



Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jako przykład polityki publicznej Unii Europejskiej

Common Foreign and Security Policy as an example of public policy of the European Union

Magdalena Molendowska*

Abstrakt

W tym artykule wykorzystano teoretyczne ramy analizy polityki publicznej w celu zbadania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W ramach artykułu polityka publiczna prezentowana jest na podstawie ugruntowanej typologii instrumentów. W polityce publicznej wyróżnia się pewne typy elementów, które muszą wystąpić razem: po pierwsze — brak możliwości rozwiązania danego problemu na poziomie krajowym bądź większa efektywność rozwiązania tego problemu na szczeblu wspólnotowym; po drugie — i to krok następny — ustalenie zasad, celów oraz instrumentów niezbędnych do realizacji danej polityki publicznej. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa spełnia wszystkie wymienione kryteria polityki publicznej. Ponadto w polityce publicznej

Abstract

In this article, theoretical framework provided by the public policy analysis was used in order to examine Common Foreign and Security Policy. Within this article, public policies are presented following a well-established typology of instruments. The Public policy consists of a few distinguished features. These elements must appear together. Firstly, the inability to solve the problem at the national level or the greater effectiveness of solving this problem at the Community level; secondly, the next step is to establish the principles, objectives and instruments necessary to implement a given public policy. Common Foreign and Security Policy definitely has all of the elements of public policy mentioned above. In addition, public policy considers government-launched public initiatives only, both on the national and international level.

* Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach (magdalena.molendowska@ujk.edu.pl).

bierze się pod uwagę tylko publiczne inicjatywy podjęte przez rząd, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Niemniej jednak instrumenty partnerskie często obejmują podmioty pozarządowe, a niekiedy mają postać wyraźnych partnerstw publiczno-prywatnych.

Słowa kluczowe: polityki publiczne, Unia Europejska, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa.

Nonetheless, partnering instruments often include non-governmental actors and sometimes take the form of explicit public-private partnerships.

Key words: public policies, European Union, Common Foreign and Security Policy.

Wprowadzenie

Termin „polityki publiczne” w kontekście działań Unii Europejskiej występuje stosunkowo rzadko. Przyjmuje się za oczywiste, że polityki realizowane przez Wspólnotę są publicznymi. Wyjątek stanowi Wielka Brytania, gdzie termin „*public policy*” łączy w sobie wieloaspektową analizę zrjonalizowanych i systemowych działań państwa i społeczeństwa wokół problemów publicznych¹. Z naukowego punktu widzenia „polityka publiczna rozumiana jako interwencja w bieg spraw zakłada, że jeśli w określonych warunkach podjęte zostaną takie, a nie inne działania, to można się spodziewać zaplanowanego rezultatu”². Polityki publiczne powstają dlatego, że współczesne społeczeństwa dotyka wiele zbiorowych problemów. Są to często uboczne skutki rozwoju cywilizacyjnego, ale nie tylko. Zaliczenie danego obszaru aktywności Unii Europejskiej do kategorii *public policy* wymaga wystąpienia powiązanych z sobą elementów: brak możliwości rozwiązania danego problemu na poziomie krajowym bądź większa efektywność rozwiązania tego problemu na szczeblu wspólnotowym; ustalenie zasad, celów oraz instrumentów niezbędnych do realizacji danej polityki publicznej.

Istotną cechą podejścia do polityk publicznych opartych na modelu stadialnym jest sekwencyjność. Cechy charakterystyczne polityki publicznej to: wielodyscyplinarność, ukierunkowanie na rozwiązywanie problemów oraz kompleksowy proces działań publicznych³. Wszystkie wymienione elementy znajdują

¹ J.W. TKACZYŃSKI, M. ŚWISTAK: *Polityki publiczne — zagadnienia teoretyczne*. W: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*. Red. M. ŚWISTAK, J.W. TKACZYŃSKI. Kraków 2015, s. 11.

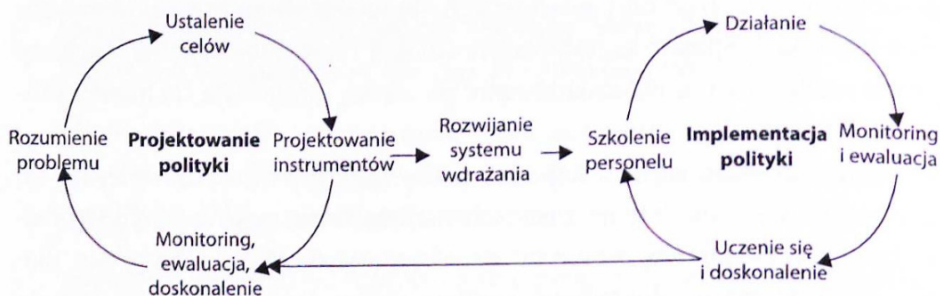
² Ibidem, s. 16.

