

Polityka zagraniczna Unii Europejskiej a unijna władza ustawodawcza. Wybrane zagadnienia

Tomasz Dubowski, *Uniwersytet w Białymstoku*

ORCID ID: 0000-0001-8731-2266

Streszczenie

Celem artykułu pozostaje rekonstrukcja normatywnych powiązań unijnej władzy ustawodawczej ze sferą polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Prezentowane analizy koncentrują się wokół wybranych zagadnień prawnych wskazanego problemu. Zgodnie z przyjętą hipotezą, mimo że zakres prawnych powiązań instytucji ustawodawczych UE ze sferą polityki zagranicznej Unii jest szeroki, instytucje te w ramach wskazanej polityki jedynie w ograniczonym zakresie realizują definiowaną traktatowo funkcję ustawodawczą, która jest rozumiana jako stanowienie prawa w ramach szczególnego (cechowanego określonym standardem transparentności i legitymacji demokratycznej) ustalonego traktatowo trybu. Weryfikacja hipotezy oparta została o metodę dogmatyczno-prawną i wymaga poczynienia ustaleń w zakresie natury unijnej polityki zagranicznej, identyfikacji instytucji (organów) i funkcji ustawodawczych UE oraz ich prawnych powiązań ze wskazaną polityką Unii.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka zagraniczna, władza ustawodawcza, akt ustawodawczy

Foreign policy of the European Union and Union's legislative power. Selected issues

Abstract:

The aim of this article is to reconstruct links between Union's legislative power and foreign policy of the European Union. Presented analysis focuses on legal aspects of that issue. The hypothesis of the article assumes that even though the range of legal links between EU's legislative institutions and the realm of Union's foreign policy is wide, these institutions within the policy in question only to a limited extent perform legislative function as defined by treaties and understood as law-making in accordance with particular (marked with certain standard of transparency and democratic legitimization) treaty procedure. The verification of this hypothesis is based on a dogmatic-legal method and requires the analysis concerning the nature of Union's foreign policy, the identification of Union's legislative institutions (organs) and functions and the legal links between them and the Union's foreign policy.

Keywords: European Union, foreign policy, legislative power, legislative act

Rozważania dotyczące polityki zagranicznej Unii Europejskiej (UE) stały się trwałym elementem badań poświęconych Unii jako specyficznej konstrukcji integracyjnej. Analiza odnośnie kwestii podziału władzy w jej ramach, jak i samej unijnej legislatywy, egzekutywy czy judykatury, wpisuje się również w sposób naturalny w obszar badań poświęconych UE. Zauważyć przy tym wypada, że zarówno polityka zagraniczna, jak i władza ustawodawcza, to sfery aktywności tradycyjnie związane z funkcjonowaniem państwa. Unia Europejska państwem natomiast nie jest. Dorobek nauki prawa unijnego nie wyklucza jednak możliwości zastosowania właściwych państwu pojęć i instytucji jako akceptowalnego punktu odniesienia w relacji do funkcjonowania Unii (Grzeszczak 2011a: s. 223–226). Jednocześnie z perspektywy prawnej (prawa międzynarodowego publicznego) charakter prawny Unii wciąż najbliższy wydaje się kategorii organizacji międzynarodowej. Stąd zagadnieniem wartym rozpatrzenia staje się relacja między polityką zagraniczną i legislatywą w warunkach funkcjonowania organizacji międzynarodowej, którą UE pozostaje. To zagadnienie jest przedmiotem niniejszego artykułu.

Celem prezentowanych rozważań jest identyfikacja powiązań między sferą unijnej polityki zagranicznej i zdefiniowaną traktatowo unijną legislatywą. Jednocześnie zaprezentowane analizy koncentrują się wokół prawnych aspektów wskazanego zagadnienia i tym samym zmierzać będą do ustalenia konstrukcji „włączenia” unijnego ustawodawcy w obszar polityki zagranicznej Unii. Zgodnie z przyjętą hipotezą, mimo że zakres prawnych powiązań instytucji ustawodawczych UE ze sferą polityki zagranicznej Unii jest szeroki, instytucje te w ramach wskazanej polityki jedynie w ograniczonym zakresie realizują zdefiniowaną traktatowo funkcję ustawodawczą, rozumianą jako stanowienie określonego typu aktów wiążących w ramach szczególnego (cechowanego określonym standardem transparentności i legitymacji demokratycznej), ustalonego traktatowo trybu. Weryfikacja hipotezy wymaga ustalenia: natury i zakresu aktywności UE definiowanej mianem unijnej polityki zagranicznej, a także określenia jakim podmiotom traktaty władzę ustawodawczą powierzają (wymiar organizacyjny władzy ustawodawczej UE), ustalenia istoty samej funkcji ustawodawczej na poziomie UE (wymiar funkcjonalny władzy ustawodawczej UE) oraz rekonstrukcji prawnego umocowania instytucji i funkcji ustawodawczych w ramach poszczególnych dziedzin polityki zagranicznej Unii. Owe założenia determinują jednocześnie strukturę opracowania i kolejność podejmowanych wątków.

Prezentowane opracowanie pozostaje analizą prawną, stąd w naturalny sposób dominującą metodą badawczą pozostaje metoda dogmatyczno-prawna. Wskazane w poprzednim akapicie kategorie (polityka zagraniczna UE, instytucje i funkcje ustawodawcze w UE) będą zatem rekonstruowane i opisywane zgodnie z treścią traktatów na podstawie egzegezy ich przepisów. W opracowaniu wykorzystano aparaturę pojęciową właściwą prawu unijnemu i międzynarodowemu publicznemu oraz, pomocniczo, koncepcje właściwe nauce prawa konstytucyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do organizacyjnego i funkcjonalnego wymiaru unijnej władzy ustawodawczej. Zastrzec także wyraźnie wypada, że prezentowana analiza nie aspiruje do wyczerpania podjętej problematyki, a raczej do zbadania wybranych jej aspektów prawnych.

Polityka zagraniczna Unii Europejskiej

Polityka zagraniczna, jako określonego typu działalność, intuicyjnie kojarzyć się wydaje z istotą i funkcjonowaniem państwa. Jak wskazuje R. Zięba, polityka zagraniczna „jest działalnością najwyżej zorganizowanego podmiotu politycznego jakim jest państwo, stanowi jedną z jego polityk publicznych i jest skierowaną na zewnątrz działalnością państwową w imię racji stanu, a głównym przedmiotem jej działalności jest rozwijanie i regulowanie stosunków z innymi państwami (...) i uczestnikami stosunków międzynarodowych, takich jak organizacje międzynarodowe i ugrupowania integracyjne” (Zięba 2014: s. 14). W ten sposób polityka zagraniczna staje się funkcją przypisaną państwu, choć pewną aktywność na arenie międzynarodowej prowadzić mogą także innego typu (bezterytorialne) podmioty (Łoś-Nowak 2011: s. 29).

Nie jest przy tym możliwe, w wymiarze prawnym, kwalifikowanie Unii Europejskiej jako państwa (Barcz 2010: s. 41–45, Fraser 2012: s. 5). Nie oznacza to jednak, że akty ustanawiające UE i określające fundamentalne reguły jej funkcjonowania nie dają podstaw do uznania, że Unia politykę zagraniczną w rzeczywistości prowadzi. Już w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) sygnatariusze w sposób klarowny wyrazili wolę realizacji w ramach UE wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) wzmacniającej tożsamość i niezależność Europy, obliczonej jednocześnie na wspieranie pokoju, bezpieczeństwa i postępu. W tym samym traktacie wyraźnie zaznaczono, iż UE zaangażowana jest w sferę stosunków zewnętrznych i w tym wymiarze umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli (TUE: art. 3 ust. 5). W tym zakresie Unia przyczynia się także do zachowania pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, solidarności, wzajemnego szacunku między narodami, swobodnego i uczciwego handlu, wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych (TUE: art. 3 ust. 5).

