

# *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieństwa UE*

## *a polityka zagraniczna państw członkowskich Unii*

JOANNA STARZYK-SULEJEWSKA

Badanie wzajemnych relacji między WPZiB UE a polityką zagraniczną jej państw członkowskich w kontekście ewentualnych ograniczeń, które realizacja WPZiB wprowadza dla możliwości swobodnej realizacji polityki zagranicznej na poziomie narodowym, może dotyczyć szeregu elementów. Mając na celu przejrzystość analizy, oraz ograniczone ramy artykułu, niniejsze opracowanie ogranicza się jedynie do analizy wpływu realizacji podstawowych instrumentów stosowanych w ramach WPZiB na politykę zagraniczną państw członkowskich.

*Podstawowe instrumentarium WPZiB UE, a ograniczenia w zakresie realizacji polityki zagranicznej państw członkowskich UE*

Na początku funkcjonowania Unii Europejskiej wraz z jej II filarem w postaci Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, do podstawowych instrumentów realizacji tej dziedziny funkcjonowania UE zaliczano tzw. systematyczną współpracę, zasady i ogólne wytyczne określone przez Radę Europejską, na podstawie których Rada UE przyjmowała decyzje niezbędne do realizacji WPZiB w postaci wspólnych stanowisk i działań. W wyniku reformy amsterdamskiej katalog ten poszerzył się o tzw. wspólne strategie przyjmowane przez Radę Europejską na zalecenie Rady UE oraz realizowane przez Radę UE w postaci wspólnych stanowisk i działań. Wykaz ten był aktualny do momentu ostatniej reformy traktatowej, której rezultatem było przyjęcie Traktatu z Lizbony. Traktat Lizboński systematyzuje instrumenty stosowane w dziedzinie WPZiB, podkreślając ich odrębny charakter oraz porządkuje procedury stanowienia prawa pochodnego w Unii Europejskiej. W rezultacie, do instrumentów WPZiB UE zaliczamy obecnie tzw. decyzje Rady oraz Rady Europejskiej, które mają charakter aktów nieprawodawczych obowiązujących w całości. W tym kontekście decyzje Rady Europejskiej mogą określać:

- tzw. ogólne wytyczne oraz
- strategiczne cele w polityce UE wobec jakiegoś regionu lub państwa.

Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji WPZiB UE mają jednak nadal przede wszystkim decyzje Rady UE realizujące decyzje Rady Europejskiej. Zgodnie z nową systematyzacją decyzje Rady UE mogą określać:

- działania, które powinny być prowadzone przez Unię,
- stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię,
- zasady wykonania decyzji, o których mowa wyżej<sup>1</sup>.

WPZiB może być także realizowana, tak jak do tej pory, poprzez umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki.

Z punktu widzenia niniejszej analizy najważniejsza jest odpowiedź na pytanie, jakiego rodzaju ograniczenia na państwa członkowskie nakładają najczęściej wykorzystywane instrumenty w dziedzinie WPZiB, tj. inaczej mówiąc jakiego rodzaju zobowiązania nakładają one na państwa członkowskie, oraz w jaki sposób zobowiązania te wpływają na możliwości podejmowania w pełni niezależnych decyzji w zakresie polityki zagranicznej na poziomie narodowym? Jednocześnie należy podkreślić, że nie wszystkie instrumenty wymienione w Tytule V Traktatu o UE w wersji z Lizbony mają jednakowy charakter, tzn. że nie wszystkie instrumenty stosowane w zakresie WPZiB mają charakter źródeł prawa.

Taki charakter mają bowiem przede wszystkim decyzje Rady UE. Z punktu widzenia praktycznej realizacji WPZiB zarówno wcześniej, jak i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, podstawowe znaczenie miały i mają decyzje Rady UE w sprawie działań i w sprawie stanowisk. Te dwie kategorie decyzji nakładają jednocześnie określone prawa i obowiązki na państwa członkowskie UE.

