

Janusz Józef WĘC  
Uniwersytet Jagielloński  
janusz.wec@uj.edu.pl

## REFORMA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2016-2017

**ABSTRACT** The reform of the Common Security and Defence Policy of the European Union in 2016-2017

The subject of the article is the reform of the Common Security and Defence Policy in 2016-2017 following the adoption of the new EU External Security Strategy by the European Council in June 2016. The first part of the article analyzes the European Union's Global Strategy on Foreign and Security Policy. However, the second part of the article reconstructs the process of implementing the global strategy and describes the successes and failures of the reform.

**Keywords:** European Union, Common Security and Defence Policy, European Union's Global Strategy on Foreign and Security Policy, Permanent Structured Cooperation, European Defence Fund, Lisbon Treaty

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, globalna strategia Unii Europejskiej w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, stała współpraca strukturalna, Europejski Fundusz Obrony, traktat lizboński

## UWAGI WSTĘPNE

Celem badawczym artykułu jest analiza głównych kierunków reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w latach 2016-2017. Cezury pracy wyznaczają dwa wydarzenia: przyjęcie przez Radę Europejską nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego w czerwcu 2016 r. oraz decyzja Rady do Spraw Zagranicznych o ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej w grudniu 2017 r. Na początku należy postawić hipotezę badawczą: jeśli reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, zainicjowana przyjęciem nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego i wynikającymi z niej dokumentami implementacyjnymi, zostanie zrealizowana w całości do końca 2025 r., to może ona istotnie wzmocnić pozycję Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. W tym sensie reforma ta będzie miała również przełomowe znaczenie dla Unii. Ponieważ jednak wiele z planowanych elementów reformy nie zostało jeszcze ani doprecyzowanych, ani zainicjowanych, dużo będzie zależało od woli politycznej poszczególnych państw członkowskich, wysokości wydatków na realizację tej reformy ze strony krajów członkowskich i Unii Europejskiej, a także przebiegu innych, podjętych już reform ustrojowych w tej organizacji międzynarodowej, takich jak chociażby reforma strefy euro czy reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego. W ślad za tym w pierwszej części artykułu przeanalizowano globalną strategię Unii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz porównano ją ze strategią bezpieczeństwa zewnętrznego z grudnia 2003 r. Natomiast w drugiej części pracy przedstawiono proces implementacji globalnej strategii oraz dotychczasowe osiągnięcia i niepowodzenia reformy<sup>1</sup>.

### 1. GLOBALNA STRATEGIA UNII EUROPEJSKIEJ W POLITYCE ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Debata na temat reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony rozpoczęła się w Unii Europejskiej wraz z przyjęciem 23 lipca 2012 r. przez Radę do Spraw Zagranicznych konkluzji politycznych w tej sprawie<sup>2</sup>. Na podstawie tego dokumentu 14 grudnia 2012 r. Rada Europejska określiła trzy priorytetowe cele reformy: zwiększenie skuteczności, widoczności i wpływu WPBiO, rozwój zdolności obronnych, wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego<sup>3</sup>. Dnia 20 grudnia 2013 r. ta sama instytucja zobowiązała wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do przygotowania w 2015 r. sprawozdania na temat globalnych i regionalnych wyzwań stojących przed Unią Europejską oraz możliwości sprostania tymże wyzwaniom. Na

<sup>1</sup> Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair *EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?*, przyznanego autorowi przez Unię Europejską.

<sup>2</sup> *Posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych w dniu 23 lipca 2012 r. Komunikat prasowy*, Bruksela, 23 VII 2012, 12800/1/12 REV 1, s. 17-19.

<sup>3</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14 XII 2012, EUCO 205/12, s. 8-11.

czerwiec 2015 r. Rada Europejska zapowiedziała również uchwalenie na podstawie wspomnianego sprawozdania wytycznych w sprawie dalszych prac nad reformą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Decyzja ta otwierała możliwość opracowania nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego Unii<sup>4</sup>.

W ślad za tym 18 maja 2015 r. Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła kolejne konkluzje w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Po raz pierwszy Rada zdefiniowała nową europejską strategię bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej jako dokument określający interesy, priorytety i cele Unii, ale także instrumenty, za pomocą których powinna ona przeciwdziałać stojącym przed nią zagrożeniom. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony miała odgrywać coraz ważniejszą rolę w działaniach zewnętrznych Unii. Natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne winno być jeszcze mocniej niż dotąd powiązane z bezpieczeństwem wewnętrznym. Do katalogu wyzwań i zagrożeń stojących przed Unią Europejską Rada zaliczyła nie tylko – jak dotychczas – nielegalną imigrację, terroryzm, przestępczość zorganizowaną, działalność przestępczą zagranicznych bojowników, przemyt i handel ludźmi, bezpieczeństwo energetyczne i cybernetyczne, lecz także zarządzanie granicami oraz wojnę hybrydową<sup>5</sup>. Najważniejszy był wszakże fakt, że z powodu kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej, który wybuchł w 2015 r., to właśnie podczas tego posiedzenia podjęto wstępną decyzję o odroczeniu terminu uchwalenia nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego do połowy 2016 r.<sup>6</sup>

Decyzję tę potwierdziła Rada Europejska w konkluzjach przyjętych 26 czerwca 2015 r. Jednocześnie zobowiązała ona wysoką przedstawiciel Unii do opracowania w ciągu 12 miesięcy globalnej strategii Unii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Dokument ten miał być przedmiotem obrad Rady Europejskiej właśnie w czerwcu 2016 r. Rada Europejska zaleciła także kontynuację prac nad trzema wspomnianymi priorytetowymi działaniami Unii Europejskiej we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony<sup>7</sup>.

Dnia 28 czerwca 2016 r. wysoka przedstawiciel Unii Federica Mogherini przedstawiła Radzie Europejskiej globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE<sup>8</sup>. W tym samym dniu została ona przyjęta przez Radę Europejską i zastąpiła strategię bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej z 2003 r. Nowa strategia wyznaczała pięć priorytetów w działaniach zewnętrznych Unii: bezpieczeństwo i obronę, zwalczanie terroryzmu, bezpieczeństwo cybernetyczne, bezpieczeństwo energetyczne

<sup>4</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 19-20 grudnia 2013 r. Konkluzje*, Bruksela, 20 XII 2013, EUCO 217/13, s. 1-2, 4, 10.

<sup>5</sup> Council of the European Union, *Outcome of proceedings. Council conclusions on CSDP*, Brussels, 18 V 2015, 8971/15, s. 2-3.

<sup>6</sup> *Tamże*, s. 8.

<sup>7</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Konkluzje*, Bruksela, 26 VI 2015, EUCO 22/15, s. 5-6. Na temat debaty w instytucjach i organach Unii Europejskiej poprzedzającej przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego por. J.J. Węc, *Debata nad nową strategią bezpieczeństwa zewnętrznego na forum instytucji i organów Unii Europejskiej w latach 2012-2015*, „Politeja” 2016, nr 41, s. 211-236, [online] <https://doi.org/10.12797/politeja.13.2016.41.12>.

