

Prace nad nową strategią bezpieczeństwa UE: duże ambicje i ograniczone środki

15.6.2026 - Łukasz Maślanka | Ośrodek Studiów Wschodnich

Pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa w Europie po rosyjskiej agresji na Ukrainę, a także napięcia w relacjach między USA a europejskimi państwami NATO skłoniły instytucje unijne do podjęcia prac nad nowym dokumentem strategicznym - Europejską strategią bezpieczeństwa (ESS). ESS ma na nowo definiować rolę UE jako podmiotu w narastającej rywalizacji mocarstw. Zgodnie z zapowiedziami Unia powinna przejść od posługiwania się „miękką siłą” i władzą regulacyjną do budowania zdolności odstraszenia potencjalnej rosyjskiej agresji i reagowania na zagrożenia o charakterze militarnym, hybrydowym i ekonomicznym. Choć sam dokument nie będzie miał mocy prawnej, to stworzy uzasadnienie do dalszych działań ustawodawczych, m.in. w zakresie konsolidacji przemysłu zbrojeniowego, budowania wspólnych zdolności wojskowych, wzmacniania odporności łańcuchów dostaw czy reagowania na monopolistyczne tendencje wielkich platform cyfrowych. Ma też być komunikacyjnym wsparciem dla projektu wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2028-2034 przedstawionych przez Komisję Europejską jesienią 2025 r. Ważnym elementem dyskusji o nowej roli UE w polityce bezpieczeństwa jest planowana operacjonalizacja unijnej klauzuli o wzajemnej pomocy zawarta w art. 42.7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Punkt wyjścia

W przeszłości Unia Europejska opublikowała już kilka dokumentów strategicznych z obszaru bezpieczeństwa. Punktem odniesienia dla ESS jest *Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* (EUGS, 2016) oraz *Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony* (dalej: *Kompas*, 2022; zob. [Polityka bezpieczeństwa UE: w poszukiwaniu kompasu](#)). Obydwa dokumenty skupiały się na utwierdzeniu roli UE jako podmiotu działającego głównie środkami dyplomatycznymi na rzecz multilateralizmu, głównie poprzez udzielanie wsparcia finansowego i dostępu do rynku. EUGS był pozbawioną mocy prawnej strategią polityczną sporządzoną pod kierunkiem wysokiej przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federiki Mogherini na zlecenie Rady Europejskiej. Powstawał w kontekście wzrostu zagrożeń asymetrycznych przede wszystkim w południowym sąsiedztwie UE, co rodziło zapotrzebowanie na wzmocnienie wspólnych zdolności szybkiego reagowania. Ambicje UE w sferze wojskowej były więc ograniczone do misji szkoleniowych oraz operacji utrzymania pokoju. Ponadto Bruksela wspierała państwa członkowskie i współpracujące z UE w obszarze bezpieczeństwa w zakresie budowania odporności na zagrożenia hybrydowe. Również *Kompas* był sporządzonym pod kierunkiem wysokiego przedstawiciela Josepa Borrella niewiążącym dokumentem strategicznym przyjętym przez Radę UE i popartym przez Radę Europejską, określającym cele rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony; proponował instrumenty do realizacji zadań postawionych wcześniej przez EUGS.

Ze względu na upływ czasu między ich publikacją obydwa dokumenty odmiennie definiowały podejście do Rosji. EUGS traktowała ją jako „wyzwanie strategiczne”, ale i „partnera do selektywnego zaangażowania”. *Kompas* - pod wpływem rosyjskiej pełnoskalowej inwazji z lutego 2022 r. - określił to państwo jako „najbardziej bezpośrednie zagrożenie dla europejskiego bezpieczeństwa”. Nie przedstawił jednocześnie adekwatnych narzędzi do stawienia czoła temu wyzwaniu, gdyż powstawał w dużej mierze w okresie przed rosyjską pełnoskalową agresją na Ukrainę. Te zawarto dopiero w deklaracji wersalskiej z marca 2022 r. (zob. [Patchworkowa unia obronna](#)).

Ewolucji ulegało także podejście Unii do USA i Chin. *Kompas*, w odróżnieniu od EUGS, zwracał uwagę na ryzyko zmniejszenia amerykańskiej obecności w Europie. W przypadku Pekinu EUGS skupiała się na umiejętnym zarządzaniu różnicami w partnerstwie, podczas gdy *Kompas* określał tę relację za pomocą triady „partner-konkurent-rywal”.

