

# MECHANIZM STAŁEJ WSPÓŁPRACY STRUKTURALNEJ – PESCO

## PERMANENT STRUCTURED COOPERATION – PESCO

Milena Bobińska<sup>1</sup>

e-mail: milena.bobinska@wat.edu.pl

Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania

Wojskowa Akademia Techniczna im. J. Dąbrowskiego w Warszawie

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie, czym jest Mechanizm Stałej Współpracy Strukturalnej – PESCO oraz dokonanie oceny jego wpływu na poprawę stanu bezpieczeństwa i rozwój zdolności obronnych Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę kryteria: czasu – rozumianego jako uzasadnienie celowości podjętych działań w perspektywie najbliższych lat, przestrzeni – rozumianej jako obszar, na którym dane rozwiązanie będzie mieć zastosowanie, prawnych możliwości egzekwowania podjętych zobowiązań oraz wpływu polityki wewnętrznej państw na ich wypełnianie.

**Abstract:** The purpose of this article is to explain what is the Permanent Structure Cooperation Mechanism - PESCO and to assess its impact on the improvement of security and defence capabilities of the European Union, taking into account the following criteria: time - understood as a justification of the advisability of the actions undertaken in the perspective of the coming years, space - understood as an area in which a given solution will be applied, legal possibilities of enforcement of the undertaken commitments and the impact of the internal policies of the states on their fulfilment.

**Słowa kluczowe:** mechanizm stałej współpracy strukturalnej, PESCO, projekty w ramach PESCO, bezpieczeństwo UE.

**Key words:** Permanent Structured Cooperation, PESCO, PESCO projects, EU safety.

### Wprowadzenie

Inicjatywę wdrożenia stałej współpracy strukturalnej (z jęz. angielskiego Permanent Structured Cooperation, zwanej dalej PESCO) podjęły w 2016 r. Niemcy i Francja, co doprowadziło do podpisania wspólnej notyfikacji w sprawie stałej współpracy strukturalnej przez 23 państwa członkowskie Unii Europejskiej 13 listopada 2017 roku<sup>2</sup>. Struktura PESCO składa się z dwóch komponentów: „łączących zobowiązań” i „konkretnych projektów”<sup>3</sup>. Ostatecznie jedynie trzy państwa nie biorą udziału w PESCO: Wielka Brytania (ze względu

---

<sup>1</sup> Milena Bobińska, lic. – studentka drugiego roku studiów magisterskich na kierunku obronność państwa w Wydziale Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania Wojskowej Akademii Technicznej.

<sup>2</sup> Oficjalna strona internetowa Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, Komunikat prasowy 639/17 z 13.11.2017 r. pt. „PESCO: 23 państwa członkowskie podpisują notyfikację w sprawie stałej współpracy strukturalnej w zakresie obrony”, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>, [dostęp: 05.01.19 r.].

<sup>3</sup> Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, [dostęp: 05.01.19 r.].

---

na Brexit), Dania (ze względu na wycofanie się z WPBiO) i Malta (ze względu na konstytucyjną neutralność) (Gotkowska, 2018). Kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje jednak próba odpowiedzi na pytanie, czy mechanizm stałej współpracy strukturalnej realnie wpłynie na poprawę stanu bezpieczeństwa i rozwój zdolności obronnych Unii Europejskiej. Analiza dostępnych źródeł pozwala wysnuć tezę, iż może, pod warunkiem, że wszystkie państwa biorące udział w PESCO wypełnią zaciągnięte zobowiązania oraz zrealizują projekty.

## **1. Geneza, podstawa prawna i kryteria udziału w PESCO**

W dziedzinie bezpieczeństwa Unia Europejska realizuje swoją politykę w oparciu o Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), będącą drugim filarem Unii Europejskiej, ustanowionym w Traktacie z Maastricht, zwanym Traktatem o Unii Europejskiej (TUE). Traktat ten stanowi, że „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony”. Umocnienie bezpieczeństwa w Europie w oparciu o współpracę międzynarodową stało się więc istotnym elementem polityki państw członkowskich UE. Mając na uwadze fakt, iż większość z nich jest również członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, traktat respektuje ich zobowiązania z niego wynikające, a WPZiB Unii jest zgodna ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obronną Sojuszu.