<sup>8</sup> *Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 VI 2016, s. 2-49, [online] [https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf), 12 XI 2017.

oraz komunikację strategiczną<sup>9</sup>. Strategia wychodziła zatem naprzeciw wszystkim aktualnym wyzwaniom Unii w polityce międzynarodowej<sup>10</sup>.

W ramach tych pięciu priorytetów miały być realizowane szczegółowe cele polityczne, instytucjonalne, gospodarcze i militarne. I tak: strategia zakładała wzrost nakładów inwestycyjnych na wywiad, obserwację i rozpoznanie (budowa zdalnie kierowanych bezzałogowych systemów powietrznego wzmocnienia łączności satelitarnej), cyberobronę (wzmocnienie cyfrowych zdolności UE i państw członkowskich) oraz rozwój zdolności wojskowych UE (lądowych, morskich, powietrznych i kosmicznych). 20% wydatków budżetowych na obronność powinno być przy tym przeznaczone na zamówienia sprzętu, badania i technologię. Uzasadniając decyzję o potrzebie rozbudowy zdolności wojskowych, autorzy strategii stwierdzali, że w *dzisiejszym niestabilnym świecie miękką siłą to za mało: musimy wzmocnić naszą wiarygodność w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*. Była to zatem wyraźna sugestia, aby Unia Europejska w swoich działaniach zewnętrznych nie ograniczała się do dotychczasowej roli mocarstwa normatywnego (*normative power*), lecz korzystała również z instrumentów *hard power* w polityce międzynarodowej<sup>11</sup>.

Globalna strategia przewidywała także realizację traktatowych zobowiązań państw członkowskich do wzajemnej pomocy (art. 42 ust. 7 TUE) i solidarności (art. 222 TFUE) oraz korzystanie z procedury stałej współpracy strukturalnej w celu uelastyczenia WPBiO (art. 42 ust. 6 i art. 46 TUE). Wskazywała na konieczność rozwiązania przeszkód proceduralnych, finansowych i politycznych utrudniających rozmieszczanie grup bojowych, dalszy rozwój misji petersberskich oraz wzmacnianie struktur zarządzania kryzysowego. Zalecała zacieśnienie współpracy między Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) a instytucjami UE, a także rozszerzenie katalogu działań zewnętrznych Unii o dyplomację energetyczną, dyplomację kulturalną i dyplomację gospodarczą.

Globalna strategia kładła również nacisk na zapewnienie spójności między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym Unii przez współpracę misji i operacji WPBiO z Europejską Strażą Graniczną i Przybrzeżną oraz wyspecjalizowanymi agencjami. Wzmocnienie instytucjonalnej i operacyjnej synergii między politykami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne stawało się bowiem niezbędne w obliczu wzrostu zagrożeń transgranicznych, takich jak terroryzm, wojna hybrydowa czy przestępczość

<sup>9</sup> Pod pojęciem komunikacji strategicznej rozumiano m.in. lepszą komunikację z partnerami strategicznymi Unii, zwalczanie dezinformacji oraz przybliżenie WPZiB obywatelom UE. *Tamże*, s. 20-21.

<sup>10</sup> *Tamże*, s. 15-21.

<sup>11</sup> *Tamże*, s. 42. Rozróżnienie pomiędzy dwiema kategoriami mocarstwowości: *soft power* i *hard power* wprowadził na początku lat 90. Joseph Nye, odnosząc się do polityki międzynarodowej USA. O ile *hard power* oddziaływa na stosunki międzynarodowe za pomocą instrumentów politycznych, gospodarczych i militarnych, o tyle *soft power* wykorzystuje do tego celu instrumenty dyplomatyczne, aksjologiczne czy kulturowe. Por. J. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1991, s. 107-110, 175-188, 199-239. Odnosząc koncepcję Nye'a do Unii Europejskiej, można zatem przypisać jej w polityce międzynarodowej rolę *soft power* lub – jak proponuje Ian Manners – rolę *normative power* czy też *smart power*. Por. I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, s. 235-254, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>; tenże, *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 40, nr 2, s. 182-199, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.

zorganizowana. Autorzy strategii zapowiadali nadanie polityce imigracyjnej i azyłowej większej skuteczności, m.in. przez działania prewencyjne w postaci pomocy rozwojowej i humanitarnej dla krajów pochodzenia migrantów oraz państw tranzytowych, a także reformę wspólnego europejskiego systemu azyłowego. Opowiadali się za promowaniem reform politycznych i przestrzegania praworządności oraz za wzmacnianiem konwergencji gospodarczej z państwami kandydującymi do Unii (Bałkany Zachodnie i Turcja), reformą europejskiej polityki sąsiedztwa, umocnieniem strategicznych partnerstw Unii Europejskiej z najważniejszymi państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, a także konsekwentnym i jednomyślnym podejściem całej Unii wobec Rosji. Zmiana w relacjach z Rosją winna się opierać na *pełnym poszanowaniu prawa międzynarodowego i zasad leżących u podstaw europejskiego ładu bezpieczeństwa, w tym aktu końcowego z Helsinek oraz Karty paryskiej*. Dlatego Unia nie uznawała *nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję* oraz ostro krytykowała destabilizację wschodniej Ukrainy (por. wykres 1)<sup>12</sup>.

Wykres 1. Globalna strategia UE w polityce bezpieczeństwa i obrony z 28 czerwca 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

<sup>12</sup> *Wspólna wizja, wspólne działanie...*, s. 15-47.

W porównaniu z pierwszą strategią bezpieczeństwa zewnętrznego UE z 12 grudnia 2003 r. analizowany dokument zakładał gruntowną reformę wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz europejskiej polityki sąsiedztwa, a także rewizję relacji z Rosją. Przewidywał rozszerzenie katalogu celów politycznych, instytucjonalnych, gospodarczych i militarnych Unii Europejskiej w polityce międzynarodowej, co odpowiadało takim nowym wyzwaniom i zagrożeniom, jak: terroryzm, cyberprzestępczość, wojna hybrydowa i dezinformacyjna oraz kryzys migracyjny. Fundamentem polityki Unii Europejskiej wobec Rosji miało być przeciwdziałanie jej asertywnej polityce zagranicznej, łamaniu prawa międzynarodowego oraz dążeniom do podziału jedności i spójności Unii. Obok dalszego rozwoju struktur zarządzania kryzysowego jako znaku rozpoznawczego UE globalna strategia zalecała istotne wzmocnienie tzw. twardego bezpieczeństwa poprzez rozbudowę zdolności wojskowych Unii na lądzie, na morzu, w powietrzu i w przestrzeni kosmicznej, a także rozwój badań na nowych technologiach militarnymi. Podobnie jak strategia z 12 grudnia 2003 r. oraz modyfikacje dokonane w niej na mocy raportu Javiera Solany z 11 grudnia 2008 r.<sup>13</sup>, globalna strategia z 28 czerwca 2016 r. opierała się na założeniu, że działania prewencyjne Unii na rzecz zapobiegania zagrożeniom poza Europą są jednym z najistotniejszych warunków zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego UE. Niezmienną przesłanką pozostawały także dążenia do umocnienia istniejących systemów bezpieczeństwa międzynarodowego NATO, ONZ i OBWE oraz współpracy w zakresie partnerstw strategicznych, zwłaszcza z USA, Kanadą, Japonią i Indiami.