Cytowane postanowienia TUE to pewne przykłady potwierdzające żywotne zainteresowanie Unii podejmowaniem aktywności zewnętrznej, którą opisać można pojęciem polityki zagranicznej. Co interesujące, TUE we wskazanych przepisach nie tylko potwierdza zaangażowanie Unii w relacje z podmiotami trzecimi. Pozwala także wyodrębnić swego rodzaju „rację”, fundamentalny interes, który polityka tego rodzaju ma realizować. W konsekwencji nie wydaje się ulegać wątpliwości, że istnieją normatywne podstawy ku temu, by UE określoną aktywność zewnętrzną faktycznie mogła prowadzić. Można też przyjąć, że prowadzi ją jako skierowaną na zewnątrz działalność podejmowaną w imię – być może nie „racji stanu” – lecz z pewnością określonych interesów i osiągnięcia założonych celów.

Akceptacja powyższych założeń nie zmienia jednak faktu, że charakter Unii Europejskiej jako podmiotu nie jest tożsamy z charakterem państwa. W ujęciu prawnym, od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (TL), jej natura jako organizacji międzynarodowej nie wydaje się budzić zasadniczych zastrzeżeń (van Vooren, Wessel 2014: s. 4; Barcz 2010: s. 44–45). Oczywiście UE sama w sobie przejawia szereg cech szczególnych – znanych

i często analizowanych, a wyrażających się w formule unijnej ponadnarodowości (Kenig-Witkowska 2015: s. 34–39). Niemniej ów ponadnarodowy charakter Unii nie wydaje się przeczyć rdzennemu charakterowi Unii jako organizacji międzynarodowej. Taka kwalifikacja UE niesie natomiast za sobą pewne konsekwencje w odniesieniu do jej kompetencji do podejmowania określonego typu działań oraz ich zakresu.

Uznanie Unii za organizację międzynarodową oznacza, że może ona podejmować tylko taką aktywność, do jakiej upoważniły ją państwa członkowskie. Jest to efektem fundamentalnej dla funkcjonowania organizacji międzynarodowych (i determinujących ich naturę) zasady przyznania (powierzenia) kompetencji (TUE: art. 5 ust. 2). Zgodnie z nią Unia działa wyłącznie w granicach uprawnień przyznanych jej przez państwa członkowskie na mocy traktatów do osiągnięcia celów w nich zdefiniowanych. Jednocześnie wszelkie kompetencje nieprzyznane UE w traktatach pozostają kompetencjami państw członkowskich. Tym samym zakres uprawnień Unii w porównaniu z uprawnieniami państw ma charakter ograniczony. Jest on bowiem wtórny względem zakresu kompetencji państw tworzących Unię jako podmiotów suwerennych (Szczërba-Zawada 2013b: s. 153). To wola państw wyrażona w traktatach pozostaje czynnikiem kluczowym dla określania zakresu i charakteru kompetencji samej Unii – również w obszarze polityki zagranicznej. To państwa bowiem, poprzez ograniczenie wykonywania swoich uprawnień upoważniają UE do podejmowania określonych działań i ich decyzja ma w tej mierze znaczenie fundamentalne.

Z punktu widzenia unijnej polityki zagranicznej oznacza to, że Unia nie może w sposób absolutnie samodzielny definiować swych interesów wraz z wyznaczeniem katalogu instrumentów, z wykorzystaniem których interesy te (cele) będą osiągane. Fundament celów (interesów) UE wyznaczony jest bowiem w traktatach – te zaś są dziełem państw członkowskich. Wachlarz pozostających do dyspozycji narzędzi realizacji tychże celów ponownie zdefiniowany jest traktatowo. Wreszcie, zakres materii w jakich Unia może w ogóle działania podejmować, również precyzują traktaty i dotyczy to także unijnej polityki zagranicznej. W rezultacie, naturalną konsekwencją uznania Unii za organizację międzynarodową (mimo tzw. ponadnarodowego jej charakteru) pozostaje fakt, że obszary działalności UE składające się na jej politykę zagraniczną, to w istocie mozaika, kombinacja aktywności, do których realizacji UE upoważniono oraz powiązanych z nimi kompetencji i instrumentów, narzędzi realizacji określonych traktatowo celów.

Wyznaczając obszary unijnej polityki zagranicznej *sensu largo* (dziedziny, w ramach których UE zyskała upoważnienie do podejmowania działań w przestrzeni zewnętrznej) wypada w pierwszej kolejności zauważyć, iż obejmuje ona szereg dziedzin o niejednorodnej naturze. Jej istotnym elementem pozostaje wzmiankowana wyżej WPZiB wraz ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) stanowiącą jej integralną część. Trudno jednak utożsamiać całość polityki zagranicznej Unii wyłącznie ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (Keukeleire, Delreux 2014: s. 11–14, Reynaert 2012: s. 207). Obejmuje ona również dziedziny takie, jak: wspólna polityka handlowa (WPH), współpraca na rzecz rozwoju, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi oraz pomoc humanitarna. Co więcej, wskazane tu elementy działań zewnętrznych

uzupełniane są tzw. wymiarem zewnętrznym polityk kwalifikowanych jako wewnętrzne. Eksternalizacja unijnych polityk wewnętrznych obejmuje przy tym w głównej mierze obszar przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a w tych ramach politykę wizową czy migracyjną (Dubowski 2017: s. 42–43). Wydaje się zatem, iż dopiero połączenie WPZiB i innych obszarów działań zewnętrznych z zewnętrznymi aspektami polityk wewnętrznych tworzy w efekcie politykę zagraniczną Unii w szerokim jej rozumieniu. Co jednak istotne, zarówno zakres tej polityki, jak i specyfika jej składowych mają charakter wtórny względem decyzji państw członkowskich wyrażonej w traktatach Unię konstytuujących.

Kwestią wymagającą dobitnego podkreślenia w odniesieniu do zdefiniowanej w powyższy sposób unijnej polityki zagranicznej jest to, iż mnogości dziedzin składających się na ową politykę towarzyszy ich odmienny co do istoty charakter. Różnicowanie to obejmuje z jednej strony katalog celów szczegółowych realizowanych w ramach danej dziedziny polityki zagranicznej Unii, z drugiej natomiast – zakres i charakter dostępnych w tych dziedzinach instrumentów prawnych, kształt stosownych procedur, a co za tym idzie również stopień zaangażowania unijnych instytucji w poszczególne dziedziny tejże polityki. W sposób szczególnie wyraźny manifestuje się dychotomia między WPZiB, jako międzyrządową formułą współpracy, a działaniami zewnętrznymi uregulowanymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), m.in. WPH. Odzwierciedla ją treść art. 24 ust. 1 TUE, zgodnie z którym WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom. Na tym tle, w doktrynie prawa europejskiego, stosunkowo często politykę zagraniczną UE postrzega się w dwóch wymiarach – *high* oraz *low policy* (Hoffman 1966: s. 862–915, Gauttier 2004: s. 24, van Elsuwege 2010: s. 988). Sfera pierwsza to sfera „czystej” polityki związanej z zagadnieniami dyplomacji i bezpieczeństwa, druga z kolei to sfera zagadnień gospodarczo-społecznych.

W świetle powyższych ustaleń pytaniem istotnym pozostaje to, czy pojmowana w powyższy sposób polityka zagraniczna UE stanowi przedmiot zainteresowania unijnego ustawodawcy oraz w jaki sposób (i w jakim stopniu) w wymiarze prawnym ustawodawca ten powiązany pozostaje z unijną polityką zagraniczną. Odpowiedź na to pytanie wymaga uprzedniego odniesienia się do kwestii natury unijnej władzy ustawodawczej – zarówno w jej organizacyjnym, jak i funkcjonalnym wymiarze.