Skutkiem tego podejścia było wprowadzenie w traktacie zmieniającym TUE z Lizbony z 2007 r. „Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony” (WPBiO), będącej integralną częścią WPZiB. Konkretyzuje ona działania, które może podjąć Unia w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz ustanawia stałą współpracę strukturalną dedykowaną tym państwom, które „[...] spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania, mając na uwadze najbardziej wymagające misje [...]”.

Podstawą do uruchomienia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej są artykuły 42 i 46 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Protokół Nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej (zwany dalej Protokołem 10)<sup>4</sup>. Cytowany wyżej art. 42 ust. 6 ustanawia PESCO, natomiast art. 46 reguluje jego działanie. Składa się on z sześciu ustępów, które kolejno odnoszą się do: zasad udziału w przedsięwzięciu, procedury nawiązania współpracy, sposobu zatwierdzenia członkostwa i sposobu zawieszenia członkostwa przez Radę Europejską (zwaną dalej Radą), sposobu wy-

---

<sup>4</sup> Protokół Nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U. C 202, 7.6.2016.

cofania się ze stałej współpracy strukturalnej przez Państwo Członkowskie oraz sposobu przyjmowania decyzji i zaleceń przez Radę.

Państwa wyrażające wolę przystąpienia do PESCO muszą spełniać kryteria i przyjąć zobowiązania w zakresie zdolności wojskowych wymienionych w Protokole 10, jeśli tak jest, „notyfikują swój zamiar Radzie i Wysokiemu przedstawicielowi Unii do praw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa” (zwanego dalej Wysokim przedstawicielem)<sup>5</sup>. Kryteria te obejmują: „intensywniejsze zwiększanie swoich zdolności obronnych” w wymiarze krajowym oraz w siłach międzynarodowych, branie udziału w „głównych europejskich programach wyposażenia wojskowego” oraz w działalności Europejskiej Agencji Obrony (EDA)<sup>6</sup>, posiadanie „możliwości zapewnienia na poziomie krajowym albo jako część wielonarodowych sił zbrojnych, wyspecjalizowanych jednostek zbrojnych przeznaczonych do udziału w planowanych misjach”<sup>7</sup>, takich jak: „wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów”<sup>8</sup>. Zobowiązania jakie podejmują Państwa Członkowskie to: współpraca, „w zakresie wyposażenia obronnego oraz regularne poddawanie tych celów przeglądowi w świetle stanu bezpieczeństwa i międzynarodowych zobowiązań Unii”, zbliżenie swoich systemów obronnych, „podjęcie konkretnych środków w celu zwiększenia dyspozycyjności, interoperacyjności, elastyczności oraz zdolności do rozmieszczania sił”, uzupełnienie braków w "Mechanizmie Rozwoju Zdolności Obronnych" (CDM) oraz „uczestniczenie, w stosownym przypadku, w rozwoju głównych wspólnych lub europejskich programów wyposażenia w ramach Europejskiej Agencji Obrony”<sup>9</sup>.

Jeżeli państwa składające notyfikację spełniają ww. kryteria i przyjmują ww. zobowiązania, Rada w terminie trzech miesięcy (po konsultacji z Wysokim przedstawicielem) podejmuje większością kwalifikowaną decyzję o przyjęciu do PESCO<sup>10</sup>. Jego udział może zostać zawieszony, jeśli przestanie ono spełniać te kryteria oraz straci możliwość wypełniania tych zobowiązań. Decyzję o tym podejmuje większością kwalifikowaną Rada<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Traktat z Lizbony ..., op. cit., art. 46, ust. 1.

<sup>6</sup> Protokół Nr 10 ..., op. cit., art. 1a.

<sup>7</sup> Ibidem, art. 1b.

<sup>8</sup> Traktat z Lizbony ..., op. cit., art. 43, ust. 1.

<sup>9</sup> Protokół Nr 10 ..., op. cit., art. 2.

<sup>10</sup> Traktat z Lizbony ..., op. cit., art. 46, ust. 2 i 3.

<sup>11</sup> Ibidem, ust. 4.

---

Wycofanie się z mechanizmu stałej współpracy strukturalnej następuje poprzez złożenie notyfikacji do Rady, która ją przyjmuje<sup>12</sup>.