³ M. SAKOWICZ: *Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia jakości działań we współczesnym państwie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA. Warszawa 2016, s. 41.

zastosowanie w różnych sektorach działalności Unii Europejskiej, między innymi w takich, jak: polityka społeczna, polityka regionalna, polityka budżetowa, polityka rolna, polityka energetyczna czy Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa.

Schemat 1

Model stadialny: fazy procesu polityki publicznej



Źródło: R. SZARFENBERG: *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*. Warszawa 2013, s. 13 — http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf (dostęp: 5.11.2017).

Polityki publiczne Unii Europejskiej są opracowane przez organ decyzyjny jako zestaw działań i instrumentów, którym przypisano określony w dokumentach oraz prawie unijnym cel wraz z przewidzianymi środkami finansowymi⁴. Ponadto warto zwrócić uwagę na to, że obok pojęcia *public policy* występuje często *public governance* — publiczne współzrządzenie⁵. Ma to szczególne zastosowanie w kontekście zasady podziału kompetencji w UE. Normy prawne określające zakres podziału kompetencji zostały sprecyzowane dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht), którego artykuł 3b stanowi: „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym traktatem oraz celów w nim wyznaczonych. W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”. Polityki publiczne stanowią zatem całość działań prowadzonych przez centralną administrację publiczną, wyspecjalizowaną w rozwią-

⁴ J.W. TKACZYŃSKI, M. ŚWISTAK: *Polityki publiczne...*, s. 27—28.

⁵ J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA: *Wprowadzenie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki...*, s. 9.

zywaniu zidentyfikowanych problemów związanych z polityką publiczną oraz w celu zapewnienia koniecznego rozwoju w określonej dziedzinie. Ponadto proces polityki publicznej angażuje wiele podmiotów i instrumentów zapewniających realizację priorytetów politycznych. Od jednego sektora do drugiego, w niektórych obszarach, Unia Europejska zwiększyła uprawnienia, ale istnieją obszary, w których jej kompetencje są ograniczone. Ponadto w przypadku bezpieczeństwa politycznego lub polityki odwołującej się do wymiaru sprawiedliwości najodpowiedniejszy jest model międzyrządowy⁶.

WPZiB jako polityka publiczna

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa spełnia wszystkie wymienione kryteria polityki publicznej. W następstwie II wojny światowej przywódcy polityczni państw europejskich postrzegali potrzebę uregulowania pokojowych relacji z sąsiadami w celu stworzenia podstaw trwałego bezpieczeństwa i dobrobytu. Jednocześnie zdawali sobie sprawę z tego, że żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie bezpieczeństwa. Warto podkreślić, że tworzenie systemu zbiorowego bezpieczeństwa w Europie było zadaniem niezwykle trudnym, ponieważ po zakończeniu II wojny światowej część państw nie była zainteresowana wzajemną współpracą. Impulsem do wspólnych działań był między innymi plan Marshalla oraz obawa przed zagrożeniem ze strony Związku Radzieckiego. Wraz z zacieśnianiem współpracy w dziedzinie gospodarczej Europa Zachodnia prowadziła równoległe działania w obszarze bezpieczeństwa. Po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podjęto próbę powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO). Projekt EWO przedłożył w dniu 24 października 1950 roku francuski premier i były minister obrony — René Pleven. Europejska Wspólnota Obronna miała się opierać na powołaniu europejskiej armii i w tym kontekście przede wszystkim do rozwiązania pozostawała kwestia remilitaryzacji Niemiec. Pleven zakładał, że utworzenie armii niemieckiej powinno być podejmowane w ramach europejskiej struktury. W planie Plevena przewidywano skonstruowanie europejskiej armii liczącej 100 tys. mężczyzn. Istota planu Plevena polegała na połączeniu batalionów z różnych krajów europejskich, w tym Niemiec⁷. Armia europejska miała dysponować wspólnym budżetem, jej

⁶ M. BUDA: *European Public Policies through Instruments, Models and Compartments in the Public Space*. "Eurolimes" 2014, Issue 17, s. 255.