Władza ustawodawcza w UE – aspekty organizacyjne i funkcjonalne

Dążąc do ustalenia w jaki sposób kształtują się normatywne powiązania między polityką zagraniczną UE a unijną władzą ustawodawczą określić należy model owej władzy na płaszczyźnie Unii. Innymi słowy – wskazać należy podmioty identyfikowane traktatowo jako instytucje ustawodawcze (wymiar organizacyjny omawianej władzy) oraz istotę działań ustawodawczych jako aktywności przypisanej owym instytucjom (wymiar funkcjonalny omawianej władzy). Na tym tle możliwym będzie odtworzenie prawnej konstrukcji umocowania unijnego ustawodawcy w ramach unijnej polityki zagranicznej.

Pogląd o możliwości aplikowania względem Unii właściwych państwu prawno-ustrojowych zasad i mechanizmów jest obecny w literaturze (Poboży 2014, Conway 2011), jednak postulowana w tej mierze jest pewna ostrożność dyktowana specyficzną naturą Unii (Grzeszczak 2015: s. 66). W debacie naukowej szczególnie często podnoszony jest problem tak podziału władzy, jak i równowagi instytucjonalnej jako koncepcji opisujących organizację władzy UE oraz relacji między nimi (m.in. Poboży 2014: s. 133–138, Conway 2011: s. 319–321, Szczerba-Zawada 2013a: s. 48–49, Grzeszczak 2011a: s. 61–65). Na tym tle, dość powszechnie akceptowany jest też pogląd o możliwości wyodrębnienia na poziomie Unii władzy ustawodawczej (Ziller 2008: s. 141–147, Lenaerts 1991: s. 11–35) – tak w funkcjonalnym, jak i w organizacyjnym wymiarze.

O funkcji ustawodawczej Traktaty mówią wyraźnie w przepisach regulujących status Rady i Parlamentu Europejskiego (PE) i tym właśnie instytucjom realizację (wspólną) funkcji ustawodawczej powierzają (TUE: art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 1). Powierzenie to znajduje swe odzwierciedlenie w ramach uregulowanych traktatowo procedur ustawodawczych (TUE: art. 289, art. 294). W konsekwencji akty kwalifikowane formalnie jako akty ustawodawcze UE stanowiące są wspólnie przez obie te instytucje i w zasadzie wyłącznie przez nie, jakkolwiek w różnych konfiguracjach (Doliwa-Klepcka 2014: s. 195–289). Tym samym, z formalno-prawnego punktu widzenia uznać można, że charakter ustawodawczy przypisano traktatowo Radzie i PE i tylko te dwie instytucje upoważnione są do dokonania czynności przyjęcia aktu ustawodawczego (por. też TFUE: art. 297 ust. 1). W rezultacie zabieg przypisania funkcji legislacyjnej do określonego organu, typowy w rozważaniach właściwych krajowemu prawu konstytucyjnemu (Garlicki 2014: 72, Kuciński 2003: s. 70–71, Banaszak 2012: s. 415–416), zastosowano również na płaszczyźnie Unii. Powierzenie funkcji ustawodawczej obu wskazanym instytucjom czyni więc możliwym identyfikację organizacyjnego wymiaru unijnej władzy ustawodawczej. Na tym tle wypada jednak wyjaśnić następujące kwestie.

Po pierwsze, wyjaśnienia wymaga problem demokratycznej legitymacji obu instytucji ustawodawczych. Oto bowiem procedura legislacyjna jako (specjalny) tryb prowadzący do przyjęcia aktu ustawodawczego stosunkowo często określana jest mianem „parlamentarnej” (Schütze 2005: s. 5) i jako taka zakłada fundamentalne zaangażowanie w jej przebieg organu legitymowanego poprzez demokratyczny wybór jego składu (Bast 2012: s. 891).

Jeżeli uznać, że proces ustawodawczy cechować powinien swego rodzaju „parlamentarny” charakter wyrażający się w decydującym udziale czynnika demokratycznie legitymowanego, to wydaje się, że na poziomie UE w sposób naturalny owym czynnikiem przedstawicielskim staje się Parlament Europejski (TUE: art. 10 ust. 2, art. 14 ust. 3, Bazylińska-Nagler 2015: s. 46). Analiza art. 294 TFUE regulującego szczegółowo przebieg zwykłej procedury prawodawczej potwierdza, iż PE i Rada pozostają równoprawnymi legislatorami. Wpływ PE na proces przyjmowania aktu jest w tym przypadku bardzo silny. W ten sposób właściwy ustawodawstwu wymóg „parlamentarnej” natury procesu legislacyjnego materializowałby się na poziomie UE w sposób dostateczny. Jednak obok procedury zwykłej traktaty przewidują także specjalną procedurę ustawodawczą, która

nie posiada jednolicie uregulowanego przebiegu. Owszem, akt przyjmowany jest przez Radę z udziałem PE lub przez PE z udziałem Rady (TFUE: art. 289 ust. 2). Artykuł 289 ust. 2 TFUE nie precyzuje jednak na czym polegać ma udział PE (lub Rady) w przyjęciu aktu ustawodawczego. Regulują to konkretne przepisy odwołujące się do specjalnej procedury prawodawczej i wypada dostrzec, iż – w zależności od przypadku – udział PE w przyjęciu aktu ma różny charakter. Najmniej problematyczna pozostaje procedura, w ramach której to sam PE przyjmuje akt z udziałem (za zgodą) Rady (np. TFUE: art. 223 ust. 2 czy art. 226) i w ten sposób staje się właściwym legislatorem. Procedura, w której to Rada przyjmuje akt za zgodą PE także nie generuje wątpliwości – bez zgody PE akt po prostu nie zostanie przyjęty. Jednak na okoto trzydzieści przypadków, gdy legislatorem w ramach specjalnej procedury ustawodawczej jest Rada, jedynie w sześciu (z pominięciem procedury budżetowej) wymagana jest zgoda PE, w pozostałych zaś Rada stanowi po konsultacji z nim. Tym samym akt przyjęty we wskazanym trybie będzie aktem ustawodawczym, jakkolwiek proceduralnie udział Parlamentu wydaje się osłabiony. Konsultacja, będąca formą udziału w procesie przyjęcia aktu, może być wątpliwa z perspektywy standardu „parlamentarnej” procedury legislacyjnej jako elementu realizacji funkcji ustawodawczej, nawet przy założeniu, iż liczba przypadków, gdzie wymagane jest zastosowanie specjalnej procedury ustawodawczej jest stosunkowo niewielka (Wróbel 2010: s. 653). Fundamentem pozostaje zwykła procedura ustawodawcza, stąd powyższe uwagi wskazują na pewne sytuacje wyjątkowe, choć niewątpliwie zasługujące na odnotowanie.

O ile jednak to PE pozostaje instytucją, której skład pochodzi z wyborów bezpośrednich, o tyle warto zwrócić uwagę na status Rady w tym względzie. Zgodnie z art. 10 ust. 2 TUE w Radzie reprezentowane są państwa członkowskie (nie zaś obywatele) przez swoje rządy. Jednocześnie jednak ten sam przepis stanowi, że rządy te odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi lub przed swoimi obywatelami. Na tym tle kształtuje się koncepcja podwójnej legitymacji procesu ustawodawczego jako przynależnego PE i Radzie. Demokratyczna legitymacja pierwszej instytucji materializuje się w ujęciu klasycznym jako pełnomocnictwo do zastępowania reprezentowanych (Bazylińska-Nagler 2015: s. 46). W przypadku drugiej instytucji A. von Bogdandy dostrzega wagę tzw. podwójnej struktury legitymizacyjnej UE, opierającej się z jednej strony na „unijnej społeczności” – ogóle obywateli UE – oraz z drugiej strony, na wspólnotach narodowych zorganizowanych politycznie na mocy konstytucji państw członkowskich (von Bogdandy 2003: s. 174, von Bogdandy 2009: s. 49). W takim ujęciu przymiot demokratycznej legitymacji przysługiwałby obu wskazanym instytucjom (legislatorom), przy czym zaprezentowana koncepcja uwzględnia specyfikę UE jako podmiotu pozapaństwowego (von Bogdandy 2003: s. 174). W rezultacie zasadną wydaje się teza o charakterze Rady i PE jako bikameralnej władzy ustawodawczej na poziomie Unii (Bast 2012: s. 892, Calabresi, Bady 2010: s. 7).