Wszelkie decyzje i zalecenia inne niż ww., Rada przyjmuje jednomyślnie<sup>13</sup>.

Oceny zaangażowania państw w wypełnianiu zobowiązań (i spełnianiu kryteriów) dokonuje przede wszystkim (co najmniej raz do roku) Europejska Agencja Obrony, której ocena może służyć jako podstawa do decyzji Rady o zawieszeniu członka<sup>14</sup>, ale także inne państwa biorące udział w PESCO, Wysoki przedstawiciel i jego zastępca oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (EEAS).

## **2. Główne założenia oraz projekty w ramach PESCO**

Ustanowienie w 2017 r. stałej współpracy strukturalnej było kolejnym krokiem w pogłębianiu unijnej współpracy na rzecz bezpieczeństwa i obrony. Zmieniające się środowisko bezpieczeństwa Europy, pojawienie się nowych wyzwań i zagrożeń takich jak: cyberprzestępczość, terroryzm (niebędący zjawiskiem nowym, ale występującym obecnie częściej i na większą skalę), cyberterroryzm, masowe migracje, konflikty i kryzysy wewnętrzne, czy też burzące europejski porządek działania Federacji Rosyjskiej tj.: szerzenie dezinformacji (fake news), prowadzenie wojny hybrydowej, aneksja Krymu, doprowadziły do przedawnienia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. i zastąpienia jej w 2016 roku Globalną strategią na rzecz polityki zagranicznej bezpieczeństwa UE, zwaną Europejską Strategią Globalną (Wróblewska-Łysik, 2016). Wyznaczyła ona nowe kierunki działania w tym zakresie oraz stała się podstawą do opracowania przez przywódców UE planu wdrażania działań z zakresu bezpieczeństwa i obrony, który skupia się na trzech priorytetach strategicznych: „reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne, budowanie zdolności partnerów, ochrona UE i jej obywateli”<sup>15</sup>.

W oparciu o nie uruchomiono skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD), powołano Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC), wzmocniono unijne instrumenty szybkiego reagowania, w tym grupy bojowe i zdolności cywilne oraz ustanowiono stałą współpracę strukturalną<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Ibidem, ust. 5.

<sup>13</sup> Ibidem, ust. 6.

<sup>14</sup> Protokół Nr 10 ..., op. cit., art. 3.

<sup>15</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/>, [dostęp: 06.01.19 r.].

<sup>16</sup> Ibidem.

Ma ona charakter modułowy i składa się dotychczas z 34 projektów<sup>17</sup>, które są zbieżne z trzema głównymi założeniami PESCO, jakimi są: wspólny rozwój potencjału obronnego, inwestowanie w te same projekty (głównie szkolenia i rozwijania zdolności) oraz zwiększenie udziału i gotowości operacyjnej sił zbrojnych<sup>18</sup>. Państwa, które złożyły notyfikację są przekonane, że „PESCO stanowi ambitne, wiążące i inkluzywne ramy prawne dotyczące inwestowania w bezpieczeństwo i obronę terytorium i obywateli UE”<sup>19</sup> oraz, że jest wyrazem wzięcia większej odpowiedzialności za kwestie bezpieczeństwa i obrony Europy. Uczestnictwo w PESCO jest dobrowolne, a projekty nie naruszają suwerenności państw<sup>20</sup>.

Ich struktura obejmuje państwa ramowe (przewodniczące projektom), uczestników oraz obserwatorów, czyli państwa, które „przyglądają się” projektowi oraz mogą w dowolnej chwili się do niego przyłączyć. 34 projekty podzielone są na siedem głównych obszarów: 1. Training, Facilities, 2. Land, Formations, Systems, 3. Maritime, 4. Air, Systems, 5. Cyber, C4ISR<sup>21</sup>, 6. Enabling, Joint, 7. Space. Polska uczestniczy w siedmiu projektach, są to: Integrated Unmanned Ground System (UGS), Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM), Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO), European Secure Software defined Radio (ESSOR), Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security, Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations, Military Mobility<sup>22</sup>. Ich finansowanie leży po stronie państw biorących udział w PESCO oraz Europejskiego Funduszu Obronnego (który może dofinansować nawet 30% kosztów projektu). Dla Polski udział w PESCO (wiążący się z pozyskaniem unijnych funduszy na wydatki wojskowe), może być szansą na rozwój swoich kompetencji, szczególnie w obszarze cyberbezpieczeństwa, co jest kluczowe z perspektywy rozwoju nowoczesnych wojsk cybernetycznych w Siłach Zbrojnych RP<sup>23</sup>.