## 2. IMPLEMENTACJA GLOBALNEJ STRATEGII W POLITYCE ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA W LATACH 2016-2017

Od lipca 2016 do marca 2017 r. rządy państw członkowskich i instytucje Unii Europejskiej przyjęły szereg bardzo istotnych deklaracji, konkluzji politycznych i programów, służących implementacji globalnej strategii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Były to: deklaracja o zacieśnieniu praktycznej współpracy między Unią Europejską a NATO, podpisana 8 lipca 2016 r. przez Donalda Tuska, Jeana-Claude'a Junckera oraz Jensa Stoltenberga w Warszawie<sup>14</sup>, konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z 14 listopada 2016 r. oraz 6 marca 2017 r. w sprawie realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony<sup>15</sup>, komunikat Komisji Europejskiej

<sup>13</sup> Analiza strategii bezpieczeństwa zewnętrznego z 12 XII 2003 r. oraz raportu Solany z 11 XII 2008 r. zob. Z. Czachór, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003-2008. Analiza politologiczna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2, s. 23-37.

<sup>14</sup> *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Brussels, 8 VII 2016, s. 1-2, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2459\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm), 12 XI 2017.

<sup>15</sup> Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, Bruksela, 14 XI 2016, 14149/16, s. 1-16; Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Komunikat prasowy*, Bruksela, 6 III 2017, 110/17, s. 1-4.

z 30 listopada 2016 r. zawierający plan działania w sektorze obronnym<sup>16</sup> oraz konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2016 r.<sup>17</sup>

Deklaracja warszawska określała osiem obszarów ścisłej współpracy pomiędzy Unią Europejską a NATO, spośród których cztery dotyczyły od dawna już realizowanych projektów: koordynacji działań w dziedzinie zarządzania kryzysowego, wspólnych ćwiczeń i szkoleń, współpracy w dziedzinie przemysłów obronnych i badań nad obronnością oraz komunikacji strategicznej<sup>18</sup>, zaś pozostałe cztery odnosiły się do nowych wyzwań i zagrożeń: wojny hybrydowej i dezinformacyjnej, współpracy operacyjnej na Morzu Śródziemnym w celu zwalczania kryzysu migracyjnego UE, bezpieczeństwa cybernetycznego oraz umacniania zdolności obronnych NATO na flance wschodniej i południowej. W zakresie realizacji celów współpracy dwustronnej deklaracja warszawska nawiązywała do koncepcji strategicznej NATO przyjętej w dniach 19-20 listopada 2010 r. w Lizbonie, programu na rzecz podniesienia gotowości bojowej NATO uchwalonego 4-5 września 2014 r. w Newport, globalnej strategii Unii Europejskiej z 28 czerwca 2016 r. oraz decyzji szefów państw lub rządów NATO przyjętych 8-9 lipca 2016 r. w Warszawie. Stwarzała ona zatem realne przesłanki do wzmocnienia synergii pomiędzy Unią Europejską a NATO. Z drugiej strony potwierdzała jednak dotychczasowy podział zadań między obu organizacjami w systemie euroatlantyckim, czyli wyłączną odpowiedzialność NATO za działania operacyjne w razie konfliktu militarnego w Europie oraz koordynowanie współpracy Paktu Północnoatlantyckiego i Unii w dziedzinie reagowania kryzysowego w okresie pokoju (por. wykres 2).

W ramach procesu implementacji globalnej strategii Unii Europejskiej Rada do Spraw Zagranicznych i Komisja Europejska podjęły w następnych miesiącach kilka kluczowych decyzji politycznych. W konkluzjach z 14 listopada 2016 r. oraz 6 marca 2017 r. Rada wyraziła zgodę na uruchomienie stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation – PESCO) (art. 42 ust. 6 oraz art. 46 TUE), zapowiedziała realizację zobowiązań Unii do wzajemnej pomocy (art. 42 ust. 7 TUE) i solidarności (art. 222 TFUE) oraz przedłużenie okresu obowiązywania deklaracji Rady w sprawie wspólnego finansowania rozmieszczania grup bojowych, wygasającej pod koniec 2016 r. Zadecydowała ona także o ustanowieniu nowych struktur planowania i dowodzenia misjami petersberskimi<sup>19</sup> oraz zaplanowała dokonanie przeglądu tych misji i mechanizmu finansowego ATHENA pod kątem nowych wyzwań i zagrożeń

<sup>16</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań w sektorze obronnym”*, Bruksela, 30 XI 2016, COM(2016) 950 final, s. 1-23.

<sup>17</sup> Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 34/16, Bruksela, 15 XII 2016, s. 3-5.

<sup>18</sup> Ten obszar miał obejmować m.in. współpracę informacyjną w zakresie nowych wyzwań i zagrożeń, w tym zagrożeń terrorystycznych.

<sup>19</sup> W Sztapie Wojskowym UE miała być utworzona Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability, MPCC), zajmująca się planowaniem operacyjnym na szczeblu strategicznym i prowadzeniem misji wojskowych bez mandatu wykonawczego. Winna ona koordynować swoją działalność z istniejącą od 2007 r. Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) oraz podlegać – podobnie jak ona – Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa. Funkcję dyrektora MPCC powierzono

międzynarodowych (por. wykres 3). Natomiast Komisja Europejska w opublikowanym 30 listopada 2016 r. komunikacie zapowiedziała ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego (European Defence Fund – EDF) oraz podjęcie działań służących wspieraniu inwestycji w sektorze obronnym i zwiększeniu dostępu towarów i usług sektora obronnego do jednolitego rynku (por. wykres 4)<sup>20</sup>.

