

Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie lizbońskim

Wprowadzenie

Zakres działań zewnętrznych Unii Europejskiej obejmuje wiele dziedzin, zawartych zarówno w znowelizowanych w Traktacie lizbońskim, Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) jak i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), w tym: politykę handlową i pomoc humanitarną państwom trzecim¹.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE jest jednym z nowszych obszarów zainteresowania Unii Europejskiej, choć dynamicznie się rozwijającym. Rozwój tej dziedziny wskazuje zarówno na istotne cele, jak i problemy, które przyświecały jej twórcom. Podstawą wspólnych działań są kompromisy osiągnięte między państwami Unii Europejskiej, stąd mechanizm funkcjonowania jest skomplikowany, a podstawy działalności niejasne i ogólnikowe. Specyfika wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)

¹ J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 449.

wiąże się również z tym, że powstała ona z połączenia elementów I i II filaru UE, co powoduje, że na jej obszarze spotykają się sprawy o charakterze ponadnarodowym i międzyrządowym².

Ostatnie i najważniejsze zmiany w ramach WPZiB zostały wprowadzone w życie Traktatem z Lizbony, odpowiadając na potrzebę wzmocnienia Unii Europejskiej również pod względem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zmiany te jednak nie zawsze odpowiadają oczekiwaniom, często niejednoznacznie określając funkcje i cele, jakie ma spełniać unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

Podstawowe pytania, jakie zadają sobie od początku funkcjonowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa członkowskie UE, to pytania o szanse na jednolitość w polityce zagranicznej i obronnej oraz kierunki i priorytety działania, jakie powinna przed sobą postawić Unia Europejska. Pogodzenie interesów tak wielu państw o zróżnicowanych celach i kulturze jest niezwykle trudne. Traktat lizboński stara się zmierzyć z tą niejednorodnością oraz złagodzić wcześniejsze kontrowersje³. Pomimo tych zmian wielonarodowa Unia, której państwa często mają odmienne interesy, nie jest w stanie wypracować w tej kwestii jednolitego stanowiska.

Zarys historyczny

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa ma swoje początki w drugiej połowie XX wieku. Pierwsze pomysły na integrację w tych dziedzinach powstawały już na początku lat 50. Najważniejszym z nich był plan Plevena, przedstawiony przez premiera francuskiego René Plevena, który stał się podstawą powołania do życia w 1952 r. Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Miała ona działać jako

² Ibidem.

³ A. Antczak, *Unia Europejska. Bezpieczeństwo – strategia – interesy*, Józefów 2011, s. 31-33.

organizacja ponadnarodowa i dysponować armią europejską. Projektu nie udało się jednak zrealizować po nieudanej ratyfikacji we Francji w 1954 r. Kolejnym planem, powstałym na początku lat 60., był plan Foucheta (od nazwiska francuskiego ambasadora przy Wspólnotach Europejskich Christiana Foucheta), który zakładał ustanowienie unii politycznej o szerokim zakresie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej i obronnej, opartej na międzyrządowym modelu integracji. Spotkał się on jednak z negatywnym przyjęciem w części państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej⁴. Europa Zachodnia jeszcze przez lata opierała swoje bezpieczeństwo tylko na Pakcie Północnoatlantyckim⁵, nie będąc gotową na prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej.

Po nieudanych próbach zjednoczenia państw Zachodniej Europy pod względem politycznym zarzucono pomysł ścisłej współpracy na rzecz koordynacji polityki zagranicznej. Kolejną koncepcją mającą na celu choć minimalne ujednoczenie europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była Europejska Współpraca Polityczna (EWP), powstała w 1970 r. Podstawą jej działalności było jednak tylko uzgadnianie stanowisk i wspólne akcje dyplomatyczne państw tworzących Wspólnoty Europejskie⁶. Ten stan rzeczy zmieniło dopiero wejście w życie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, uznającego, iż do zadań EWP będzie należeć m.in. wspólne realizowanie polityki zagranicznej.