### 3. Ocena

Aby ocenić wpływ mechanizmu stałej współpracy strukturalnej na poprawę stanu bezpieczeństwa i rozwój zdolności obronnych Unii Europejskiej, należy ustalić kryteria, będące

---

<sup>17</sup> Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects - Overview - 19 November 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf>, [dostęp: 06.01.19 r.].

<sup>18</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>, [dostęp: 06.01.19 r.].

<sup>19</sup> Notification ..., op. cit.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Tj. Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

<sup>22</sup> Z uwagi na ograniczony rozmiar pracy pełny wykaz projektów wraz z opisem nie został przedstawiony.

<sup>23</sup> Ł. Boguszewski, *Finansowanie unijnych projektów PESCO w obszarze cyberbezpieczeństwa z EDF i EDIDP*, <https://www.cyberdefence24.pl/finansowanie-unijnych-projektow-pesco-w-obszarze-cyberbezpieczenstwa-z-edf-i-edidp-analiza>, [dostęp: 08.01.19 r.].

---

podstawą teźże oceny. Są to: czas – rozumiany jako uzasadnienie celowości podjętych działań w perspektywie najbliższych lat; przestrzeń – rozumiana jako obszar, na którym dane rozwiązanie będzie mieć zastosowanie; prawne możliwości egzekwowania podjętych zobowiązań oraz wpływ polityki wewnętrznej państw na ich wypełnianie. Kluczowe są również realcje UE – NATO w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Nie zostały one wymienione jako oddzielne kryterium, ponieważ NATO, jako sojusz wojskowy, odgrywa wiodącą rolę w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa w Europie oraz ma bezpośredni wpływ na kroki UE podejmowane w tym zakresie<sup>24</sup>.

Projekty PESCO obejmują zwiększanie interoperacyjności, standaryzację, szkolenia oraz zwiększanie świadomości sytuacyjnej. W dobie społeczeństwa informacyjnego, w którym informacja odkrywa fundamentalną rolę, uwzględniając kierunek działań UE i NATO, jakim jest ujednoczenie systemów i pogłębiona współpraca, są one uzasadnione i pożądane, gdyż realnie wpłyną na poprawę zdolności i odporność Państw Członkowskich. Z kolei regularne zwiększanie budżetów obronnych, w tym wydatków inwestycyjnych i wydatków na rzecz badań i nowych technologii jest wartością dodaną, bowiem nowe technologie znacząco usprawniają działania i podwyższają ich jakość. Stanowi to dowód na to, że biorąc pod uwagę kryterium czasu, działania te są słuszne.

Zagadnieniem problemowym jest jednak kryterium przestrzeni. Wynika to z faktu, iż Państwa Członkowskie Unii Europejskiej odmiennie postrzegają wyzwania i zagrożenia, mają różne wizje rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony UE oraz przyszłości relacji transatlantycznych<sup>25</sup>. Wyróżnić można przede wszystkim przeciwstawne stanowiska Francji i Niemiec, ale także państw skandynawskich oraz państw Europy Środkowo-Wschodniej, które wyłączone z dyskusji na temat PESCO (Gotkowska, 2018). Państwa zachodnioeuropejskie postrzegają południową flankę NATO za główne źródło zagrożeń (terroryzm, nielegalne migracje), natomiast Polska upatruje je w działaniach jej wschodniego sąsiada tj. Rosji, co jest głównym źródłem antagonizmów. Nieuwzględnienie obrony wschodniej flanki oraz dyskryminacja państw na niej się znajdujących wskazuje, że państwa-leaderzy UE (Niemcy, Francja – które mają największy wpływ na kształtowanie jej polityki) traktują kwestie bezpieczeństwa i obrony wybiórczo, przez co PESCO, przez pryzmat kryterium przestrzeni, jest nieefektywne.