Wykres 2. Deklaracja warszawska NATO-UE z 8 lipca 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

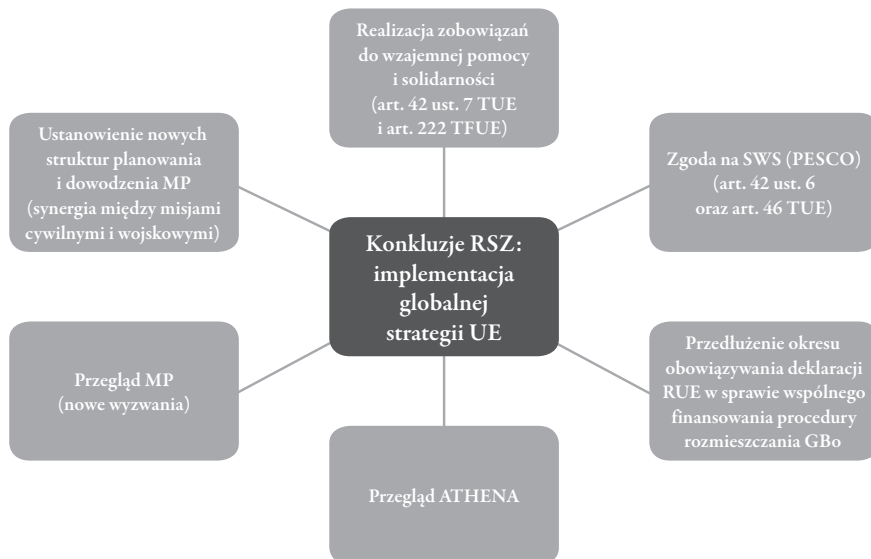
Dnia 15 grudnia 2016 r. Rada Europejska wezwała Komisję do opracowania do połowy 2017 r. wniosku ustawodawczego w sprawie utworzenia EDF (por. wykres 5). Od tego momentu proces implementacji globalnej strategii Unii Europejskiej znacząco przybrał na sile. W ślad za tym 7 czerwca 2017 r. Komisja Europejska przedłożyła trzy dokumenty: raport refleksyjny w sprawie przyszłości wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, wniosek ustawodawczy dotyczący programu rozwoju przemysłu obronnego na okres od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2020 r., zawierający również zasady ustanowienia EDF, oraz komunikat w sprawie reguł funkcjonowania tegoż funduszu.

dyrektorowi wykonawczemu Sztabu Wojskowego UE. Decyzje te miały na celu wzmocnienie synergii pomiędzy misjami cywilnymi i wojskowymi UE.

<sup>20</sup> Konkluzje polityczne Rady do Spraw Zagranicznych z 14 XI 2016 r. oraz europejski plan działania w sektorze obronnym z Komisji Europejskiej z 30 XI 2016 r. zostały zaakceptowane 15 XII 2016 r. przez Radę Europejską.



Wykres 3. Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z 14 listopada 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Komunikat Komisji Europejskiej z 30 listopada 2016 r.

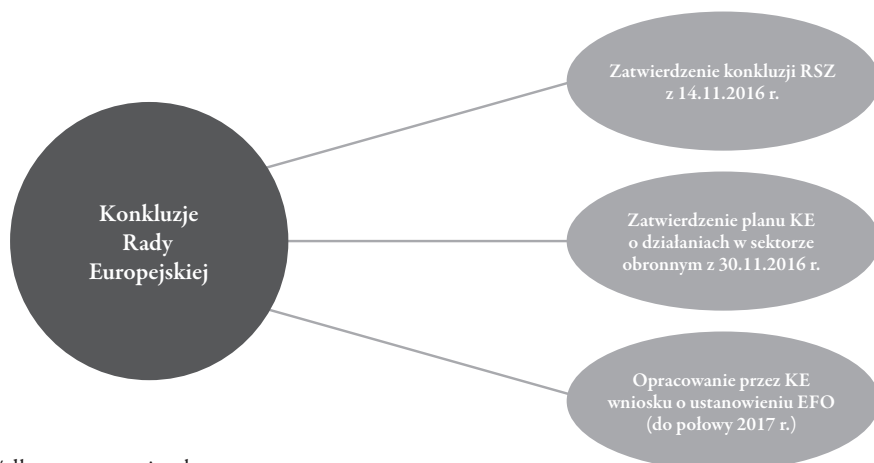


Źródło: opracowanie własne.

Raport refleksyjny prezentował trzy scenariusze dalszego rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2025 r. Pierwszy scenariusz przewidywał utrzymanie współpracy państw członkowskich w tej dziedzinie na dotychczasowym poziomie. Unia winna zatem – podobnie jak dotąd – jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw, zaś zasada solidarności powinna mieć doraźny charakter i być interpretowana indywidualnie przez kraje członkowskie. Drugi scenariusz zakładał, podobnie jak pierwszy, że

Unia ma jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw. Z drugiej strony jednak zalecał wprowadzenie wyraźnego podziału zadań między Unią a państwami członkowskimi oraz ustanowienie gwarancji solidarności operacyjnej i finansowej. W trzecim scenariuszu natomiast zaproponowano istotne pogłębienie integracji we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, a docelowo ustanowienie w jej ramach do 2025 r. nowej struktury, tj. Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (EUBiO) (por. wykresy 6 i 7)<sup>21</sup>.

Wykres 5. Konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

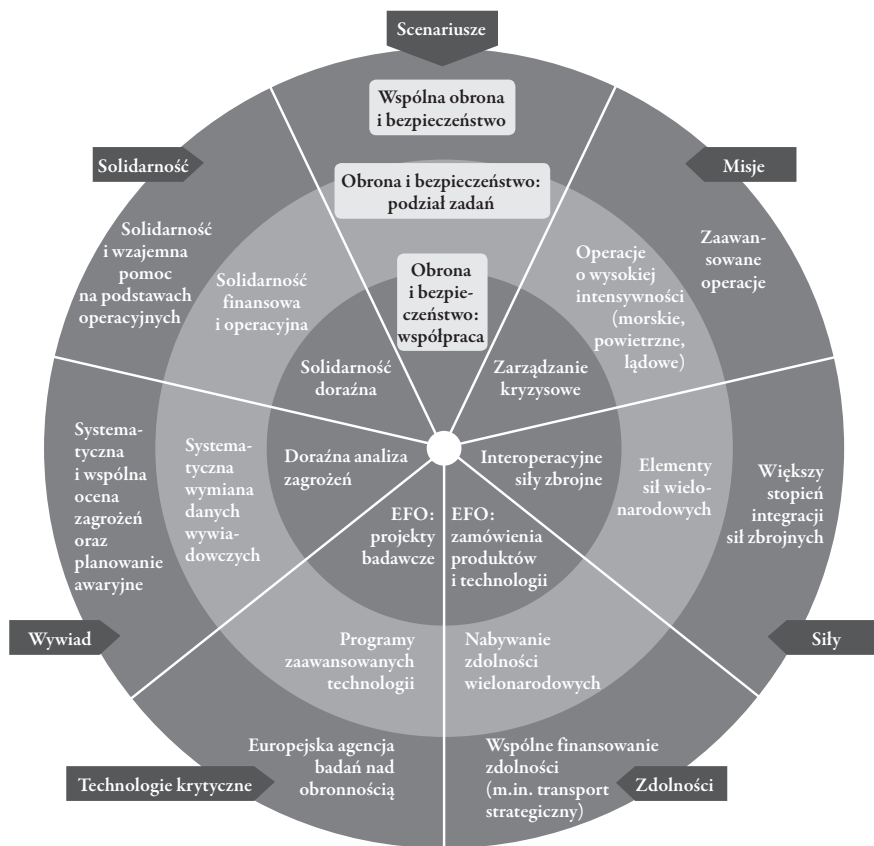
Wniosek ustawodawczy zawierał projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w sprawie planu rozwoju przemysłu obronnego w latach 2019-2020. Celem programu miało być zwiększenie konkurencyjności przemysłu obronnego Unii poprzez wspieranie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami w fazie rozwojowej produktów i technologii obronnych. Kluczowym elementem programu było jednak ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego *w celu wspierania inwestycji na rzecz wspólnych badań oraz wspólnego rozwoju wyposażenia obronnego i technologii obronnych, a także stworzenie zachęt do wspólnych zamówień w zakresie zdolności i ich wspólnego utrzymania*<sup>22</sup>. Finansowane winny być jednak tylko projekty realizowane przez co najmniej trzy przedsiębiorstwa mające swoją siedzibę w co najmniej dwóch państwach członkowskich (art. 5 ust. 2 projektu). Pula środków finansowych przeznaczona na realizację programu miała wynosić w okresie od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2020 r. 500 mln euro