⁷ *Statement by René Pleven on the Establishment of a European Army (24 October 1950)*, Journal officiel de la République française. Débats Parlementaires. Assemblée nationale. 10.1950. Paris: Imprimerie nationale. "Déclaration du Gouverneur français René Pleven le 24 octobre 1950", s. 7118—7119 — <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c->

kierownictwo zaś planowano oprzeć na najwyższym dowództwie Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Projekt Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) nie powiódł się jednak, mimo że członkowie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) podpisali Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obroną w dniu 27 maja 1952 roku w Paryżu⁸. Utworzenie EWO nie powiodło się, gdyż francuski parlament w 1954 roku odrzucił tę propozycję⁹.

Po upadku Europejskiej Wspólnoty Obronnej idea utworzenia europejskiej inicjatywy w dziedzinie bezpieczeństwa nadal była żywa. W październiku 1961 roku Francuzi zgłosili projekt nazwany później I planem Foucheta. W niniejszym planie padła propozycja utworzenia unii państw opartej na współpracy międzyrządowej. Państwa te prowadziłyby wspólną politykę zagraniczną i z czasem również obronną. Wobec planu Foucheta zastrzeżenia miały głównie Belgia i Holandia, które obawiały się, że powstała unia państw mogłaby negatywnie wpłynąć na pozycję NATO. Pod wpływem krytycznych uwag Christian Fouchet został zobligowany do wprowadzenia poprawek w pierwotny projekt. W efekcie 18 stycznia 1962 roku ogłoszono II plan Foucheta. Plan zawierał propozycje integracji w sferach polityki zagranicznej, obronności, kultury i nauki, a także w kwestiach gospodarczych, których nie zawierał I plan. Pomimo starań Francuzów plan ponownie został negatywnie przyjęty przez pozostałych członków Wspólnot. Następnym projektem był Raport Etienne'a Davignona, przedstawiony 27 października 1970 roku. W dokumencie znalazły się propozycje dotyczące współpracy politycznej, której celem było, aby Europa wypowiedała się jednym głosem o wszystkich zasadniczych problemach międzynarodowych, w tym w szczególności w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przedstawiona geneza inicjatyw podejmowanych w celu ustanowienia wspólnych działań w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pokazuje pewną konsekwencję działań, zgodną z założeniami polityki publicznej, a przede wszystkim uświadomienie sobie konieczności czy też celowości współpracy na szczeblu wspólnotowym.

W konsekwencji podejmowanych prób Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) została ustanowiona dopiero po utworzeniu Unii Europejskiej w 1992 roku i od tamtego czasu jej znaczenie stale rośnie wraz z kolejnymi traktatami. Podpisany w 1997 roku traktat amsterdamski (Traktat z Amsterdamu

4e7b-9101-47415702fc8e/29a4e81c-c7b6-4622-915e-3b09649747b8/Resources#4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878_en&overlay (dostęp: 4.11.2015).

⁸ P. FONTAINE: *Podróż do serca Europy 1953—2009. Historia Grupy Chrześcijańskich Demokratów i Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim*. Przeł. U. HREHOROWICZ, A. MACHOWSKA. Bruksela 2010, s. 52.

⁹ D. MILCZAREK: *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*. W: *Europeistyka w zarysie*. Red. A.Z. NOWAK, D. MILCZAREK. Warszawa 2006, s. 31. Por.: D.W. URWIN: *Wspólnota europejska — lata 1945—1985*. W: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Red. M. CINI. Warszawa 2007, s. 41.