Po drugie wskazać należy, że aktywność instytucji UE kwalifikowanych jako ustawodawcze nie wyczerpuje się wyłącznie w działalności polegającej na wydawaniu aktów ustawodawczych. Analiza przepisów traktatowych dowodzi, iż PE i Radzie przypisać można wykonywanie również innych funkcji, np. wykonawczych, kontrolnych czy kreacyjnych

(TUE: art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 1, TFUE: art. 234, 257, art. 291 ust. 2). Funkcja ustawodawcza wydaje się jednak być sednem aktywności obu instytucji i przesądzać o ich profilu jako unijnych ustawodawców. W pewnych przypadkach realizacja innych wskazanych tu funkcji odbywa się poprzez działalność ustawodawczą PE i Rady (TFUE: art. 257). Ważne jest także podkreślenie, że nawet w sytuacjach, w których wskazane instytucje tworzą prawo (normy generalne i abstrakcyjne), lecz czynią to poza procedurami ustawodawczymi (np. TFUE: art. 103 ust. 1), czyli w formie aktów „bez przymiotnika” (Herma 2008: s. 27–28), nie działają jako legislator. Uwaga ta zachowuje aktualność również w relacji do pozostałych unijnych instytucji. Nawet jeśli traktaty upoważniają je do przyjmowania aktów wiążących, w tym rozporządzeń (TFUE: art. 105 ust. 3, art. 106 ust. 3, art. 108), nie oznacza to, że instytucje te stają się ustawodawcą. Nie przyjmują bowiem aktów w trybie ustawodawczym (gwarantującym określony stopień demokratyzacji, otwartości i przejrzystości, co szczegółowo omówiono w kolejnym punkcie), bowiem ten zastrzeżony jest dla PE i Rady. Co jednak ważne dla ogółu prezentowanych rozważań, PE i Rada mogą pozostawać silnie zaangażowane w realizację różnego rodzaju polityk Unii, nie pełniąc w ich ramach funkcji ustawodawczej bądź nie pełniąc wyłącznie tej funkcji.

Wreszcie, po trzecie, pozostaje pytanie czy poza Radą i PE również inne instytucje posiadają tego rodzaju wpływ na wykonywanie funkcji ustawodawczej w Unii, który uzasadniałby ich kwalifikację jako instytucji ustawodawczych. Wskazać bowiem warto, że istotną rolę w procedurach ustawodawczych odgrywać mogą m.in. Rada Europejska i Komisja. W przypadku pierwszej instytucji jako przykład zaangażowania w proces ustawodawczy wskazuje się (Szczerba-Zawada 2013a: s. 51) m.in. art. 48, art. 82 ust. 3 czy art. 83 ust. 3 TFUE. W przypadku Komisji natomiast już standardowy przebieg zwykłej procedury ustawodawczej zakłada jej inicjatywę (TFUE: art. 289 ust. 1, art. 294 ust. 2). Co więcej, istotną rolę Komisja pełni również na dalszych etapach tej procedury (TFUE: art. 294 ust. 6, 7 lit. c, 9, 11). Czy jednak uprawnienia te pozwalają kwalifikować Radę Europejską i Komisję jako ustawodawców? W przypadku Rady Europejskiej szczególnego znaczenia nabiera art. 15 ust. 1 TUE wyraźnie pozbawiający ją prawa wykonywania funkcji ustawodawczej, jakkolwiek sposób jej legitymacji demokratycznej uzasadnić można w podobny sposób, jak w przypadku Rady (TUE: art. 10 ust. 2). Co więcej, a uwaga ta odnosi się do obu rozpatrywanych instytucji, ich niewątpliwy wpływ na proces ustawodawczy w UE nie wydaje się przesłanką wystarczającą do uznania ich charakteru jako legislatorów. To raczej nie funkcja ustawodawcza definiuje ich profil (TUE: art. 15, art. 17). Można wreszcie podjąć próbę uzasadnienia charakteru Rady Europejskiej czy Komisji jako ustawodawców w oparciu o twierdzenie, że wypełniają one funkcje pozalegislacyjne właściwe także organom ustawodawczym. Nauka prawa konstytucyjnego faktycznie dostrzega tego rodzaju „inne” funkcje tychże organów, np. ustrojodawczą (Banaszak 2012: s. 435–436). Przeniesienie podobnego założenia na poziom UE skutkować miałyby uznaniem Rady Europejskiej za legislatora m.in. z racji na fakt pełnienia przez nią roli ustrojodawczej. Niemniej na poziomie krajowym zaznacza się, że tego typu funkcja realizowana jest w trybie ustawodawczym (Banaszak 2012: s. 436). W przypadku Rady Europejskiej jej wpływ na kształt podstaw ustrojowych Unii materializuje się zaś w zupełnie innym trybie (TUE: art.

48 ust. 6 i 7). Zmiana traktatów przybiera tu postać swoistej rewizji umowy międzynarodowej dokonywanej w szczególnym, ale pozaustawodawczym trybie (TUE: art. 48 ust. 6 i 7), a ową ustrojodawczą naturę Rady Europejskiej rozpatrywać należy na tle jej funkcji i składu regulowanego art. 15 ust. 1 TUE.

W efekcie można stwierdzić, że stanowiące podstawy funkcjonowania Unii traktaty umożliwiają identyfikację unijnych instytucji ustawodawczych i tym samym rekonstrukcję władzy ustawodawczej UE w jej organizacyjnym wymiarze. W tym ujęciu władzę tę tworzą Rada i PE stając się unijnym ustawodawcą *sensu stricte*, posiadającym kompetencje do stanowienia określonej kategorii aktów wiążących w ściśle określonym trybie. Istota owych aktów (aktów ustawodawczych) wymaga jednak szerszej refleksji.

W pewnym uogólnieniu można stwierdzić, że istotą wykonywania funkcji ustawodawczej pozostaje przyjmowanie aktów prawnie wiążących o abstrakcyjnym i generalnym charakterze w specjalnym trybie (Poboży 2014: s. 152, Bast 2012: s. 891, Schütze 2005: s. 5), a ukierunkowanych na przyszłość (Möllers, 2013: s. 84). Akty przyjmowane w ten sposób (ustawodawcze) stawać mają się w konsekwencji aktami spajającymi sferę prawa i polityki (Bast 2012: s. 891), odzwierciedlającymi polityczne wybory danej wspólnoty (Poboży 2014: s. 152). Tym samym istotę funkcji ustawodawczej współokreślają: natura samego aktu będącego efektem działalności legislacyjnej oraz aspekt proceduralny (wzmiankowany wyżej).