<sup>21</sup> Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 315 final, s. 12-17. Biała Księżka z 1 III 2017 r. mówiła o ustanowieniu Europejskiej Unii Obrony, zaś raport refleksyjny z 7 VI 2017 r. – o utworzeniu Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Dla większej przejrzystości w dalszej części analizy przyjmuję to drugie określenie.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 294 final, s. 4.

w cenach bieżących (art. 3 projektu). Pomoc finansowa Unii Europejskiej nie mogła jednak przekraczać 20% kwalifikowalnych kosztów działań (art. 10 ust. 1 projektu)<sup>23</sup>. Analizowany wniosek ustawodawczy, rozpatrywany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, był dotąd sześciokrotnie omawiany na posiedzeniach Rady Unii Europejskiej lub jej organów przygotowawczych (22 czerwca, 4 lipca, 1 sierpnia, 16 listopada i 8 grudnia 2017 r. oraz 18 stycznia 2018 r.) i uzyskał już pozytywną opinię Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (7 grudnia 2017 r.), ale wciąż znajduje się w trakcie procesu legislacyjnego<sup>24</sup>.

Wykres 6. Trzy scenariusze rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony na podstawie raportu refleksyjnego Komisji Europejskiej z 7 czerwca 2017 r.

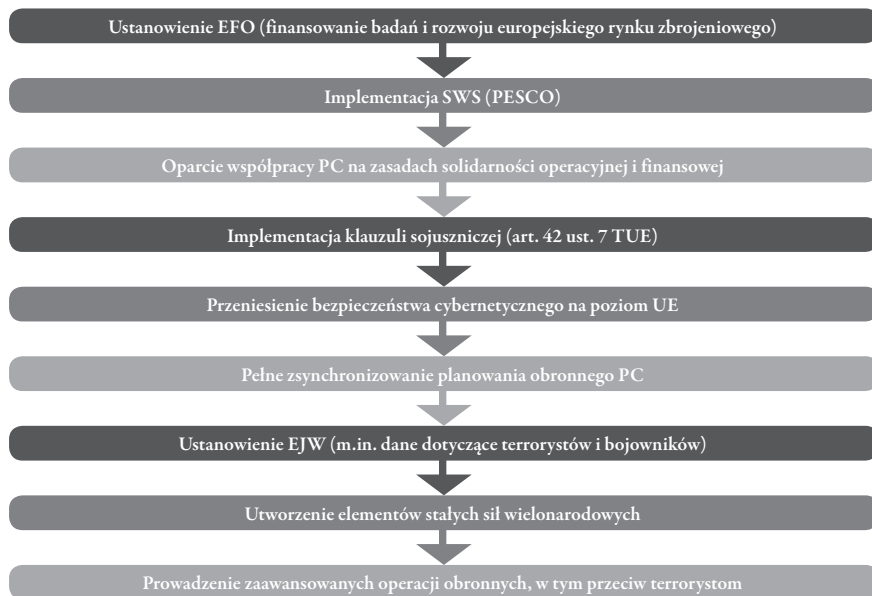


Źródło: Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 315 final, s. 17.

<sup>23</sup> Tamże, s. 15-17, 21.

<sup>24</sup> *Procedure 2017/0125/COD*, s. 1-2, [online] [https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017\\_125](https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017_125), 4 V 2018; *Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego”*, Dz.U. UE C, 2018, nr 129, s. 51-57.

Wykres 7. Etapy konstituowania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony do 2025 r.



Źródło: opracowanie własne.

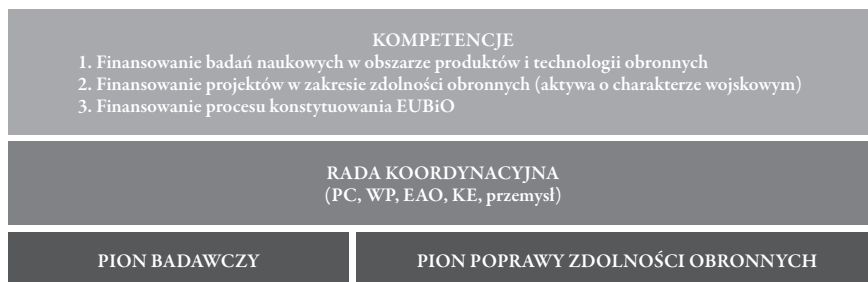
Szczegółowe zasady funkcjonowania Europejskiego Funduszu Obronnego określa wspomniany komunikat Komisji Europejskiej. EDF winien się zajmować finansowaniem trzech przedsięwzięć: badań naukowych w obszarze produktów i technologii obronnych, projektów odnoszących się do zdolności obronnych (aktywa o charakterze wojskowym) i procesu konstituowania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Docelowo EDF powinien być motorem w procesie budowania wspólnego rynku zbrojeniowego (obronnego) Unii Europejskiej, a następnie EUBiO (por. wykres 8)<sup>25</sup>.

Europejski Fundusz Obronny ma się składać z dwóch odrębnych prawnie, ale uzupełniających się materialnie pionów: pionu badawczego oraz pionu poprawy zdolności obronnych. Winna nimi zarządzać rada ds. koordynacji, złożona z przedstawicieli państw członkowskich, wysokiego przedstawiciela Unii, Europejskiej Agencji Obrony (EAO), Komisji Europejskiej oraz – *stosownie do sytuacji* – reprezentantów firm działających na rzecz przemysłu obronnego. Programy i instrumenty opracowywane w ramach obu pionów powinny być dostępne dla beneficjentów ze wszystkich państw członkowskich niezależnie od ich wielkości. Pion badań, który zaczął już funkcjonować w 2017 r. w ramach działań przygotowawczych, ma być finansowany wyłącznie ze środków budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Do końca 2020 r. na realizację jego

<sup>25</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego”*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 295 final, s. 1-20.