Mimo ciągłych zmian w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i prób zacieśniania współpracy, jeszcze w latach 90. widoczna była rozbieżność państw członkowskich, które prowadziły własną politykę, choćby była ona sprzeczna z celami Wspólnoty. Przykładem może być wprowadzona wówczas blokada wymiany handlo-

⁴ J. Barcik, A. Wentkowska, op. cit., s. 452.

⁵ B. Przybylska-Maszner, *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej – ewolucja, mechanizm, obszary zaangażowania*, [w:] *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2011, s. 43-45.

⁶ A. Staszczyk, *Rola Parlamentu Europejskiego w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE po zawarciu Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 251-252.

wej między Grecją a Macedonią. Decyzję taką Grecja podjęła samodzielnie, mimo że wyłączne kompetencje w tym zakresie posiadała UE⁷.

Do lat 90. Europejska Wspólnota Polityczna funkcjonowała jako instytucja odrębna od Unii Europejskiej i dopiero Traktat z Maastricht ustanowił wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa II filarem Unii Europejskiej. W latach 1999-2001 zaczęto tworzyć dodatkowe instytucje unijne dla II filaru, które funkcjonują również po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego, m.in. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Komitet Wojskowy. W 2004 r. powołano natomiast Europejską Agencję Obrony⁸. Jednak mimo wielu zmian WPZiB była jedną z najsłabszych dziedzin UE, głównie ze względu na brak efektywności działań Unii na arenie międzynarodowej, co wynikało przede wszystkim z interesów narodowych większych państw członkowskich⁹.

Koniec XX wieku oznaczał dla państw członkowskich Unii okres rozwoju współpracy w tych dziedzinach, co wiązało się ze wzrostem świadomości co do potrzeby rozwoju współdziałania, związanego zwłaszcza ze zmianami w Europie Środkowo-Wschodniej. Kolejne traktaty dawały temu wyraz, np. Traktat amsterdamski, który przyspieszył proces instytucjonalizacji tej polityki, jednak przełomem okazał się traktat reformujący Unię Europejską, zwany Traktatem lizbońskim, który próbuje otworzyć możliwości dalszego rozwoju tych dziedzin¹⁰.

Cele i zasady WPZiB UE po Traktacie lizbońskim

Traktat lizboński, mimo zachowania podstawowej struktury wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wprowadził dale-

⁷ Ibidem, s. 35.

⁸ T. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 68-70.

⁹ A. Staszczuk, op. cit., s. 252.

¹⁰ B. Przybylska-Maszner, op. cit., s. 46-53.

ko idące zmiany, mające na celu zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi w tych dziedzinach¹¹.

Najważniejsze zagadnienia zostały zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), w Tytule V¹². Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa opiera się zarówno na zasadach ogólnych Unii Europejskiej, jak i posiada własne cele, szczególne dla tej dziedziny. Według art. 21 ust. 1 TUE głównymi zasadami, na jakich opiera się polityka zagraniczna Unii, są: demokracja, państwo prawne, powszechność i niepodzielność praw człowieka, poszanowanie godności ludzkiej, zasada równości i solidarności, a także poszanowanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego¹³.

W ust. 2 tego artykułu wymieniono cele, jakie przyświecają wspólnej polityce zagranicznej Unii, do których należą: ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności, umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego, wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym¹⁴.

Cele te zostały ujęte bardzo ogólnie, co pozwala na zwiększanie zakresu działalności instytucji UE w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Sprzyja to zarazem realizowaniu zadań nieprzewidzianych szczegółowo w traktatach, dzięki czemu można uniknąć częstych, długotrwałych zmian¹⁵. Unia widzi bowiem swoją rolę w utrzymaniu światowego pokoju i bezpieczeń-

¹¹ A. Staszczuk, op. cit., s. 253.

¹² Tytuł V: *Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, TUE (wersja skonsolidowana).

¹³ Art. 21 ust. 1 TUE (wersja skonsolidowana).