Zasadniczy rdzeń funkcji ustawodawczej w ramach Unii odtworzyć można na podstawie art. 289 ust. 1–3 TFUE. W jego świetle realizacja funkcji ustawodawczej polegać ma na przyjmowaniu aktów wiążących (w postaci rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji) w trybie zwykłej bądź specjalnej procedury prawodawczej. W świetle tych regulacji stwierdzić wypada, iż w wymiarze prawnym natura aktu ustawodawczego UE jako takiego nie została materialnie sprecyzowana. Tym samym charakter poszczególnych aktów UE przewidziany w art. 288 TFUE może generować wątpliwość pod kątem ich generalnego i abstrakcyjnego charakteru przypisywanego wszak tradycyjnie aktom ustawodawczym. Rozporządzenie pozostaje wprowadzie aktem prawnym możliwym do zastosowania w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych i „wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób” (Wyrok Trybunału 1977). O ile jednak jego natura wydaje się w tym kontekście najmniej problematyczna, o tyle charakter decyzji wskazującej adresata (TFUE: art. 288 zd. 4) pozostaje ewidentnie odmienny. Różnice w odniesieniu do natury aktów unijnych, kwalifikowanych jako ustawodawcze, należy zatem w omawianym kontekście odnotować. Jest to istotne tym bardziej, że również akty pozbawione formalnie waloru „ustawodawczego” przybierać będą formę analogiczną jak akty ustawodawcze – rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. I również one mogą dotyczyć kwestii fundamentalnym z perspektywy funkcjonowania UE i realizacji jej polityk (np. TFUE: art. 74 czy art. 103 ust. 1). W konsekwencji uznać można, że traktaty faktycznie przewidują kategorię „aktu ustawodawczego”, nie definiują jednak jego istoty i jak twierdzi J. Bast – poza pewnymi wyjątkami – nie przypisują mu w sposób wyłączny wyróżniających go określonych cech (Bast 2012: s. 893–894). Wyjątki odnaleźć można w art. 3 ust. 2 oraz w art. 290 ust. 1 TFUE, a sprowadzają się one tego, iż, po pierwsze,

zawarcie umowy międzynarodowej przewidzianej w akcie ustawodawczym staje się wyłączną kompetencją UE (TFUE: art. 3 ust. 2) zaś po drugie, upoważnienie do wydania aktu delegowanego można zawrzeć jedynie w akcie ustawodawczym (TFUE: art. 290 ust. 1) (por. także M. Poboży 2014: s. 190). Podkreślić także wypada, że to akty ustawodawcze w hierarchii źródeł prawa wtórnego UE zajmują najwyższe miejsce (Grzeszczak 2015: s. 69). Wydaje się jednak, że poza wskazanymi cechami aktów ustawodawczych nie definiuje ich ani ich treść, ani generalny i abstrakcyjny charakter.

Owych cech wyróżniających wyłącznie akty ustawodawcze UE poszukiwać można też w sferze proceduralnej. Przypomnieć przy tym warto, iż walor aktu ustawodawczego Unii przysługuje jedynie aktom przyjętym w trybie zwykłej lub specjalnej procedury prawodawczej (TFUE: art. 289 ust. 3). Tym samym wszelkie akty przyjęte poza tymi procedurami – bez względu na rodzaj (np. rozporządzenie) – charakteru ustawodawczego posiadać nie mogą. W tym kontekście podkreślić wypada, że unijne procedury ustawodawcze charakteryzują szczególne wymogi co do otwartości i przejrzystości ich przebiegu (Lenaerts, Van Nuffel 2011: s. 646). Dla przykładu – to nad projektami aktów ustawodawczych Rada i PE debatują i głosują w sposób jawny (TFUE: art. 15 ust. 2). Kolejne elementy proceduralnie „przynależne” kategorii aktów ustawodawczych to, jak wskazuje J. Bast, m.in. wynikające z Protokołów dołączonych do TUE i TFUE (Protokół nr 1 i 2) obowiązki przekazywania parlamentom narodowym projektów aktów ustawodawczych kierowanych do PE i Rady czy ciążący na Komisji wymóg przeprowadzenia szerokich konsultacji przed złożeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego (Bast 2012: s. 894).

Podsumowując, można zatem stwierdzić, że rdzeniem funkcji ustawodawczej w UE pozostaje zasadniczo stanowienie aktów wiążących w określonym trybie (procedury ustawodawcze), zakładającym określony standard otwartości i transparentności (por. Lenaerts, Van Nuffel 2011: s. 646), przypisanym konkretnym, legitymowanym demokratycznie, choć w niejednolity sposób, instytucjom (Rada, PE). W ujęciu funkcjonalno-organizacyjnym zatem unijna władza ustawodawcza powierzona jest Radzie i PE, a polega na przyjmowaniu aktów wiążących (niekoniecznie generalnych i abstrakcyjnych) w trybie stosownych procedur.

W tym świetle należy odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób pojmowana w powyższy sposób władza ustawodawcza UE umocowana jest w sferze unijnej polityki zagranicznej. Innymi słowy – na ile polityka zagraniczna UE stanowi obszar realizacji funkcji ustawodawczych, na ile zaś obszar aktywności Rady i PE (ustawodawcy), realizujących jednak funkcje innego typu niż ustawodawcze.

Polityka zagraniczna UE jako obszar aktywności unijnego ustawodawcy

W świetle powyższych uwag unijną legislację można traktować jako aktywność odrębną względem innego typu działań normotwórczych – głównie poprzez zaangażowanie w procedury ustawodawcze wskazanych instytucji oraz określony traktatowo,

stopień otwartości i przejrzystości procesu ustawodawczego. Zastrzec jednak należy, że działania PE i Rady nie posiadają wyłącznie charakteru ustawodawczego. W efekcie konfrontując unijną władzę ustawodawczą ze sferą unijnej polityki zagranicznej wypada zbadać, na ile sfera ta stanowi przedmiot aktywności o legislacyjnej naturze (i w naturalny sposób zakłada zaangażowanie PE i Rady), na ile zaś pozostaje ona obszarem zainteresowania unijnego ustawodawcy, realizującego jednak funkcje innego typu niż ustawodawcze. Umożliwi to ocenę umocowania w tonie polityki zagranicznej UE właściwych ustawodawstwu unijnemu mechanizmów transparentności procesu decyzyjnego oraz udziału w nim – bez względu na charakter – legitymowanych demokratycznie (choć w szczególnie sposób) instytucji. Wskazać zatem wypada, które z obszarów owej polityki stanowią przedmiot regulacji ustawodawczej.

W przypadku obszarów działań zewnętrznych uregulowanych w TFUE (zatem innych niż WPZiB), w zasadzie wszystkie ich elementy kluczowe objęte są procedurą ustawodawczą, a w konsekwencji akty przyjmowane w ich ramach będą posiadały charakter aktów ustawodawczych w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE. Wspólna polityka handlowa wymaga określenia ram jej realizacji, które definiowane są w formie aktów ustawodawczych. Potwierdza to treść art. 207 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Rada i Parlament Europejski – działając w trybie zwykłej procedury ustawodawczej – przyjmują środki określające ramy wdrażania wspólnej polityki handlowej. Dodatkowo cytowany przepis stanowi, iż Rada i PE wydają w tej mierze rozporządzenia. W ten sposób WPH staje się przedmiotem aktywności legislacyjnej UE *sensu stricte* – aktów ustawodawczych.

Podobny schemat przyjęto w odniesieniu do pozostałych uregulowanych w TFUE obszarów działań zewnętrznych Unii. W ramach współpracy na rzecz rozwoju, PE i Rada, ponownie w trybie zwykłej procedury ustawodawczej, przyjmują środki konieczne do realizacji owej współpracy (TFUE: art. 209 ust. 1). Różnica względem WPH polega tu na tym, że nie narzucono ustawodawcy formy przyjmowanego aktu. W zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej również postanowiono, że to Rada i PE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki niezbędne do realizacji tego rodzaju współpracy (TFUE: art. 212 ust. 2). Raz jeszcze wybór formy aktu pozostawiono tu ustawodawcy. Wreszcie, w ramach pomocy humanitarnej to Rada i PE ustalają ramy prowadzenia akcji tego typu pomocy przez Unię i czynią to w trybie zwykłej procedury ustawodawczej, przy czym również w tej dziedzinie traktat nie narzuca ustawodawcy formy aktu (TFUE: art. 214 ust. 3). W każdym z wymienionych przypadków jednak przyjęte rozporządzenie, dyrektywa lub decyzja będą miały charakter aktu ustawodawczego. Zwrócić wypada także uwagę, iż w omawianym zakresie dominuje zwykła procedura ustawodawcza, która – jak się wydaje – w najpełniejszy sposób balansuje rolę Rady i PE w procesie decyzyjnym.