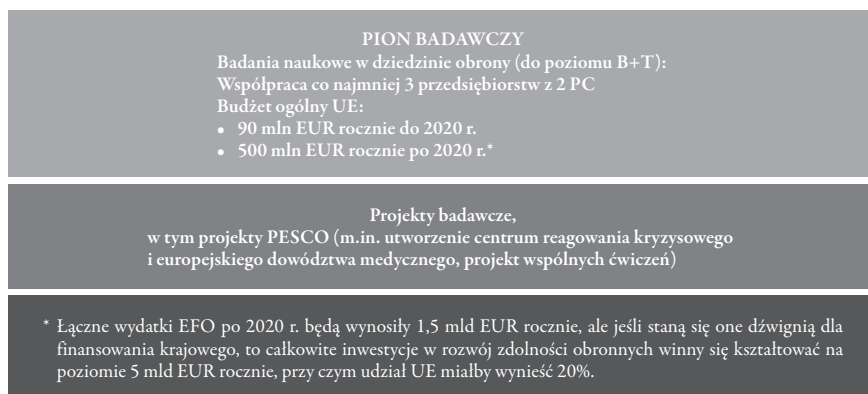
zadań przeznaczono 90 mln euro, zaś od 2021 r. jego budżet ma wynosić szacunkowo 500 mln euro rocznie. Z programu tego winny być finansowane projekty badawcze (do poziomu B+T) uwzględniające priorytety w zakresie zdolności obronnych uzgadniane przez państwa członkowskie, w tym projekty PESCO (por. wykres 9)<sup>26</sup>.

Wykres 8. Struktura i kompetencje Europejskiego Funduszu Obronnego



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 9. Pion badawczy w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego



Źródło: opracowanie własne.

Pion poprawy zdolności obronnych ma odpowiadać za finansowe wspieranie projektów (powyżej poziomu B+T) budowy prototypów (np. dronów) oraz zamawianie produktów i technologii wojskowych, w tym projektów PESCO. Będzie on finansowany w pierwszej kolejności z budżetów narodowych, a dodatkowo także z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Budżet pionu poprawy zdolności obronnych wyniesie 500 mln euro do końca 2020 r., zaś po 2020 r. szacunkowo 1 mld euro rocznie. Słabą stroną analizowanej struktury jest fakt, że wydatki na poprawę zdolności obronnych będą zróżnicowane w zależności od potencjału obronnego poszczególnych państw członkowskich.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 4-5.

W związku z tym istnieć będą dwa różne sposoby finansowania: wspieranie projektów wszystkich państw członkowskich z tzw. wspólnych ram finansowania (poziom I) oraz finansowanie projektów tych państw członkowskich, które posiadają większe zdolności obronne (poziom II) (por. wykres 10). Uwzględniając wydatki na obydwa pion, czyli pion badawczy oraz pion poprawy zdolności obronnych Unii Europejskiej, budżet EDF będzie się zatem kształtował po 2020 r. na poziomie co najmniej 1,5 mld euro rocznie<sup>27</sup>.

Wykres 10. Pion poprawy zdolności obronnych w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego

|   |
|---|
| <p><b>PION POPRAWY ZDOLNOŚCI OBRONNYCH</b><br/> Projekt w zakresie zdolności obronnych (powyżej poziomu B+T)*:<br/> ☞ wspólne ramy wspierania wszystkich PC (poziom I)<br/> ☞ rozwój wspólnych zdolności przez PC o wyższym potencjale (poziom II)<br/> Budżety PC:<br/> Budżet ogólny UE:<br/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 500 mln EUR do 2020 r.</li> <li>• 1 mld EUR rocznie po 2020 r.**</li> </ul> </p> |
| <p>Projekty w zakresie poprawy zdolności obronnych, w tym projekty PESCO (budowa prototypów [np. drony], zamawianie produktów i technologii)</p>  |
| <p>* Wydatki służące finansowaniu wyposażenia wojskowego itd.<br/> ** Łączne wydatki EFO po 2020 r. będą wynosiły 1,5 mld EUR rocznie, ale jeśli staną się one dźwignią dla finansowania krajowego, to całkowite inwestycje w rozwój zdolności obronnych winny się kształtować na poziomie 5 mld EUR rocznie, przy czym udział UE miałby wynieść 20%.</p>   |

Źródło: opracowanie własne.

Dnia 23 czerwca 2017 r., czyli dopiero po ponad siedmiu latach od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, Rada Europejska postanowiła po raz pierwszy uruchomić stałą współpracę strukturalną na podstawie art. 42 ust. 6, art. 46 ust. 1-6 TUE oraz protokołu nr 10 załączonego do TUE i TFUE<sup>28</sup>. W ślad za tym 13 listopada 2017 r. ministrowie obrony 23 państw członkowskich podpisali wspólną notyfikację wyrażającą wolę uruchomienia stałej współpracy strukturalnej i przekazali ją Radzie Unii Europejskiej oraz wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Początkowo na udział w PESCO nie zdecydowały się: Wielka Brytania, Dania, Malta, Irlandia i Portugalia. Ostatecznie jednak dwa ostatnie państwa członkowskie po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego z udziałem swoich parlamentów narodowych 7 grudnia 2017 r. dołączyły do wspólnej notyfikacji<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Tamże, s. 5-6.

<sup>28</sup> Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 8/17, Bruksela, 23 VI 2017, s. 5. Szerzej na temat zasad nawiązywania i statusu stałej współpracy strukturalnej zob. J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016, s. 256-258.

<sup>29</sup> *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, s. 1-10, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, 23 XI 2017.

Dnia 11 grudnia 2017 r. Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła decyzję ustanawiającą PESCO przez 25 państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Danii i Malty)<sup>30</sup>. Tego samego dnia decyzja weszła w życie. Była to czwarta spośród pięciu niezwykle ważnych decyzji implementacyjnych Rady do Spraw Zagranicznych we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, których przyjęcie umożliwiła ta umowa międzynarodowa<sup>31</sup>. Decyzja z 11 grudnia 2017 r. zawierała przepisy o ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej, listę uczestniczących w niej państw członkowskich, wykaz ich 20 zobowiązań w pięciu obszarach wskazanych w art. 2 a-e protokołu nr 10, a także postanowienia dotyczące zarządzania, oceny i sprawozdawczości, zakresu wsparcia ze strony ESDZ i EAO, zasad finansowania oraz warunków udziału państw trzecich<sup>32</sup>. Zarządzanie projektami PESCO ma być sprawowane na poziomie instytucji i organów Unii Europejskiej oraz na poziomie państw członkowskich. Nadrzędne decyzje i wytyczne winna podejmować Rada do Spraw Zagranicznych, opierając się na zaleceniach wysokiej przedstawiciel Unii oraz Komitetu Wojskowego UE, zaś decyzje wykonawcze będą podejmować państwa uczestniczące pod przewodnictwem państwa ramowego (art. 4 ust. 1-2, art. 5 ust. 1-3 decyzji)<sup>33</sup>.

