckimi, bałtyckimi i środkowoeuropejskimi w innych formatach (np. B9, NB8, JEF). Konieczne jest rozgraniczenie „poniżej” (ERB) i „powyżej” (NATO) progu pełnoskalowej agresji przy opracowaniu procedury kwalifikowania incydentów, w której decydujący głos ma zaatakowane państwo. Polska powinna pilnować, by „pasma” podprogowe nie stało się dla państw oddalonych od flanki wschodniej sposobem na trwałe utrzymywanie odpowiedzi poniżej progu art. 5 NATO. Nie może też stać się dla części sojuszników i USA pretekstem do unikania konsultacji z art. 4 traktatu NATO.