¹⁴ Art. 21 ust. 2 TUE (wersja skonsolidowana).

¹⁵ *Cele i zasady Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, Unia Europejska, portal spraw zagranicznych, <<http://www.psz.pl/120-unia-europejska/cele-i-zasady-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczenstwa>> [dostęp: 19.03.2015].

stwa także w obronie wartości, jakimi kierują się państwa członkowskie.

Zasady polityki zagranicznej Unii określa przede wszystkim art. 24 TUE. Można z niego wywieść zasadę solidarności, która miałaby opierać się głównie na solidarności politycznej, a także zasadę lojalności. Państwa członkowskie powinny wzajemnie się wspierać, szczególnie politycznie, i przestrzegać wspólnych uzgodnień. Nie mogą również szkodzić działaniom Unii i działać sprzecznie z jej interesami. Niestety, jak pokazuje rzeczywistość, zasady wywodzone z tego artykułu nie są zawsze przestrzegane. Przykładem może być wizyta Władimira Putina w Budapeszcie. Choć Unia Europejska stoi na stanowisku podtrzymania sankcji wobec Rosji, premier Węgier mówi o konieczności współpracy z Rosją i podpisuje umowy o współpracy¹⁶. Widać tu brak przestrzegania podstawowych zasad, jakimi miała kierować się polityka zewnętrzna Unii, co nie sprzyja budowaniu wspólnej siły państw członkowskich.

Warto dodać, że dziedziny bezpieczeństwa i polityki zagranicznej są tymi, na które poszczególne państwa członkowskie chcą mieć duży wpływ i nie tracić samodzielności, jaką miały przez lata. Dlatego decyzje podejmowane przez Radę Europejską i Radę Unii Europejskiej muszą być w większości jednomyślne¹⁷, na co wyraźnie wskazuje art. 24 TUE¹⁸. Zasada jednomyślności wymaga jednak coraz większych kompromisów, by pogodzić cele wszystkich państw powiększającej się Unii, a także wymaga stosowania politycznych rozstrzygnięć. Może się to przyczyniać do powolności działań Unii na arenie międzynarodowej oraz braku stanowczych działań. Traktat o Unii Europejskiej w art. 31 ust. 2 przewiduje jednak kilka wy-

¹⁶ *Putin i Orban mówią o sojuszu. Koniec jedności w Unii?*, Wiadomości, Unia Europejska, <<http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artykul/putin-i-orban-mowia-o-sojuszu-koniec,44,0,1715756.html>> [dostęp: 30.03.2015].

¹⁷ T. Aleksandrowicz, op. cit., s. 71-73.

¹⁸ „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, chyba że Traktaty przewidują inaczej”. Art. 24 ust. 1 TUE (wersja skonsolidowana).

jątków od zasady jednomyślności, zakładając przyjęcie rozwiązań większością kwalifikowaną. Dotyczy to m.in. decyzji określających działanie Unii ustalonych na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii, czy przyjęcia stanowiska zgodnego z propozycją Wysokiego Przedstawiciela¹⁹. Nie są to jednak decyzje strategiczne o większym znaczeniu dla wspólnej polityki. To, że państwa członkowskie chcą zachować jak największą suwerenność, potwierdza art. 25 TUE, który wśród działań, jakie może podjąć Unia, wymienia przyjmowanie ogólnych wytycznych oraz decyzji co do stanowiska czy działań, jakie powinna podejmować Unia²⁰. Unia nie może więc wydawać aktów prawodawczych w tych dziedzinach. Państwa członkowskie zachowują swoje wpływy zarówno przez możliwość zainicjowania rozmów, jak i na etapie decyzyjnym, systematycznie ze sobą współpracując²¹. Wynika więc z tego, że państwa członkowskie nie chcą być związane w jakikolwiek sposób decyzjami unijnych organów, jeśli chodzi o politykę zagraniczną.