Większość ze wspomnianych zobowiązań miała jednak bardzo ogólnikowy charakter, jak chociażby deklaracja o pogłębieniu współpracy w cyberobronie czy też wspólnym wykorzystaniu istniejących już zdolności wojskowych UE oraz sił wielonarodowych niektórych państw członkowskich do *europijskich działań zewnętrznych w dziedzinie wojskowości*<sup>34</sup>. Nieco bardziej konkretne były natomiast zobowiązania do zwiększenia krajowych budżetów obronnych, w tym wydatków na operacje wojskowe UE<sup>35</sup>, do udziału w przynajmniej jednym nowym projekcie dotyczącym strategicznie ważnych zdolności wojskowych w ramach PESCO czy też do aktywniejszego

<sup>30</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich, Dz.U. UE L, 2017, nr 331, s. 57-77.

<sup>31</sup> Dotychczas Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła 26 VII 2010 r. decyzję o ustanowieniu ESDZ (art. 45 ust. 2 TUE), 12 VII 2011 r. decyzję ustanawiającą EAO (art. 27 ust. 3 TUE) oraz 24 VI 2014 r. decyzję o uruchomieniu klauzuli solidarności (art. 222 ust. 1-3 TFUE). Nadal brak jest wniosku wysokiej przedstawiciel Unii oraz decyzji RUE w sprawie utworzenia funduszu początkowego (art. 41 ust. 3 TUE). Ponadto w dalszym ciągu nie jest jasne, w jaki sposób należy uruchomić klauzulę sojuszniczą (art. 42 ust. 7 TUE) i ewentualnie oddać do dyspozycji Unii Europejskiej wielonarodowe siły zbrojne niektórych państw członkowskich (art. 42 ust. 3 TUE), należących w przeszłości do Unii Zachodnioeuropejskiej. W tych dwóch ostatnich przypadkach wciąż bowiem brakuje przepisów implementacyjnych (por. wykres 11).

<sup>32</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315..., s. 57-61.

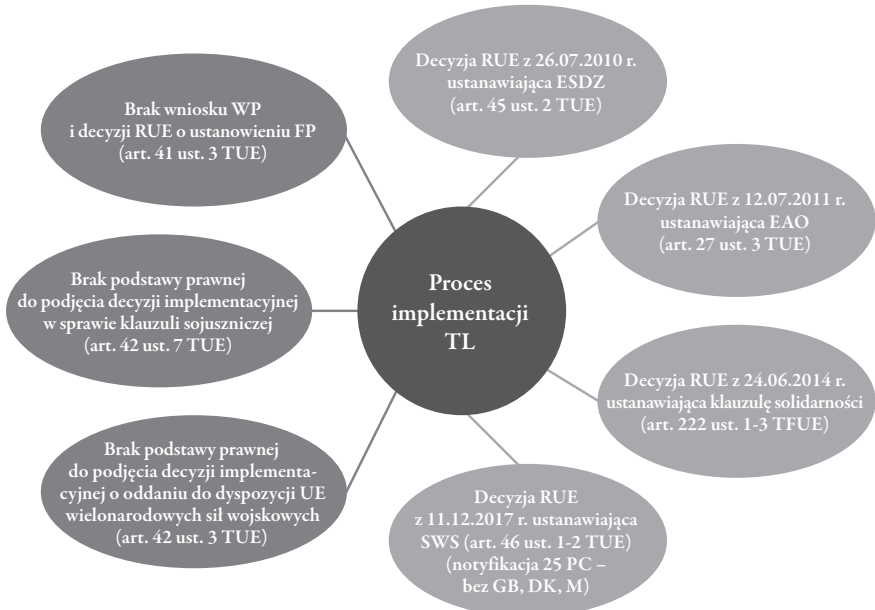
<sup>33</sup> Tamże, s. 59-60.

<sup>34</sup> W tym kontekście w dokumencie wymieniono m.in. następujące wielonarodowe siły i jednostki zbrojne: EUOKORPUS (Eurocorps), EUROMARFOR (European Maritime Force) oraz EUROGENDFOR (European Gendarmerie Force). Tamże, s. 62-63.

<sup>35</sup> W zwiększonych krajowych budżetach obronnych wydatki inwestycyjne miały stanowić 20%, zaś wydatki na badania i technologię 2% całkowitych wydatków. Por. tamże, s. 62.

uczestnictwa w misjach petersberskich (wsparcie w zakresie m.in. personelu, sprzętu, szkolenia i infrastruktury) oraz w grupach bojowych (m.in. przeprowadzanie ćwiczeń grup bojowych [państwo ramowe] lub udział w tych ćwiczeniach [wszystkie państwa uczestniczące])<sup>36</sup>.

Wykres 11. Proces implementacji traktatu lizbońskiego w latach 2010-2017



Źródło: opracowanie własne.

Dnia 11 grudnia 2017 r. uczestniczące państwa członkowskie podpisały również deklarację, w której określono pierwszą listę 17 projektów do realizacji w ramach stałej współpracy strukturalnej<sup>37</sup>. Deklaracja została przyjęta z myślą o formalnej decyzji, którą Rada do Spraw Zagranicznych miała uchwalić na początku 2018 r. W ślad za tym 6 marca 2018 r. Rada przyjęła decyzję ustanawiającą listę 17 projektów do realizacji w ramach PESCO, która jeszcze w tym samym dniu weszła w życie. Lista ta obejmowała następujące projekty: (1) europejskie dowództwo medyczne; (2) bezpieczne radio-stacje programowalne (ESSOR); (3) sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji; (4) mobilność wojskowa; (5) centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (EUTM CC); (6) centrum szkoleniowo-certyfikacyjne na potrzeby wojsk europejskich; (7) funkcja operacyjna w zakresie energii (EOF); (8) wojskowy udział w pomocy podczas katastrof; (9) morskie (pół)autonomiczne systemy środków

<sup>36</sup> Tamże, s. 62-63.

<sup>37</sup> Declaration on PESCO Projects, s. 1-2, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>, 12 XII 2017.



przeciwwinowych (MAS MCM); (10) nadzór portowy i morski oraz ochrona portów i morza (HARMSPRO); (11) unowocześnienie nadzoru morskiego; (12) platforma wymiany informacji o cyberzagrożeniach i reagowaniu na cyberincydenty; (13) zespół szybkiego reagowania na cyberincydenty i wzajemna pomoc w zakresie cyberbezpieczeństwa; (14) system strategicznego dowództwa i kontroli (C2) na potrzeby misji i operacji w dziedzinie WPBiO; (15) opancerzenie bojowych wozów piechoty, amfibii wojskowych i lekkich pojazdów opancerzonych; (16) pośrednie wsparcie ogniowe (artyleria europejska); (17) centrum EUFOR ds. operacji reagowania kryzysowego (EUFOR CROC)<sup>38</sup>.