---

<sup>24</sup> Współpraca na linii UE – NATO w ostatnich latach się zacieśnia. Świadczyć o tym może m.in. podpisanie w 2016 r., a następnie w 2018 r. wspólnej deklaracji o współpracy oraz sukcesywne realizowanie jej postanowień. Zob.: *Kalendarium: unijna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony*, [https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-se curity/defence-security-timeline/](https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-securty/defence-security-timeline/), [dostęp: 09.01.18 r.].

<sup>25</sup> Różne wizje rozwoju WPBIO UE i przyszłości relacji transatlantycznych są ze sobą sprzężone, bowiem opierają się na podejściu do Stanów Zjednoczonych i ich roli w Sojuszu NATO.

Słabą stroną mechanizmu stałej współpracy strukturalnej jest także brak prawnych możliwości egzekwowania zaciągniętych zobowiązań (uczestnictwo w PESCO nie ma bowiem charakteru prawnie wiążącego). Wynika z tego, że jedyną konsekwencją zaniechania ich wypełniania (zgodnie z TUE) jest zawieszenie udziału państwa. Traktat nie przewiduje również kar ani wykluczenia członka, a jedynie jego dobrowolną rezygnację. Taka konstrukcja wykładni prawa znacząco osłabia cały mechanizm, ponieważ państwa deklarujące w nim udział, mogą w dowolnym momencie zrezygnować tudzież zaprzestać wykonywania bieżących działań w ramach realizowania projektów. W rezultacie pozostałe państwa mogłyby zniechęcić się i również podjąć decyzję o rezygnacji. Nie ma zatem podstaw prawnych do utworzenia trwałego i sprawnie działającego mechanizmu. Wszystko zależy jednak od woli politycznej Państw Członkowskich.

Decyzja o udziale w PESCO jest przejawem polityki zagranicznej państwa, ta natomiast uzależniona jest od polityki wewnętrznej, która z kolei w mniejszym lub większym stopniu zależy od aktualnych nastrojów w społeczeństwie, przyzwolenia na działania rządu albo jego brak. Rządy państw mogą więc znaleźć się w sytuacji dylematu więźnia, a „opinia publiczna” może wymusić odejście od pogłębionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Istnieje również szansa, że w przypadku zmiany partii rządzącej w wyniku wyborów, nie będzie ona chciała kontynuować polityki poprzedników i doprowadzi do odstąpienia od udziału w PESCO. W sytuacji odmiennych wizji postrzegania wyzwań i zagrożeń w Europie, narastających konfliktów wewnętrznych i sporów międzynarodowych oraz pogłębiania się nacjonalizmów, a w rezultacie rosnącej popularności partii eurosceptycznych, scenariusz ten wydaje się być prawdopodobny.

## **Zakończenie**

Na obecnym etapie mechanizm stałej współpracy strukturalnej, mimo licznych wad, ma potencjał, aby realnie wpłynąć na poprawę stanu bezpieczeństwa i rozwój zdolności obronnych Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim z woli Państw Członkowskich, przejawiającej się m.in. poprzez rozszerzenie liczby projektów z 17 do planowanych 34 w listopadzie 2018 r., zakresu tematycznego projektów oraz ciągłego pogłębiania współpracy UE z NATO (mimo różnic w podejściu państw do jej lidera – Stanów Zjednoczonych Ameryki)<sup>26</sup>. Można przewidywać, że jeżeli tendencje te się nie zmienią, a państwa biorące udział

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 16-18.

---

w PESCO wypełnią zaciągnięte zobowiązania oraz zrealizują projekty, przedsięwzięcie to okaże się sukcesem, co stanowi potwierdzenie tezy artykułu.



## **BIBLIOGRAFIA**

- Gotkowska, J., 2018. Czym jest pesco? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa. Punkt Widzenia.
- Wróblewska-Łysik, M., 2016. Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie. Bezp. Nar., 2016/I-IV.

## **AKTY PRAWNE**

1. Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht , Dz.U. C 191 z 29.07.1992 r.
2. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. C 306 z 17.12.2007, art. 42, ust. 6.
3. Protokół Nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 42 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U. C 202, 7.6.2016
4. Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy

## **ŹRÓDŁA INTERNETOWE**

1. [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) – Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej
2. [www.cyberdefence24.pl](http://www.cyberdefence24.pl) – portal zajmujący się tematyką przemysłu zbrojeniowego, sił zbrojnych i geopolityki