Uznać zatem można, że fragment polityki zagranicznej UE w postaci działań zewnętrznych uregulowanych w TFUE w szerokim zakresie stanowi przedmiot unijnych regulacji natury ustawodawczej. Tytułem uzupełnienia dodać należy, że w tych samych obszarach dopuszczalne jest również stanowienie aktów o nieustawodawczym charakterze w postaci umów międzynarodowych (co jest naturalne w obliczu specyfiki opisy-

wanej aktywności), a także decyzji Rady przyjmowanych na wniosek Komisji (TFUE: art. 213) czy tzw. środków ograniczających w ramach cytowanego wyżej art. 215 TFUE. Dodać także należy, iż cechowane pewnym potencjałem zewnętrznym polityki wewnętrzne Unii również regulowane są w drodze aktów ustawodawczych. W przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości polityki takie, jak: polityka w zakresie kontroli granicznej (TFUE: art. 77 ust. 2), polityka azylowa (TFUE: art. 78 ust. 2) i imigracyjna (TFUE: art. 79 ust. 2) również poddane zostały trybowi zwykłej procedury ustawodawczej, a w konsekwencji uczyniono je materiają unijnych regulacji ustawodawczych.

Poza TFUE pozostaje istotny element polityki zagranicznej UE, jakim jest wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (*high policy*). W tym zakresie sytuacja kształtuje się w zdecydowanie odmienny sposób.

Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej, WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom na tle pozostałych elementów polityki zagranicznej Unii (TUE: art. 24 ust. 1). Ujmując rzecz w skrócie – zasadą w ramach WPZiB (jakkolwiek z dopuszczeniem pewnych wyjątków) pozostaje podejmowanie decyzji jednomyślnie, zaangażowanie w jej programowanie i realizację głównie instytucji o profilu międzyrządowym (reprezentujących rządy państw członkowskich) oraz zmodyfikowany w porównaniu z nurtem ponadnarodowym zestaw dostępnych instrumentów prawnych (Szczërba-Zawada 2013c: s. 293–295). Tę specyfikę WPZiB można natomiast tłumaczyć m.in. pewną niechęcią państw członkowskich do poddawania sfery polityki zagranicznej decyzjom organizacji międzynarodowej, do której należą (Keukeleire, Delreux 2014: s. 3–4). Co szczególnie ważne – w ramach WPZiB nie jest możliwe przyjmowanie aktów ustawodawczych (TUE: art. 24 ust. 1). Reguła ta koresponduje m.in. z obecnym w literaturze uznaniem polityki zagranicznej za materię podlegającą egzekutywie (Craig 2004: s. 4; Grzeszczak 2013: s. 30; Grzeszczak 2011b: s. 7; Poboży 2014: s. 198). WPZiB nie jest wprawdzie jedynym elementem polityki zagranicznej Unii, to ona jednak najsilniej skoncentrowana jest wokół zagadnień dyplomacji, bezpieczeństwa i obrony (TUE: art. 24 ust. 1). Ów szczególnie charakter wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powoduje, że w jej ramach na działalność ustawodawczą – regulacje w postaci aktów ustawodawczych – miejsca nie ma. Jasno potwierdza to art. 24 ust. 1 TUE stanowiąc, iż w ramach WPZiB przyjmowanie aktów ustawodawczych jest wykluczone. Tym samym poważny element polityki zagranicznej Unii Europejskiej *sensu largo* wyłączony został spod działalności legislacyjnej w rozumieniu art. 289 TFUE. Katalog instrumentów WPZiB obejmuje innego typu narzędzia (TUE: art. 25), a dominuje tu kategoria „decyzji”, które jednak nie posiadają charakteru ustawodawczego i przyjmowane są w zdecydowanie innym niż ustawodawczy trybie. Co więcej, środki przyjmowane przez Radę w oparciu o przepisy TFUE i na podstawie stosownej decyzji w ramach WPZiB (TUE) również nie mają charakteru ustawodawczego (TFUE: art. 215 ust. 1 i 2).

W rezultacie uznać należy, że polityka zagraniczna Unii Europejskiej w określonym zakresie stanowi przedmiot funkcji ustawodawczej pojmowanej jako stanowienie prawa w formie aktów ustawodawczych. Zastrzec jednak wypada, iż stopień, w jakim akty ustawodawcze UE penetrują sferę jej polityki zagranicznej, zależy od rozpatrywanej dziedzi-

ny. W tym natomiast ujęciu jasnym staje się, że w wymiarze ściśle polityczno-obronnym (WPZiB) przyjmowanie aktów ustawodawczych pozostaje wykluczone. Jednocześnie w sferze ukierunkowanej na społeczno-gospodarcze aspekty aktywności zewnętrznej Unii akty tego rodzaju mają zasadnicze znaczenie. Oznacza to, że właściwa ustawodawstwu UE specyfika aktu wiążącego oraz pewien proceduralny standard otwartości i przejrzystości procedur decyzyjnych charakteryzuje zasadniczo obszary poza WPZiB, której programowanie i implementacja opierają się na odmiennych założeniach. Standard ten jest jednocześnie zasadą w obszarze działań zewnętrznych regulowanych TFUE.

W świetle powyższych ustaleń i przy uznaniu, iż funkcja ustawodawcza w UE przypisana jest PE i Radzie, w sposób relatywnie klarowny kształtuje się model zaangażowania tych instytucji w obszar unijnej polityki zagranicznej. W zakresie działań zewnętrznych obejmujących WPH, współpracę na rzecz rozwoju, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną oraz pomoc humanitarną zaangażowanie PE i Rady definiowane jest ich rolą jako ustawodawcy, a szczegóły określane są przebiegiem stosownej procedury ustawodawczej (co do zasady – zwykłej). Innymi słowy – model zaangażowania obu instytucji w regulację wskazanych dziedzin dyktowany jest konstrukcją stosownych procedur ustawodawczych. Podobnie sytuacja kształtuje się w odniesieniu do sfery przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i objętych nią polityk o potencjale zewnętrznym. W ich przypadku również Rada i PE występują w roli podmiotów tworzących prawo w trybie odpowiedniej procedury ustawodawczej. We wskazanych obszarach zatem rysuje się dość prosty schemat – wnioskodawcą pozostaje Komisja, natomiast Rada i PE (ustawodawcy) przyjmują na tej podstawie stosowne akty – rozporządzenia, dyrektywy lub decyzje. Zawarte w nich normy będą następnie wykonywane przez państwa członkowskie i Komisję, które w tym układzie występować będą w charakterze egzekutywy. W ten sposób we wskazanych obszarach polityki zagranicznej UE, Rada i PE jako legislatorzy, zdają się odgrywać rolę kluczową.

Na tym tle inaczej prezentuje się jednak model zaangażowania unijnego ustawodawcy w sferę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W obszarze tym zasadniczo nie pozostawiono miejsca na działalność legislacyjną. Nie oznacza to jednak, że pojmowany organizacyjnie ustawodawca nie jest z WPZiB powiązany i na sferę tę nie wpływa.