Struktura instytucjonalna WPZiB

Wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa zajmuje się kilka instytucji Unii Europejskiej, przez co jej struktura jest jedną z bardziej skomplikowanych. Do instytucji tych należą te, do których zadań należy m.in. zajmowanie się tą dziedziną, oraz te, które są *sui generis* związane z WPZiB²².

¹⁹ Art. 31 ust. 2 TUE (wersja skonsolidowana).

²⁰ Art. 25 TUE (wersja skonsolidowana).

²¹ B. Przybylska-Maszner, op. cit., s. 56.

²² W literaturze przedmiotu czytamy: „instytucje i organy unijne oraz organy *sui generis*, tj. ustanowione jedynie dla celów WPZiB. Te ostatnie z kolei bądź zakreślone są w postanowieniach Traktatów (głównie TUE), bądź działają na mocy decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE o charakterze politycznym względnie prawnym”. Zob. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 206.

Jednymi z najważniejszych organów mających wpływ na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa są Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. Ich kompetencje w tej dziedzinie określa art. 26 TUE. Zadaniem Rady Europejskiej jest wytyczanie ogólnych kierunków działania w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz określanie interesów Unii. Do jej kompetencji należy także wybór Przewodniczącego RE, który zarządza jej pracami, reprezentuje Unię na zewnątrz i zwołuje posiedzenia RE, gdy sytuacja międzynarodowa wymaga określenia kierunków działania Unii. Rada Unii Europejskiej natomiast na podstawie kierunków działania wyznaczonych przez Radę Europejską wydaje decyzje dotyczące danych dziedzin. Składa się ona z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, a przewodniczy jej Wysoki Przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa²³. Najważniejsze w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są spotkania przedstawicieli rządów państw członkowskich UE, próbujących wypracować wspólne stanowisko.

Organem mającym duży wpływ na decyzje podejmowane przez Radę Europejską i Radę Unii Europejskiej jest Wysoki Przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa. Jego funkcja przypisana była wcześniej dwóm osobom: Wysokiemu Przedstawicielowi do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Komisarzowi do spraw stosunków wewnętrznych, jednak Traktat lizboński powierzył unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa tylko Wysokiemu Przedstawicielowi²⁴. Reprezentuje on Unię Europejską w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także prowadzi dialog polityczny ze stronami trzecimi. Jest swego rodzaju pomostem łączącym Radę z Parlamentem Europejskim, gdyż z jednej strony może zgłaszać wnioski i inicjatywy do Rady, a z drugiej – informuje Parlament o kierunkach polityki w danych

²³ T. Aleksandrowicz, op. cit., s.73.

²⁴ *Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, streszczenie prawodawstwa UE, <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_pl.htm> [dostęp: 3.01.2015].

dziedzinach²⁵. Ponieważ jego rola obejmuje dwa dawniejsze urzędy, do jego zadań należy również przewodnictwo Radzie do Spraw Zagranicznych, zapewniając ciągłość i spójność jej prac, a także ponosi w ramach Komisji odpowiedzialność za obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych²⁶.

W funkcjach pełnionych przez Wysokiego Przedstawiciela można dostrzec podobieństwa z Przewodniczącym Rady Europejskiej, który – jak wynika z art. 15 ust. 6 TUE²⁷ – również reprezentuje Unię na zewnątrz w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, choć jego działania nie mogą być prowadzone z uszczerbkiem dla kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. Wydaje się jednak, że to właśnie ten drugi organ, a nie Przewodniczący RE, posiada więcej uprawnień w zakresie WPZiB²⁸, szczególnie z uwagi na to, że Przewodniczący RE nie został uprawniony np. do zgłaszania projektów aktów normatywnych²⁹. Na pewno jednak ma on kompetencje w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, mogąc m.in. reprezentować ją na szczytach międzynarodowych³⁰. Trzeba więc zaznaczyć, że Traktat lizboński nieprecyzyjnie określa funkcje tych urzędów, co może wywoływać spory na tle kompetencyjnym.