zmieniający Traktat o Unii Europejskiej — TUE, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty) przyniósł uzupełnienie w kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Warto jednak podkreślić, że wyjście poza ramy krajowe, aby nadać wspólny charakter polityce bezpieczeństwa, która miała polegać na obronie terytorium całej Unii Europejskiej, ludności i interesów poszczególnych narodów, nie było jednak rzeczą łatwą. Zastrzeżenia zgłaszane przez Wielką Brytanię w sposób nieunikniony hamowały tworzenie sektora obrony w ramach UE. Sytuacja poprawiła się dopiero podczas szczytu francusko-brytyjskiego w Saint-Malo 4 grudnia 1998 roku. Podczas spotkania podpisana została wspólna deklaracja wyznaczająca rzeczywisty początek tworzenia europejskiej polityki obronnej. Przede wszystkim misje petersburskie (zadania humanitarne, w tym ratownicze; misje pokojowe oraz misje zarządzania sytuacjami kryzysowymi) stały się głównym polem działania w ramach europejskiej polityki obronnej.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3—4 czerwca 1999 roku podjęto decyzję o wzmocnieniu WPZiB poprzez stworzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Ponadto Radzie powierzono uprawnienia do podejmowania decyzji w zakresie zarządzania kryzysowego oraz powołano Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, którym został Javier Solana. Podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach w dniach 10—11 grudnia 1999 roku określono tzw. cel podstawowy (*headline goal*), którym było wyposażenie UE w siły zdolne do skutecznego realizowania misji petersburskich (60 tys. ludzi w ciągu 60 dni). W tym kontekście na posiedzeniu Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira w dniach 19—20 czerwca 2000 roku podjęto decyzje dotyczące rozwinięcia cywilnych i wojskowych zdolności zarządzania kryzysowego. Prace te zostały zakończone wraz z posiedzeniem Rady Europejskiej w Nicei (7—9 grudnia 2000 r.), kiedy przyjęto teksty, w których określono ostateczne struktury polityczno-wojskowe: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB), Komitet Wojskowy UE (EUMC) i Sztab Wojskowy UE (EUMS).

Następnie w traktacie nicejskim (Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne) wprowadzono do TUE możliwość nawiązywania wzmocnionej współpracy. Kolejna decyzja podjęta podczas szczytu Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 roku polegała na zadeklarowaniu zdolności operacyjnej Unii. Europejska polityka obronna została w pełni uruchomiona po utworzeniu Europejskiej Agencji Obrony (EAO), decyzją Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 roku.

Natomiast w ramach traktatu lizbońskiego (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) zwiększona została widoczność zarówno WPZiB, jak i działań Unii Europejskiej dzięki utworzeniu stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw

Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wskutek połączenia stanowisk Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych. Ponadto warto podkreślić, że traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, znosi podział Unii Europejskiej na filary. Europejska polityka obronna nie stanowi już „drugiego filaru”. Pozostawiono natomiast ten sam sposób podejmowania decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, oparty na konsensie i jednogłośnie. W traktacie nadano jednak EPBiO nową nazwę: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Wprowadzono również klauzulę wzajemnej pomocy w przypadku napaści zbrojnej na państwo członkowskie oraz klauzulę solidarności w przypadku ataku terrorystycznego lub katastrofy.

Schemat 2

Struktura wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony



Źródło: *Europejska Polityka Obronna. Mały przewodnik po WPBiO 2010*. Osoba odpow. P. FONTAINE. Oprac. M.C. CÉLÉRIER. Bruksela 2010, s. 18.

Ponadto na mocy traktatu lizbońskiego utworzono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), której celem, jako służby dyplomatycznej Unii Europejskiej, jest pomoc w bardziej zdecydowanym wyrażaniu stanowiska UE w świecie poprzez prowadzenie spójnej europejskiej polityki zagranicznej. Warto podkreślić, że po wejściu w życie traktatu z Lizbony Parlament Europejski (PE) nie został wyposażony w bezpośrednie uprawnienia w zakresie WPBiO,

ponieważ jest to dziedzina międzyrządowa, podejmowanie decyzji należy zatem do państw członkowskich. W Parlamencie Europejskim komisją właściwą do rozpatrywania kwestii dotyczących WPZiB i WPBiO jest Komisja Spraw Zagranicznych (AFET). Ponadto komisję AFET wspomaga Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony. Obecnie Parlament sprawuje kontrolę nad WPZiB i uczestniczy w jej kształtowaniu, w szczególności wspierając Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), Specjalnych Przedstawicieli Unii Europejskiej (SPUE) oraz delegatury UE za granicą. Dzięki swoim uprawnieniom budżetowym Parlament kształtuje skalę i zakres WPZiB, a także instrumenty finansowe, z których finansowane są działania zagraniczne UE.

Cele, zasady, instrumenty

Analizując Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) jako przykład polityki publicznej UE, można w niej wskazać kolejne typowe elementy dla polityk publicznych, które zostały wcześniej scharakteryzowane: cele, zasady i instrumenty. W traktacie z Maastricht w Tytule V art. J. 1 wskazano następujące cele:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

W traktacie lizbońskim w Tytule V, art. 21 określono zasady wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: „[...] działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych”. Ponadto w tym samym artykule

traktatu lizbońskiego ustalono również cele WPZiB, które w większości zostały zachowane w takim samym brzmieniu, jak zapisano je w traktacie z Maastricht, dokonano jedynie ich uzupełnienia:

- ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;
- zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;
- przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju;
- niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka;
- wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym.

Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Instytucje odpowiedzialne za zapewnienie tej spójności to: Rada i Komisja, które są wspomagane przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Instrumenty WPZiB zapisane w traktacie z Maastricht, czyli wspólne strategie, wspólne decyzje i wspólne działania, zostały zastąpione w traktacie lizbońskim przez decyzje służące określaniu: ogólnych wytycznych; działań, które powinny być podejmowane przez UE, zgodnie z zachowaniem zasady podziału kompetencji; stanowisk, na których powinna stać UE; zasad wdrożenia działań i stanowisk¹⁰.

Najważniejszym organem decyzyjnym w Unii Europejskiej jest Rada Europejska złożona z szefów państw i rządów 28 krajów członkowskich. Rada zbiera się cztery razy do roku, aby określić zasady i ogólne wytyczne polityki. Rolą

¹⁰ M. CHRUSCIEL: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*. W: *Wybrane polityki publiczne...*, s. 212.

Wysokiego Przedstawiciela jest dbanie o to, aby unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa była bardziej spójna. Co miesiąc przewodniczy on spotkaniu Rady do spraw Zagranicznych, w którym uczestniczą ministrowie spraw zagranicznych 28 państw UE. Wysoki Przedstawiciel uczestniczy także w posiedzeniach Rady Europejskiej i składa sprawozdania dotyczące spraw zagranicznych. Większość decyzji dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowana jest jednomyślnie – decyzję muszą popierać wszystkie kraje UE. Zadaniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest wspieranie działań Wysokiego Przedstawiciela. ESDZ pełni funkcję unijnego korpusu dyplomatycznego. Sieć ponad 139 delegatur i przedstawicielstw na całym świecie promuje i chroni europejskie wartości i interesy.

Unia nie posiada stałej armii. Natomiast w ramach WPBiO państwa członkowskie udostępniają doraźnie wojska do realizacji następujących celów: wspólne operacje rozbrojeniowe; misje humanitarne i ratunkowe; doradztwo wojskowe i pomoc wojskowa; zapobieganie konfliktom i operacje pokojowe; zarządzanie kryzysowe, na przykład zaprowadzanie pokoju oraz stabilizacja sytuacji po konflikcie.

Dnia 28 czerwca 2016 roku Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini przedstawiła globalną strategię UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Radzie Europejskiej. Skupiająca się na bezpieczeństwie, aspirująca do strategicznej niezależności i charakteryzująca się pryncypialnym, choć pragmatycznym podejściem do sąsiedztwa Europy globalna strategia UE oznacza istotną zmianę sposobu myślenia w porównaniu z europejską strategią bezpieczeństwa z 2003 roku. W globalnej strategii UE określono pięć priorytetów w dziedzinie polityki zagranicznej UE¹¹:

- bezpieczeństwo Unii,
- odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od UE,
- zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych,
- łądy regionalne oparte na współpracy,
- globalne rządzenie w XXI wieku.

Skuteczność

Europa po II wojnie światowej przez długie lata nie była gotowa na przyjęcie wspólnego stanowiska w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa. Nawet po

¹¹ W. TROSCZYŃSKA-VAN GENDEREN: *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia* — http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.1.html (dostęp: 10.10.2017).

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 między innymi w jednomyślności, z jaką muszą podejmować decyzje Rada Europejska i Rada UE. Mimo zmian wprowadzonych traktatem lizbońskim oraz rozwoju i zacieśniania więzi WPZiB 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 konfliktów. Ponadto WPZiB zachowała swój międzyrządowy charakter¹².