Traktaty niezwykle silną pozycję w ramach WPZiB zapewniają Radzie, którą ta dzieli w pewnym stopniu z Radą Europejską. Ta ostatnia wydaje się przy tym pełnić rolę wiodącego podmiotu w zakresie strategicznego planowania rozpatrywanej polityki, Rada zaś zdaje się odpowiadać za wypełnianie formułowanych w tym zakresie wytycznych treścią. Zgodnie z art. 26 ust. 1 TUE to Rada opracowuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Ona również – na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską – podejmuje decyzje niezbędne do jej realizacji. Niewątpliwie zatem rola Rady w sferze WPZiB pozostaje silna, choć zdaje się wymykać ramom funkcji ustawodawczej. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie (TUE: art. 24 ust. 1), jednak stosowane w tej mierze instrumenty charakteru ustawodawczego są pozbawione. Okazuje się zatem, iż Rada – pozostająca wszak wciąż elementem unijnej

władzy ustawodawczej – w obszarze WPZiB operuje w innym charakterze. Sama bowiem WPZiB nie opiera się na działalności legislacyjnej pojmowanej jako przyjmowanie aktów wiążących w stosownym trybie. Ujmując rzecz inaczej można stwierdzić, iż jeden z unijnych ustawodawców (Rada) jest silnie osadzony w sferze WPZiB i pełni w tym zakresie rolę kluczową. Nie występuje tu jednak jako podmiot władzy ustawodawczej, ponieważ sama natura WPZiB wyklucza działalność ustawodawczą. Istota WPZiB stanowi pozostałość filarowej konstrukcji Unii i jej międzyrządowy charakter powoduje, że przyznanie Radzie istotnej roli w tej dziedzinie obliczone jest przede wszystkim na uzyskanie pożądanego stopnia reprezentacji i wpływu państw na tę politykę. Oczywiście w podobny sposób można oceniać rolę Rady w zakresie unijnego ustawodawstwa. W tym jednak zakresie owa jej rola równoważona jest formalnie pozycją Parlamentu Europejskiego. W przypadku WPZiB rozwiązania tego nie zastosowano, co jednak w obliczu natury tej polityki jako tzw. *high policy* (Gauttier 2004: s. 24) wydaje się zrozumiałe. Przypomnieć bowiem należy, iż natura rozporządzeń, dyrektyw i decyzji jako aktów ustawodawczych jest klarowna. Ich skutek bezpośredni oraz fakt, iż w proces ich przyjmowania zaangażowany jest PE (niebędący przecież emanacją krajowej egzekutywy) z perspektywy państw członkowskich, mogą czynić je nieakceptowalnymi w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Powtórzyć należy, że rola Parlamentu Europejskiego jako ustawodawcy wydaje się, przynajmniej formalnie ograniczona. Sam TUE mówi o roli „szczególnej” PE w rozpatrywanej sferze. Z jednej strony WPZiB nie jest polem realizacji procedur ustawodawczych, co w naturalny sposób ogranicza udział PE w jej programowaniu i implementacji. Z drugiej strony natomiast, standardowy proces decyzyjny w tonie WPZiB również nie zakłada zaangażowania Parlamentu Europejskiego. Na tym jednak tle poruszyć wypada następujące kwestie.

Przede wszystkim potencjał PE w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wzmacniać może jego silna pozycja w ramach procedur ustawodawczych. Dzieli on bowiem funkcje z Radą w trybie zwykłej procedury ustawodawczej, a w pewnym zakresie jego zgoda jest elementem koniecznym dla przyjęcia aktu w trybie specjalnej procedury ustawodawczej. Poza wymiarem formalnym zatem daje to PE swego rodzaju prawo weta (Michałowska-Gorywoda 2002: s. 227). Może on bowiem skutecznie blokować przyjęcie aktu w trybie ustawodawczym. To z kolei może stanowić pewien element nacisku w relacjach z Radą odnośnie do WPZiB. Po drugie, PE ma zagwarantowany traktatowo udział w procesie zawierania umów międzynarodowych przez Unię (TFUE: art. 218). W pewnych przypadkach decyzja o zawarciu tego rodzaju umowy może zostać przyjęta wyłącznie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (TFUE: art. 218 ust. 6). To także może wzmacniać pozycję PE w stosunku do Rady, mimo iż co do zasady w obszarze WPZiB rola Parlamentu w zawieraniu umów międzynarodowych aż tak silna nie jest. Wreszcie, wpływ PE na sferę WPZiB może opierać się na jego uprawnieniach w odniesieniu do unijnego budżetu. Wydatki administracyjne (oraz w pewnym zakresie operacyjne) co do WPZiB pokrywane są z budżetu Unii (TUE: 41 ust. 1 i 2). W dziedzinie unijnego budżetu natomiast rola PE jest silna (TFUE: art. 314, art. 322 ust. 1). Wydaje się

także, iż swą pozycję w tej materii PE potrafi wykorzystać na płaszczyźnie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przykładem pozostaje tu chociażby sposób oddziaływania PE na proces konstytuowania się Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) (Decyzja 2010/427/UE). Otóż pierwotny projekt aktu w tej sprawie stał się podstawą czterostronnych negocjacji między wysokim przedstawicielem oraz reprezentantami Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego właśnie (Reynaert 2012: s. 214–224). Wagę tych negocjacji podkreślił sam PE w stanowisku z 2009 roku, zgodnie z którym ustanowienie ESDZ stanie się możliwe, o ile wszystkie zaangażowane w ten proces podmioty (TUE: art. 27 ust. 3) osiągną kompromis. Jednocześnie procedura przyjęcia decyzji ustanawiającej ESDZ rolę PE redukuje do wyrażenia opinii. Parlament wydawał się jednak posiadać świadomość swej pozycji w ramach wprowadzonych na mocy TL procedur ustawodawczych, właściwych w kwestii zmian regulacji finansowych i dotyczących personelu Unii (Van Vooren 2010: s. 8). Tymczasem modyfikacje w tej mierze były niezbędne, by projekt ESDZ mógł w ogóle zostać wdrożony. Tym samym PE, zgodnie z postanowieniami TL i jego rolą w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, mógł stosowne zmiany zablokować (por. m.in. TFUE: art. 322). To pozwoliło PE zająć równorzędne stanowisko względem pozostałych podmiotów w debacie nad kształtem ESDZ (Erkelens, Blockmans 2012: s. 20) i w ten sposób wzmocnić swą pozycję, uzależniając *de facto* powodzenie rozpatrywanej inicjatywy od swej zgody.

Podsumowanie

Powyższe analizy prowadzą do następujących wniosków.

Unia Europejska wydaje się niewątpliwie prowadzić aktywność pozwalającą określić się mianem polityki zagranicznej. W tym obszarze podejmuje działania w przestrzeni międzynarodowej zmierzające do realizacji zdefiniowanych na płaszczyźnie traktatowej celów i interesów. Co jednak istotne, zakres kompetencji i aktywności Unii w tej sferze oraz katalog wykorzystywanych instrumentów pozostają w ścisłej relacji z pochodną względem państwa naturą Unii Europejskiej. W konsekwencji unijna polityka zagraniczna to zestaw aktywności w dziedzinach, w ramach których państwa Unii (jako organizację) do działań upoważniły. Dziedziny te nie są przy tym jednorodne m.in. w odniesieniu do realizowanych w ich obszarze szczegółowych celów, dostępnych instrumentów i obowiązujących procedur. Na tym zaś tle rysuje się wyraźna dychotomia między WPZIB a gospodarczo-społecznym substratem działań zewnętrznych UE uregulowanym w TFUE.

Jednocześnie możliwa jest identyfikacja unijnej władzy ustawodawczej w funkcjonalno-organizacyjnym wymiarze. Funkcja ustawodawcza zasadniczo przypisana jest Radzie i Parlamentowi Europejskiemu oraz wyraża się w stanowieniu aktów wiążących w trybie zwykłej bądź specjalnej procedury ustawodawczej. W tym zakresie wskazać można, iż unijną legislację cechuje zarówno udział w stosownych procesach decyzyjnych czynników legitymowanych (choć nie w identyczny sposób) demokratycznie oraz określone wymogi odnośnie do otwartości i transparentności owych procesów. Zastrzec jednak

wypada, że o ile udział Rady i PE nie jest cechą charakterystyczną wyłącznie procedur ustawodawczych, o tyle pewne cechy definiują wyłącznie naturę aktu ustawodawczego. Podobnie pewne wymogi proceduralne wydają się cechować wyłącznie stanowienie unijnych aktów ustawodawczych.