Traktat lizboński miał również na celu opracowanie bardziej przejrzystego sposobu wyboru Przewodniczącego RE oraz Wysokiego Przedstawiciela, dokonywanego przez Radę Europejską w głosowaniu większością kwalifikowaną. Miało to stanowić o nowych standardach i większej przejrzystości w obsadzaniu ważnych stanowisk unijnych, co stanowiło jeden z celów Traktatu z Lizbo-

²⁵ J. Adamiec, *Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 8-9.

²⁶ *Wysoki Przedstawiciel Unii...*, op. cit.

²⁷ Art. 15. Ust. 6 TUE (wersja skonsolidowana).

²⁸ N. Bobryk-Deryło, *Uwarunkowania ewolucji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 110-111.

²⁹ Szerzej: M. Krystyniak, *Rola przewodniczącego Rady Europejskiej w stosunkach zewnętrznych UE*, „Biuletyn PISM” 2003, nr 61(165), s. 950.

³⁰ *Rola przewodniczącego*, Rada Europejska, <<http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/president/role/>> [dostęp: 20.03.2015].

ny³¹. Jednak już podczas nieformalnego posiedzenia RE z 19 listopada 2009 r. zrezygnowano z głosowania na rzecz wypracowanego porozumienia politycznego³², postępując tym samym niezgodnie z postanowieniami Traktatu lizbońskiego, który dopiero co wszedł w życie. Wyraźnie więc widać, że państwa członkowskie nie są jeszcze gotowe na otwartą współpracę nawet w tak ważnych kwestiach, jak wybór przedstawicieli na jedne z najwyższych stanowisk.

Komisja Europejska, jak wynika z art. 17 ust. 1 TUE, reprezentuje również UE na zewnątrz, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także innych przypadków, które przewiduje traktat³³. Komisja odgrywa więc ważniejszą rolę w obszarze pomocy humanitarnej i zewnętrznych stosunków gospodarczych, natomiast odebrana jej została kompetencja do reprezentowania Unii na forum organizacji międzynarodowych, którą przejął Wysoki Przedstawiciel³⁴. W literaturze podkreśla się nieścisłości dotyczące podziału zadań między Komisję a Wysokiego Przedstawiciela³⁵. Jest to więc kolejny problem, którego Traktat lizboński nie rozwiązuje, wywołując tylko więcej konfliktów na tle kompetencyjnym.

Do najważniejszych organów *sui generis* zajmujących się polityką zagraniczną i bezpieczeństwa należy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa wraz z organami pomocniczymi. Jego zadaniem jest przede wszystkim nadzorowanie operacji kryzysowych w aspekcie zarówno politycznym, jak i militarnym. Podstawę prawną jego działania określa art. 38 TUE, według którego do zadań Komitetu

³¹ „Szefowie państwa i rządów UE z ogromną satysfakcją odnotowują, że w dniu 1 grudnia 2009 r. wejście w życie Traktat z Lizbony. Traktat ten będzie podstawą do stworzenia bardziej demokratycznej i bardziej przejrzystej UE, która będzie mogła lepiej stawić czoła stojącym przed nią wyzwaniom”. Nieformalne posiedzenie szefów państw i rządów UE, Komunikat prasowy, Bruksela, 19.11.2009 r., RUE, Bruksela 2009, SN 4821/3/09 REV 3; P. Turczyński, *Aspiracje Unii Europejskiej jako kreatora ładu międzynarodowego: lata 2005-2012*, Wrocław 2013, s. 93.

³² P. Turczyński, op. cit., s. 94.

³³ Art. 17 ust. 1 TUE (wersja skonsolidowana).

³⁴ J. Barcik, A. Wentkowska, op. cit., s. 459.

³⁵ J. Barcz, M. Górka, M. Wyrozumska, op. cit., s. 208.

należy m.in. wydawanie opinii dla Rady na jej żądanie, na żądanie Wysokiego Przedstawiciela lub z własnej inicjatywy oraz przyczynianie się do wprowadzania w życie uzgodnionych polityk, jednak z uwzględnieniem kompetencji Wysokiego Przedstawiciela³⁶.

Wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa zajmuje się jeszcze kilka organów unijnych, wspierających swoją działalnością główne instytucje unijne, do których należą także Centrum Satelitarne UE³⁷ i Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego³⁸. Każdy z tych organów ma odrębne zadania i oddzielny zakres badawczy, jednak ich ilość może nie sprzyjać przepływowi informacji i ich spójności³⁹.

Nowym organem jest ustanowiona po Traktacie lizbońskim Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Wcześniej jej zadania wykonywały Sekretariat Generalny Rady i Komisji Europejskiej. Instytucja ta ma na celu wspieranie działań Wysokiego Przedstawiciela i zwiększanie spójności działań polityki zagranicznej Unii⁴⁰. Do podstawowych zadań tego organu należy wspieranie państw członkowskich w ich stosunkach dyplomatycznych (a nie ich zastępowanie⁴¹) oraz ochrona konsularna obywateli UE. Jego powstanie należy więc ocenić pozytywnie, zwłaszcza że organ ten przejął obowiązki dwóch wcześniejszych.

Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w aspekcie instytucjonalnym i decyzyjnym cechuje więc wielość organów, zarówno decyzyjnych i wykonawczych, jak i wspierających. W skład

³⁶ Art. 38 TfUE (wersja skonsolidowana).

³⁷ *Centrum Satelitarne Unii Europejskiej*, Jak działa UE, <http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/security_agencies/eusc/index_pl.htm> [dostęp: 3.01.2015].

³⁸ J. Barcik, A. Wentkowska, op. cit., s. 465.

³⁹ T. Aleksandrowicz, op. cit., s. 74-76.

⁴⁰ *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, <http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/unia_europejska/wspolna_polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa/wpzib_europ_sluzba_dzialan_zewn> [dostęp: 20.03.2015].

⁴¹ *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*. Instytucje i organy UE, <<http://www.uniaeuropejska.org/europejska-sluzba-dzialan-zewnetrznych>> [dostęp: 20.03.2015].

instytucji zajmujących się tymi zagadnieniami wchodzi bowiem zarówno te ogólne, o szerokim zakresie działalności, np. Rada Europejska, jak i te *stricte* nakierowane na te dziedziny⁴². Duża liczba organów i często niedokładne sformułowanie ich zadań może stanowić problem, szczególnie w kontekście decyzyjnym, gdy potrzeba szybkich i zdecydowanych działań. Osłabia to bowiem pozycję Unii na arenie międzynarodowej.

Wydaje się, że najlepiej rozwijającym się i dającym największe nadzieje na zwiększenie skuteczności działań Unii jest urząd Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jego znaczenie jest jednak w dużej mierze zależne od osoby go piastującej i jej pozycji wśród przywódców europejskich. W obecnej chwili największe znaczenie mają nadal organy, w skład których wchodzi członkowie rządów państw członkowskich, czyli Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej.

Funkcjonowanie WPZiB w praktyce po Traktacie lizbońskim

Traktat lizboński, z którym wiązano tak wielkie nadzieje, w wielu kwestiach się nie sprawdził, szczególnie w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rada Europejska w momencie jego podpisywania podkreślała: „Traktat z Lizbony, ustanawiając zreformowane i trwałe ramy instytucjonalne, zwiększa naszą zdolność do wypełniania zobowiązań [...]. Zapewni on naszym działaniom zewnętrznym większą spójność”⁴³. Pomimo zmian, które wprowadził Traktat, wiele kwestii nadal wymaga ujednoczenia. Już w rok po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, 16 września 2010 r., na szczycie Rady Europejskiej przyjęto Wewnętrzne ustalenia służące

⁴² J. Barcz, M. Górka, M. Wyrozumska, op. cit., s. 206.