Warto również zwrócić uwagę na to, że pomimo przyjętych licznych instrumentów realizacji polityki bezpieczeństwa na poziomie wspólnotowym bardzo często są one nieskuteczne. Znalezienie ogólnounijnego rozwiązania problemu związanego z szeroko rozumianym bezpieczeństwem bywa utrudnione przez same państwa członkowskie UE. Przykładem może być aktualny problem zagrożenia bezpieczeństwa przez nielegalną migrację z Syrii i Afryki. Od czasu podjęcia decyzji przez Wielką Brytanię o wyjściu z Unii Europejskiej coraz częściej w poszczególnych krajach członkowskich narastają tendencje nacjonalistyczne. Wręcz pojawiają się stwierdzenia, że „Unia Europejska się nie udaje, nie jest w stanie poradzić sobie z uchodźcami i zaniedbuje obecną polityką wobec imigracji i azylu”¹³. Codzienne doniesienia o liczbie wypadków na morzu i lądzie, o bitwach między strażą graniczną a ludźmi szukającymi bezpieczeństwa lub lepszego życia, o obozach, ogrodzeniach i desperacji były na to wystarczającym dowodem. Pojawiły się wówczas zalecenia dotyczące podejścia opartego na zaangażowaniu w kwestie uchodźców i współpracy w Europie z krajami ich pochodzenia. Wezwano także do powstrzymania przemytu ludzi oraz potępiono niedoskonałości i nadużycia obecnego systemu azylowego.

Choć wskazane sposoby walki z nielegalną migracją wynikają z prawdziwych potrzeb, jednak niektóre z nich powinny podlegać dyskusji w związku z pytaniami o to, czy nielegalna migracja to problem europejski, który można rozwiązać tylko dzięki ogólnounijnym odpowiedziom. Przede wszystkim nie możemy traktować tego problemu jako efektu braku porozumień w sprawie jednolitej polityki migracji i wdrażania zalecanych postanowień, które powinny być zadowalające dla wszystkich 28 państw członkowskich lub odpowiadać rzeczywistym potrzebom ochrony uchodźców, powinny pozwalać także na zapew-

¹² M. BONIECKA: *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie lizbońskim*. „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2015, nr 5, s. 54, 41–56.

¹³ J. VAN SELM: *Are Asylum and Immigration Really a European Union Issue?*. “Forced Migration Review” 2016, Vol. 1, Issue 51, s. 60.

nienie legalnej migracji w celu zaspokojenia europejskich potrzeb pracy. Warto podkreślić, że od pierwszych dni współpracy europejskiej podstawową przesłanką było to, że w obszarze swobodnego przemieszczania się bez granic cały obszar polityki azylowej i imigracyjnej można najlepiej obsługiwać na szczeblu europejskim. W istocie państwa członkowskie UE uznały, że stworzenie przestrzeni bez kontroli granicznych dla europejskich towarów, usług i obywateli przyczyni się do rozwoju Europy.

Strefa Schengen zapewniła postulowane możliwości, jednak brak kontroli granic zrekomensowano stworzeniem unijnego podejścia do azylu i imigracji, zwłaszcza w formie wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS), który jest dobrze rozwinięty „na papierze”, ale słabo wdrożony¹⁴. Ponadto w przypadku polityki migracyjnej zastosowano również zasadę subsydiarności, która zdecydowała o tym, że obszar polityki azylowej i imigracyjnej można najlepiej obsłużyć na szczeblu unijnym. Jednakże uzgodnienia na szczeblu UE, które zostały osiągnięte w tym obszarze, były zawsze trudne. W ciągu ostatnich dwudziestu lat te same zasadnicze kwestie dotyczące: definiowania uchodźcy, przypisania odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków o azyl, warunków przyjęcia, tymczasowej ochrony, statusu pobytu długoterminowego, jedności rodzinnej, pracy sezonowej i innych były przedmiotem wielokrotnych starań na rzecz zintensyfikowania współpracy, a porozumienia zostały przeanalizowane i ponownie wynegocjowane w ramach każdego kolejnego programu lub traktatu.

Przywódcy poszczególnych państw nadal wyrażają pogląd, że projekt bezgranicznej Europy oznacza, że imigracja i azyl są z definicji kwestią europejską, jednak rzeczywistością polityką i praktyką są nadal rozwiązania krajowe, w tym decyzje o migracji osób przybywających do UE legalnie, nielegalnie lub jako osoby ubiegające się o azyl czy przesiedleni uchodźcy. Realistycznie brakuje jasno określonych warunków do podjęcia działań w zakresie azylu na szczeblu UE. Przede wszystkim musiałaby zaistnieć wola polityczna, by polityką migracyjną zarządzać na poziomie unijnym. Wymagałoby to pewnie dokonania ponownej oceny „ograniczenia suwerenności”, co oznacza mniejsze przywiązanie do zasady decydowania w swoim kraju o tym, kto przekroczy granicę lub kto będzie mógł pozostać, a przekazanie tych uprawnień na poziom UE. Jednakże naleganie na potrzebę europejskiego rozwiązania mogłoby stanowić najbardziej znaczącą przeszkodę w bezpośrednich dwustronnych lub wielostronnych porozumieniach między państwami członkowskimi a ich sąsiadami w zakresie kontroli granic. Byłaby to również jedna z barier w bardziej humanitarnej polityce ochrony, do której wzywa się tych polityków, którzy konsekwentnie uchwalają bardziej obojętne reguły. Porozumienie w sprawie osiągnięcia wspólnego europejskiego systemu azylowego stanowi część traktatu lizbońskiego, wszystkie państwa członkowskie mają własną politykę azylową i systemy, w ramach mi-