Zaangażowanie unijnego ustawodawcy w sferę polityki zagranicznej UE nie ma charakteru jednolitego. Akty ustawodawcze, jako szczególnego typu akty stanowione w specyficznej procedurze, w szerokim zakresie obejmują sferę *low policy* pojmowaną jako gospodarczo-społeczny wymiar działań zewnętrznych Unii. Tym samym również rola Rady i PE w tych dziedzinach pozostaje kluczowa. Dodać jednak należy, iż rozległy i ważny polityczno-obronny fragment polityki zagranicznej Unii (WPZiB) jest spod działań natury ustawodawczej wyłączony. Polityka ta nie stanowi zatem przedmiotu realizacji charakterystycznej dla UE funkcji ustawodawczej. Interesującym jest jednak to, że zaangażowanie unijnych instytucji ustawodawczych w ten obszar jest ewidentne. Nawet jeśli Rada i PE nie realizują tu swej funkcji ustawodawczej (z określonymi tego konsekwencjami z punktu widzenia natury aktu i jakości stosownych procedur), są w tej sferze silnie obecne realizując jednak innego typu zadania. Warto także dodać, iż silna rola Rady w ramach WPZiB wynika wprost z odpowiednich regulacji TUE gwarantujących jej szeroki zakres kompetencji w tej materii. Natomiast w przypadku PE jego rola w ramach tej polityki nie ma podobnie silnego i sformalizowanego umocowania i materializuje się niejako pośrednio poprzez jego silne osadzenie w ramach procedur ustawodawczych i budżetowych.

Tomasz Dubowski – doktor habilitowany, doktor nauk prawnych (2009 r.), adiunkt na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, licencjat w zakresie nauk politycznych (2000 r.). Obszary badawcze: prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, unijna polityka zagraniczna oraz polityka migracyjna i reżim graniczny UE. Autor szeregu publikacji we wskazanych dziedzinach.

Adres e-mail: t.dubowski@uwb.edu.pl

Tomasz Dubowski – habilitated doctor, PhD in law (2009), assistant professor at the Faculty of Law, University of Białystok, BA in political science (2000). Research areas: constitutional law of the European Union, EU foreign policy, EU migration policy and border regime. Author of a number of publications in these areas.

E-mail: t.dubowski@uwb.edu.pl

➔ Bibliografia

BANASZAK Bogusław (2012), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa

BARCZ Jan (2010), *Unia Europejska na rozstajach: Traktat z Lizbony: dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa

BAZYLIŃSKA-NAGLER Justyna (2015), *Procedury legislacyjne – podstawowy tryb decyzyjny Unii Europejskiej*, w: Galster J., Szczerba-Zawada A. (2015, red.), *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, Warszawa

BAST Jürgen (2012), *New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law*, "Common Market Law Review", nr 49/2012

- Von BOGDANDY Armin (2003) (red.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin, Heidelberg
- Von BOGDANDY Armin, BAST Jürgen (2009) (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford
- CALABRESI Steven G., BADY Kyle (2010), *Is the separation of powers exportable?*, "Harvard Journal of Law and Public Policy", Vol. 33, Number 1 – Winter 2010
- CONWAY Gerard (2011), *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, "European Law Journal", Vol. 17, No. 3, May 2011
- CRAIG Paul (2004), *European Governance: Executive and Administrative Powers under the New Constitutional Settlement*, w: Weiler J.H.H., Eisgruber C. (2004) (red.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04
- DECYZJA 2010/427/UE Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dz.Urz. UE L 201 z 03.08.2010
- DOLIWA-KLEPACKA Anna (2014), *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa-Białystok
- DUBOWSKI Tomasz (2017), *Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, Białystok
- Van ELSUWEGE Peter (2010), *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance between Delimitation and Consistency*, „Common Market Law Review”, nr 47/2010
- ERKELENS Leendert, BLOCKMANS Steven (2012), *Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance*, CLEER Working Papers 2012/1
- FRASER Cameron (2012), *Introduction to European Foreign Policy*, Abingdon, Oxon
- GARLICKI Leszek (2014), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa
- GAUTTIER Pascal (2004), *Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union*, "European Law Journal", Vol. 10, No. 1
- GRZESZCZAK Robert (2011a), *Władza ustawodawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa
- GRZESZCZAK Robert (2011b), *W poszukiwaniu locus władzy wykonawczej w Unii Europejskiej*, „Nowa Politologia”, wyd. internetowe <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/w-poszukiwaniu-locus-wladzy-wykonawczej-w-unii-europejskiej> (10.09.2018)
- GRZESZCZAK Robert (2013), *Globalna Rola Europy oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – od słów do rzeczywistości (Global Role of Europe and Common Foreign and Security Policy – from words to reality)*, Zeszyty Natolińskie, Zeszyt 54, Warszawa
- GRZESZCZAK Robert (2015), *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej*, w: Brzozowski W., Krzywoń A. (2015, red.), *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, Warszawa
- HERMA Cezary (2008), *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 5/2008
- HOFFMANN Stanley (1966), *Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and Case of Western Europe*, „Daedalus”, Vol. 95, No. 3 (Summer, 1966)
- KENIG-WITKOWSKA Maria M. (2015, red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa
- KEUKELEIRE Stephan, DELREUX Tom (2014), *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke
- KUCIŃSKI Jerzy (2003), *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa

- LENAERTS Koen (1991), *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, „Common Market Law Review”, nr 28/1991
- LENAERTS Koen, VAN NUFFEL Piet (2011), *European Union Law*, London
- ŁOŚ-NOWAK Teresa (2011) (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjaty, strategie*, Warszawa
- MICHAŁOWSKA-GORYWODA Krystyna (2002), *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa
- MÖLLERS Christoph (2013), *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford
- POBOŻY Monika (2014), *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa
- REYNAERT Vicky (2012), *The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, „The Hague Journal of Diplomacy” vol. 7, issue 2
- SCHÜTZE Robert (2006), *Sharpening the Separation of Powers through a Hierarchy of Norms? Reflections on the Draft Constitutional Treaty's regime for legislative and executive law-making*, EIPA Working Paper 2005/W/01
- SZCZERBA-ZAWADA Aleksandra (2013a), *Funkcje Rady Europejskiej w sferze unijnej władzy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1(114)/2013
- SZCZERBA-ZAWADA Aleksandra (2013b), *Unia Europejska jako podmiot władzy ponadpaństwowej*, w: Galster J. (2013) (red.), *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych*, Toruń
- SZCZERBA-ZAWADA Aleksandra (2013c), *Działania zewnętrzne Unii Europejskiej*, w: Galster J. (2013) (red.), *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych*, Toruń
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016
- TRAKTAT (2008) z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007
- Van VOOREN Bart (2010), *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, CLEER Working Papers 2010/7
- Van VOOREN Bart., WESSEL Ramses A. (2014), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge
- WRÓBEL Andrzej (2010) (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom III z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa
- WYROK TS (1977) z dnia 5 maja 1977 r. w sprawie 101/76, *Koninklijke Scholten Honig NV przeciwko Radzie i Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1977:70
- ZIĘBA Ryszard (2004) (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń
- ZILLER Jacques (2008), *Separation of Powers in the European Union's Intertwined System of Government. A Treaty based analysis for the use of political scientists and constitutional lawyers*, „Il Politico”, anno LXXIII, no. 3