ESS: zwięzły komunikat do różnych odbiorców

Nowy dokument ma być zwięzlejszy, ale jednocześnie bardziej syntetyczny. Będzie nawiązywał do koncepcji bezpieczeństwa całościowego, wskazując na narzędzia dyplomacji, polityki bezpieczeństwa, energetycznej, przemysłowej, technologicznej i handlowej do zwiększenia odporności UE wobec negatywnych bodźców zewnętrznych spowodowanych agresywną polityką Rosji, presją gospodarczą ze strony Chin i USA oraz erozją więzi transatlantyckich. W większym niż dotychczas stopniu będzie posługiwał się pojęciami pragmatyzmu i obrony interesów Unii. Zarówno nazwa dokumentu, jak i planowana ograniczona objętość sprawiają, że należy traktować ESS jako próbę odpowiedzi na wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego, jakie niesie ze sobą opublikowana jesienią 2025 r. Narodowa strategia bezpieczeństwa USA (zob. [Nowa Strategia bezpieczeństwa narodowego USA: manifest suwerennej Ameryki w wielobiegunowym świecie](#)).

ESS przybierze prawdopodobnie formę wspólnego komunikatu Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa. Sygnały napływające od państw członkowskich wskazują, że rola KE w opracowaniu tego dokumentu będzie dominująca, zaś konsultacje z krajami członkowskimi zostały ograniczone. Komisja chce też wysłać do państw członkowskich sygnał o konieczności podjęcia wspólnych inwestycji, zwłaszcza w kwestiach związanych z polityką obronną i przemysłową. Środki na nie mają być zapewnione dzięki propozycji wieloletnich ram finansowych na lata 2028 -2034 (WRF) przedstawionej przez KE w połowie 2025 r. Diagnoza środowiska bezpieczeństwa miałyby skłaniać oporne stolice do poparcia przewidzianych w WRF zwiększonych wydatków na cele obronne (ok. 130 mld euro). Pozostaje jednak pytanie o ich podział: państwa wschodniej flanki nie były dotychczas głównymi beneficjentami środków na wsparcie przemysłu zbrojeniowego, zaś fundusze na mobilność wojskową uległy w trakcie negocjacji nad poprzednimi WRF znaczącemu ograniczeniu. Skupienie na bezpieczeństwie ma też ułatwić Komisji obronę koncepcji reformy budżetu UE, której efektem będzie trudniejsze pozyskiwanie środków na rozwój regionalny czy rolnictwo. Z punktu widzenia państw graniczących z Rosją i Białorusią istotne będzie zatem przede wszystkim elastyczne dysponowanie środkami, zwłaszcza w obszarze infrastruktury podwójnego zastosowania.

Za podstawowe i bezpośrednie zagrożenie dla integralności terytorialnej państw UE w ESS najprawdopodobniej zostanie uznana Rosja. Priorytetem będzie wsparcie dla europejskiego przemysłu zbrojeniowego, ale i zdolności wojskowych, a także dalsza pomoc dla Ukrainy i perspektywa jej integracji z UE. Choć fundamentalne znaczenie NATO jako sojuszu obrony zbiorowej dla większości państw członkowskich nie będzie kwestionowane, to będą one musiały być przygotowane na zmniejszoną rolę Waszyngtonu w obronie Europy. Wśród propozycji mogą się więc znaleźć padające już wcześniej postulaty rozwoju struktur dowódczych UE i dostosowania ich do kierowania operacjami obrony zbiorowej.

Opisanie stosunków UE ze Stanami Zjednoczonymi może wzbudzić znacznie większe kontrowersje. Doświadczenie kryzysu w sprawie Grenlandii, ograniczenie roli USA w obronie zbiorowej Europy i spory handlowe wywarły na instytucjach unijnych i części państw członkowskich bardzo silne wrażenie. Sprawia ono, że pojawia się pokusa, by relacje transatlantyckie definiować w sposób dotychczas zarezerwowany dla Chin: „partner-konkurent-rywal”. Jednak niechęć do zaostrożenia relacji transatlantyckich w kwestiach handlowych czy bezpieczeństwa (przed czym przestrzega m.in. Berlin czy Rzym) może sprawić, że ostateczny opis unijnego podejścia do USA będzie unikał

konfrontacyjnych sformułowań. Podkreślona może natomiast zostać waga stosunków z Kanadą, Wielką Brytanią, Norwegią oraz Japonią czy Koreą Południową. W duchu założeń „bezpieczeństwa całościowego” zostanie zapewne położony większy nacisk na konieczność szybszego ograniczenia zależności od USA w sferze technologicznej, surowcowej czy przemysłu zbrojeniowego.