¹⁴ Ibidem, s. 62.

nimalnych standardów. Porozumienie na szczepku UE mające na celu zarządzanie nieregularnymi przepływami azylantów i obecną skalą liczby osób ubiegających się o azyl wydaje się mało prawdopodobne, częściowo dlatego nie ma mechanizmu umożliwiającego przeniesienie statusu azylu i migracji na poziom europejski pod względem rzeczywistej, pełnej realizacji. Nie ma również przywództwa, aby kierować państwami członkowskimi w czasie obecnego kryzysu w sytuacji braku ogólnoeuropejskiego etosu ochrony. Ponadto kraje mają różne potrzeby i politykę imigracyjną w odniesieniu do ich sytuacji demograficznej i społeczno-gospodarczej.

Bibliografia

- BONIECKA M.: *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie Lizbońskim*. „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2015, nr 5.
- BUDA M.: *European Public Policies through Instruments, Models and Compartments in the Public Space*. “Eurolimes” 2014, Issue 17.
- CHRUŚCIEL M.: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*. W: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*. Red. M. ŚWISTAK, J.W. TKACZYŃSKI. Kraków 2015.
- Europejska Polityka Obronna. Mały przewodnik po WPBiO 2010*. Osoba odpowiedzialna: P. FONTAINE. Oprac. M.C. CÉLÉRIER. Bruksela 2010.
- FONTAINE P.: *Podróż do serca Europy 1953—2009. Historia Grupy Chrześcijańskich Demokratów i Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim*. [Przeł. U. HREHOROWICZ, A. MACHOWSKA]. Bruxelles 2010.
- MILCZAREK D.: *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*. W: *Europeistyka w zarysie*. Red. A.Z. NOWAK, D. MILCZAREK. Warszawa 2006.
- OSIŃSKI J., ZAWIŚLIŃSKA I.: *Wprowadzenie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA. Warszawa 2016.
- SAKOWICZ M.: *Analiza polityki publicznej z wykorzystaniem modelu cyklu działań publicznych jako narzędzia podnoszenia jakości działań we współczesnym państwie*. W: *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*. Red. J. OSIŃSKI, I. ZAWIŚLIŃSKA. Warszawa 2016.
- SELM VAN J.: *Are Asylum and Immigration Really a European Union Issue?* “Forced Migration Review” 2016, Vol. 1, Issue 51.
- Statement by René Pleven on the Establishment of a European Army (24 October 1950)*. „Journal officiel de la République française. Débats Parlementaires. Assemblée nationale”, 10.1950. Paris: Imprimerie nationale. “*Déclaration du Gouverneur français René Pleven le 24 octobre 1950*” — <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/803b2430-7d1c-4e7b-9101-47415702fc8e/29a4e81c-c7b6-4622->

- 915e-3b09649747b8/Resources#4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878_en&overlay (dostęp: 4.11.2015).
- SZARFENBERG R.: *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*. Warszawa 2013 — http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf (dostęp: 5.11.2017).
- TKACZYŃSKI J.W., ŚWISTAK M.: *Polityki publiczne — zagadnienia teoretyczne*. W: *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*. Red. M. ŚWISTAK, J.W. TKACZYŃSKI. Kraków 2015.
- TROSZCZYŃSKA-VAN GENDEREN W.: *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia* — http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.1.html (dostęp: 10.10.2017).
- URWIN D.W.: *Wspólnota europejska — lata 1945—1985*. W: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*. Red. M. CINI. Warszawa 2007.

Magdalena Molendowska, dr, adiunkt w Instytucie Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa, Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Zajmuje się problematyką Unii Europejskiej — wszelkie aspekty jej funkcjonowania, chadecją europejską — w szczególności Grupą Europejskiej Partii Ludowej oraz Kościołem katolickim.