⁴³ RE w Brukseli 14 grudnia 2007 r., *Konkluzje Prezydencji*, załącznik: *Deklaracja UE w sprawie globalizacji*, RUE, Bruksela, 14.02.2008 r., 16616/1/07 REV 1, [za:] P. Turczyński, op. cit., s. 93.

udoskonaleniu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej⁴⁴. Głównym założeniem, zawartym w pkt a) deklaracji było wezwanie do bardziej zintegrowanego podejścia, co przecież Traktat lizboński zapewniał już w art. 24 ust. 3 i art. 26 ust. 3 TUE pkt b) deklaracji stanowił zaś o wspieraniu państw członkowskich w ich polityce zagranicznej, co może być równoznaczne z pogodzeniem się Unii z jej sytuacją i jedynie wspieraniem państw członkowskich, a nie kierowania nią⁴⁵. Wciąż widoczne są zatem problemy w funkcjonowaniu WPZiB, mimo wprowadzenia w życie Traktatu lizbońskiego⁴⁶.

Najnowszym problemem Unii Europejskiej jest konflikt między Rosją a Ukrainą. Nałożone sankcje gospodarcze na Rosję odbijają się na sytuacji gospodarczej państw europejskich. Utrzymanie sankcji jest nadal kwestią sporną wśród państw członkowskich. Podczas gdy premier Polski po szczycie w Brukseli, 19 grudnia 2014 r., ogłasza, że Unia Europejska zachowuje jednolite stanowisko w sprawie sankcji nałożonych na Rosję⁴⁷, tak wśród państw UE pojawiają się głosy przeciwne temu stanowisku⁴⁸. Będzie to zatem ważny sprawdzian jedności unijnej polityki zagranicznej w najbliższym czasie. Wyraźnie jednak widać, że to nie Unia Europejska odgrywa najważniejszą rolę w próbach rozwiązania konfliktu Ukraina – Rosja, co przejawia się w wyłączeniu Unii z rozmów trójstronnych, które prowadzone są między Niemcami, Francją, Rosją a Ukrainą, i widocznym odcięciu

⁴⁴ RE w Brukseli, 16 września 2010 r., *Konkluzje*, Bruksela, 12.10.2012 r., EUCO 21/1/10, REV 1, CO EUR 16, CONCL 3; załącznik 1, [za:] P. Turczyński, op. cit., s. 95.

⁴⁵ Art. 24 ust. 3 TUE stanowi: „Państwa Członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie”.

⁴⁶ P. Turczyński, op. cit., s. 95-98.

⁴⁷ „Jedność krajów UE w stosunku do Ukrainy i jednakowa opinia na temat tego, jak powinniśmy się teraz zachowywać w stosunku i do Ukrainy i do Rosji, jest niezmienna”. *Kopacz: Unia solidarna. Nie było mowy o odstępowaniu od sankcji*, TVN 24, Świat, <<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/kopacz-unia-chce-pomoc-ukrainie-nie-zniesie-sankcji-wobec-rosji,499909.html>> [dostęp: 12.01.2015].

⁴⁸ *Szef niemieckiej dyplomacji: czas przestać przykręcać śrubę Moskwie*, TVN 24, Świat, <<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/steinmeier-broni-rosji-i-krytykuje-unijne-sankcje,500278.html>> [dostęp: 12.01.2015].

Przewodniczącego RE od prowadzenia negocjacji⁴⁹. Porażką Unii jest więc to, że największe jej państwa – Francja i Rosja, a nie cała UE, aktywnie włączają się w prowadzenie rozmów pokojowych, choć dbanie o bezpieczeństwo jest jednym z celów WPZiB.

Uwagi końcowe

Europa po II wojnie światowej przez długie lata nie była gotowa na przyjęcie wspólnego stanowiska w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa. Nawet po latach coraz ściślejszej współpracy wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa budziła wiele wątpliwości zarówno co do skuteczności, jak i instytucjonalnych podstaw jej działalności. Państwa w obawie o swoją niezależność w procesie negocjacyjnym do Traktatu lizbońskiego dawały wyraz swoim dążeniom do ograniczania kompetencji organów unijnych. Przejawia się to m.in. w jednomyślności, z jaką muszą podejmować decyzje Rada Europejska i Rada UE, a także niemożności zatwierdzenia przez nie aktów prawodawczych⁵⁰.