Jednomyślności nie ma również w podejściu do Chin. Instytucje unijne i coraz więcej państw członkowskich (np. Francja) dostrzegają negatywne skutki ekspansywnej polityki eksportowej Pekinu dla swoich gospodarek. Problemem jest też chińskie wsparcie dla agresywnej polityki Rosji oraz ryzyko wybuchu konfliktu zbrojnego na Indo-Pacyfiku, które dodatkowo zmniejszyłoby prawdopodobieństwo aktywnej roli USA w obronie Europy. Część państw członkowskich (zwłaszcza Niemcy i Hiszpania) może się jednak obawiać bezpośredniego negatywnego skutku dla swoich gospodarek w razie bardziej konfrontacyjnego podejścia do Pekinu. Zarówno w przypadku polityki wobec USA, jak i wobec Chin istnieje ryzyko, że zbyt ambitna agenda rozbije się następnie o brak możliwości osiągnięcia konsensusu państw członkowskich.

Dodatkowa polisa bezpieczeństwa

Równoległe z dyskusją o ESS toczy się także debata o operacjonalizacji art. 42.7 TUE nakładającego na państwa UE obowiązek przyścia z pomocą innemu państwu członkowskiemu w razie agresji zbrojnej na jego terytorium „przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków”. Dotychczas na ten artykuł powołała się jedynie Francja po fali zamachów terrorystycznych w 2015 r.

Dyskusje na temat art. 42.7 trwają od lat i dzielą UE na dwa bloki. Część państw członkowskich – takich jak Francja, Hiszpania czy Włochy – wspiera rozwój praktycznych instrumentów wykonawczych do wykorzystania wewnątrz UE, ale w ramach koalicji chętnych (art. 44 TUE). Inne podkreślają, że UE nie może tworzyć konkurencyjnego wobec NATO systemu obrony zbiorowej (Niemcy, Holandia, Dania i część państw Europy Środkowej), zaś dyskusja powinna iść w kierunku budowy mechanizmów natychmiastowej reakcji pozawojskowej (pomoc finansowa, humanitarna, logistyczna, procedury szybkiego transportu wojsk). Pod wpływem narastającego zagrożenia ze strony Rosji i nieprzewidywalnej polityki USA nastroje zaczynają jednak ewoluować: art. 42.7 w połączeniu z art. 44 (umożliwiającym przeprowadzenie misji wojskowej grupie państw członkowskich) mógłby stać się podstawą do podjęcia działań w imieniu Unii przez koalicję chętnych.

Podczas nieformalnego spotkania Rady Europejskiej w dniach 23–24 kwietnia na Cyprze uzgodniono, że konieczne jest opracowanie szczegółowego planu operacyjnego, który określi, kto i w jaki sposób udziela pomocy państwu zaatakowanemu. Wzorem ma być unijny mechanizm ochrony ludności. Przewodnicząca KE zapowiada wydanie „podręcznika” reagowania w ramach art. 42.7. Dokument ma obejmować trzy scenariusze reakcji: pierwszy z nich zakłada konwencjonalny atak na państwo członkowskie UE, które jednocześnie należy do NATO – w takim przypadku równoległe uruchomiony zostałby art. 5 w ramach Sojuszu. Scenariusz drugi obejmuje atak na państwo członkowskie UE, które nie należy do NATO, co oznacza uruchomienie wyłącznie unijnej klauzuli wzajemnej pomocy. Scenariusz trzeci przewiduje zakrojone na szeroką skalę ataki hybrydowe, kosmiczne lub cybernetyczne, które nie osiągają progu wymaganego do uruchomienia art. 5 w ramach NATO, ale mimo to powodują poważne szkody w państwach UE. Wszystkie trzy scenariusze mają być przedmiotem ćwiczeń ambasadorów w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa UE.

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2026-06-15/prace-nad-nowa-strategia-bezpieczenstwa-ue-duze-ambicje-i-ograniczone>