Lista projektów obejmuje zatem przedsięwzięcia o charakterze wojskowym i cywilnym. Sześć z nich dotyczy budowania zdolności wojskowych, cztery – wojsk lądowych, trzy – marynarki wojennej, dwa – szkoleń i dwa – cyberbezpieczeństwa. Udział poszczególnych państw członkowskich w realizacji projektów jest zróżnicowany; liczba uczestników waha się od 2 do 24. Jedynie 2 państwa uczestniczą w realizacji projektów centrum szkoleniowo-certyfikacyjnego na potrzeby wojsk europejskich oraz pośrednie wsparcie ogniowe (artyleria europejska), aż 24 kraje biorą udział w realizacji projektu dotyczącego mobilności wojskowej, zaś po 13 państw partycypuje w projektach służących utworzeniu centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (EUTM CC) oraz sieci centrów logistycznych w Europie i wsparcia operacji. Najbardziej aktywne spośród państw członkowskich są Niemcy i Włochy – każde z nich przewodzi realizacji czterech projektów. Z kolei najmniej zaangażowane są Polska, Irlandia i Luksemburg, które nie tylko nie przewodzą żadnemu z projektów, lecz także uczestniczą w realizacji jedynie dwóch<sup>39</sup>.

#### Wykres 12. Zarządzanie PESCO

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Poziom nadrzędny:</b>            | Rada Unii Europejskiej (decyzje i zalecenia)<br>Wysoki przedstawiciel Unii (zalecenia)<br>Komitet Wojskowy UE (zalecenia) |
| <b>Poziom realizacji projektów:</b> | Państwa uczestniczące   |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>38</sup> *Decyzja Rady (WPZiB) nr 2018/340 z dnia 6 marca 2018 r. ustanawiająca listę projektów do zrealizowania w ramach PESCO*, Dz.U. UE L, 2018, nr 65, s. 24-27.

<sup>39</sup> Polska uczestniczy w realizacji projektów: mobilność wojskowa oraz bezpieczne radiostacje programowalne (ESSOR), Irlandia – centrum kompetencji UE (EUTM CC) oraz unowocześnienie nadzoru morskiego, zaś Luksemburg – mobilność wojskowa oraz centrum kompetencji UE (EUTM CC). *Tamże*, s. 26-27.

## UWAGI KOŃCOWE

Przyjęcie przez Radę Europejską 28 czerwca 2016 r. globalnej strategii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, która zastąpiła nieaktualną już strategię bezpieczeństwa wewnętrznego z 12 grudnia 2003 r., było bardzo istotnym osiągnięciem Unii Europejskiej. Debata nad nową strategią trwała niemal cztery lata, ponieważ prace nad tym dokumentem były odraczane najpierw z powodu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, a następnie ze względu na kryzys migracyjny Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak przyjęcie globalnej strategii i proces jej dotychczasowej implementacji w latach 2016-2018 umożliwiły Unii rozpoczęcie gruntownej reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, której realizacja zaplanowana jest do 2025 r. Jej celami mają być m.in.: ustanowienie europejskiego rynku zbrojeniowego, oparcie współpracy państw członkowskich na zasadzie solidarności operacyjnej i finansowej, zsynchronizowanie planów obronnych państw członkowskich, utworzenie elementów stałych sił wielonarodowych, stworzenie uwarunkowań do prowadzenia zaawansowanych operacji obronnych, w tym przeciwko terrorystom, a także ustanowienie do 2025 r. Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. W wyniku dotychczasowego procesu implementacji globalnej strategii oraz przepisów traktatu lizbońskiego rozpoczęto proces konstytuowania Europejskiego Funduszu Obronnego oraz uruchomiono po raz pierwszy stałą współpracę strukturalną, obejmującą realizację przez 25 państw członkowskich 17 projektów wojskowych i cywilnych. Z drugiej strony wiele z planowanych elementów reformy nie zostało jeszcze ani doprecyzowanych, ani zainicjowanych. Wciąż nie ma decyzji Rady do Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia funduszu początkowego (art. 41 ust. 3 TUE), nie jest też jasne, w jaki sposób należy uruchomić klauzulę sojuszniczą (art. 42 ust. 7 TUE) i na jakich warunkach utworzyć w przyszłości stałe siły wielonarodowe. Czy skorzystać z wielonarodowych sił zbrojnych niektórych państw członkowskich Unii na podstawie art. 42 ust. 3 TUE? Ale jak to uczynić, skoro artykuł ten nie zawiera przepisów implementacyjnych? Czym w istocie powinna być Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony? Jak konkretnie rozwiązać proceduralne, finansowe i polityczne przeszkody utrudniające rozmieszczanie grup bojowych?

## BIBLIOGRAFIA

- Council of the European Union, *Outcome of proceedings. Council conclusions on CSDP*, Brussels, 18 V 2015, 8971/15.
- Czachór Z., *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003-2008. Analiza politologiczna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2.
- Declaration on PESCO Projects*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>.
- Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich*, Dz.U. UE L, 2017, nr 331.

- Decyzja Rady (WPZiB) nr 2018/340 z dnia 6 marca 2018 r. ustanawiająca listę projektów do zrealizowania w ramach PESCO*, Dz.U. UE L, 2018, nr 65.
- Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Brussels, 8 VII 2016, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2459\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm).
- Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 315 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego”*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 295 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań w sektorze obronnym”*, Bruksela, 30 XI 2016, COM(2016) 950 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 294 final.
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Manners I., *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/13501760500451600>.
- Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.
- Nye J., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1991.
- Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego”*, Dz.U. UE C, 2018, nr 129.
- Posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych w dniu 23 lipca 2012 r. Komunikat prasowy*, Bruksela, 23 VII 2012, 12800/1/12 REV 1.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14 XII 2012, EUCO 205/12.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 19-20 grudnia 2013 r. Konkluzje*, Bruksela, 20 XII 2013, EUCO 217/13.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Konkluzje*, Bruksela, 26 VI 2015, EUCO 22/15.
- Procedure 2017/0125/COD*, [online] [https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017\\_125](https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017_125).
- Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Komunikat prasowy*, Bruksela, 6 III 2017, 110/17.
- Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, Bruksela, 14 XI 2016, 14149/16.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 34/16, Bruksela, 15 XII 2016.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 8/17, Bruksela, 23 VI 2017.

Węc J.J., *Debata nad nową strategią bezpieczeństwa zewnętrznego na forum instytucji i organów Unii Europejskiej w latach 2012-2015*, „Politeja” 2016, nr 41, [online] <https://doi.org/10.12797/politeja.13.2016.41.12>.

Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016.

*Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 VI 2016, [online] [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf).

---

**Prof. dr hab. Janusz Józef WĘC** – profesor zwyczajny nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integuracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autor ponad 200 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 19 monografii i syntez na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Ostatnio wydane monografie: *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016* (Kraków 2017); *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015* (Kraków 2016); *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia* (Kraków 2012); *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna* (Kraków 2012).