Mimo zmian wprowadzonych Traktatem lizbońskim oraz rozwoju i zacieśniania więzi wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wciąż istnieje wiele wątpliwości co do sprawnego funkcjonowania struktur unijnych w tych dziedzinach, jak choćby brak wyraźnego rozdziału kompetencji między Wysokim Przedstawicielem a Przewodniczącym Rady Europejskiej, co może być zarzewiem konfliktów⁵¹. Widać też, że WPZiB zachowała swój międzyrządowy charakter współpracy⁵².

⁴⁹ *Tusk ma na koncie więcej porażek niż sukcesów*, Unia Europejska.org, Publicystyka, <<http://www.uniaeuropejska.org/tusk-ma-na-koncie-wiecej-porazek-niz-sukcesow>> [dostęp: 19.03.2015].

⁵⁰ J. Adamiec, op. cit., s. 5-6.

⁵¹ F. Tereszkievicz, *Aspekty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej traktatem lizbońskim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, s. 143.

⁵² T. Aleksandrowicz, op. cit., s. 72.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony dało wyraz nowym dążeniom państw unijnych, chcących zacieśniać więzi je łączące, również w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie wszystkie szanse zostały jednak wykorzystane, co wynikało albo z niechęci samych państw członkowskich, albo niesprecyzowanych założeń. Należy więc uznać, że Traktat lizboński pod względem struktury nie spełnił oczekiwań, a założenia dotyczące wspólnych celów i dążeń okazały się nierealne do spełnienia w tak wielonarodowej wspólnotcie, jaką jest Unia Europejska. Przed Unią wciąż jednak stoją takie zadania, jak wypracowanie spójnej wizji polityki zagranicznej i dalsze zacieśnianie relacji między państwami⁵³. Można więc mieć nadzieję, że państwa członkowskie będą szły ku zacieśnieniu współpracy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, co będzie stanowiło o przyszłej pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

Streszczenie

Artykuł przedstawia ocenę zmian, jakie zaszły we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w ciągu 5 lat od wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Przedstawiono w nim krótką, ale różnorodną historię europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, mającą swój początek w drugiej połowie XX wieku, czyli po zakończeniu II wojny światowej. Przybliżono także cele i zadania WPZiB Unii Europejskiej już po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego, a także problemy, jakie się z tym wiążą. Następnie ukazano złożoną strukturę instytucjonalną, na której opiera się polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii. Artykuł zawiera również przemyślenia na temat efektów, jakie są widoczne od Traktatu lizbońskiego w WPZiB, oraz porażek, jakie poniosły państwa członkowskie w praktycznym funkcjonowaniu tej dziedziny w strukturach unijnych. Podsumowanie zawiera wnioski dotyczące niewykorzystanych szans, jakie niósł ze sobą Traktat, oraz przemyślenia na temat przyszłości Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

⁵³ A. Antczak, op. cit., s. 36-37.

Objectives, principles and structure of Common Foreign and Security Policy of the European Union – attempt to assess after the changes in the Treaty of Lisbon

Summary

The article aims at assessing the changes that occurred in the Common Foreign and Security Policy of the European Union after over 5 years of entering into force of the Lisbon Treaty. The paper begins with a presentation of a short but complicated history of the European foreign and security policy which began in the second half of the 20th century, i.e. after the Second World War. The second part presents goals, objectives and structure of the EU Common Foreign and Security Policy after the entry into force of the Lisbon Treaty and problems which are associated therewith. Then, the complex institutional structure which the European Union CFSP is based on is described. The article also summarizes the effects on the Common Foreign and Security Policy which one can notice after entering into force of the Lisbon Treaty, as well as some failures suffered by the Member States concerning the functioning of this field within the European Union structures. The paper ends with conclusions on the missed opportunities regarding the Treaty and thoughts about the future of the Common Foreign and Security Policy in the European Union.