Jeżeli chodzi o tzw. decyzje o działaniach, to są one odpowiednikiem wspólnych działań stosowanych w zakresie WPZiB UE do momentu wejścia w życie reformy lizbońskiej. Początkowo charakter tego instrumentu definiowany był głównie za pośrednictwem wewnętrznych aktów Rady UE, natomiast traktatowa definicja pojawiła się dopiero w ramach Traktatu Amsterdamskiego, który wszedł w życie w maju 1999 r. Od tamtej pory w art. 14 TUE wskazywano, że wspólne działania, obecnie zaś decyzje o ich podjęciu, przyjmowane są przez Radę UE i dotyczą pewnych sytuacji, w których niezbędne jest podjęcie posunięć operacyjnych<sup>2</sup>. Nigdzie w TUE nie wskazywano jednak co oznaczają wskazywane działania operacyjne. Pewne wskazówki w tym zakresie pojawiły się natomiast w tzw. raporcie Rady Europejskiej z Lizbony z 1992 r., kiedy to określono jak należy interpretować istnienie tzw. ważnych wspólnych interesów, które uzasadniają ewentualne podjęcie działań operacyjnych. Rada Europejska już

wówczas wskazywała, że powinna za tym przemawiać w szczególności: geograficzna bliskość danego regionu lub państwa, istnienie zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii, istnienie ważnych interesów w zakresie politycznej i ekonomicznej stabilności danego regionu lub państwa. Jednocześnie Rada Europejska wskazywała jakim celom powinna służyć realizacja wspólnych działań, a obecnie decyzji o działaniach. Miały to być przede wszystkim: umacnianie zasad demokracji, instytucji demokratycznych, upowszechnianie przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych, promowanie politycznej stabilności w regionie, przyczynianie się do zapobiegania i rozwiązywania konfliktów, umacnianie istniejącej współpracy w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (np. walka z rozprzestrzenianiem broni, terroryzmem czy handlem narkotykami)<sup>3</sup>.

Od momentu wejścia w życie Traktatu o UE z Maastricht decyzje o wspólnych działaniach, a od wejścia w życie Traktatu o UE z Lizbony decyzje o działaniach nakładają na państwa członkowskie określone zobowiązania.

Decyzje o działaniach, tj. dawne wspólne działania określają ich zasięg, cele, zakres i środki, jakie mają być oddane do dyspozycji Unii, warunki wprowadzania ich w życie oraz – w razie potrzeby – czas ich trwania<sup>4</sup>. Jednocześnie jest to instrument, który w ściśle określonych przypadkach ogranicza swobodę postępowania państw członkowskich, które uczestniczyły w akceptacji tego rodzaju decyzji.

Po pierwsze, decyzje tego rodzaju wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do zajmowanych przez nie stanowisk i prowadzonych działań<sup>5</sup>.

Po drugie, państwa członkowskie są zobowiązane do poinformowania Rady UE o każdym zajęciu krajowego stanowiska, lub podjęciu jakiegokolwiek krajowego działania w zastosowaniu decyzji o działaniu podejmowanym w ramach WPZiB. Państwo członkowskie jest w takiej sytuacji zobowiązane do poinformowania Rady w takim czasie, aby możliwe było – w razie potrzeby – wcześniejsze przeprowadzenie w Radzie uzgodnień. Obowiązek wcześniejszego poinformowania nie dotyczy jedynie środków stanowiących proste wykonanie decyzji Rady na płaszczyźnie krajowej<sup>6</sup>.

Po trzecie, jeżeli nastąpiła zmiana okoliczności mająca wyraźny wpływ na kwestię stanowiącą przedmiot takiej decyzji, Rada dokonuje przeglądu zasad i celów tej decyzji oraz podejmuje niezbędne decyzje. Oznacza to, że decyzja o działaniu pozostaje w mocy do momentu, aż Rada UE nie podejmie stosownej decyzji odmiennej i nie dokona przeglądu zasad oraz celów tej decyzji. Jedynie w przypadku bezwzględnej konieczności wynikającej z rozwoju sytuacji i wobec braku przeglądu decyzji Rady, państwa członkowskie mogą zastosować w trybie pilnym niezbędne środki, uwzględniając ogólne cele takiej decyzji. Państwo człon-

kowskie, które stosuje takie środki, informuje o nich niezwłocznie Radę<sup>7</sup>. Jak widać tego rodzaju sytuacja potencjalnie nakłada na państwa członkowskie nieodzowność przestrzegania kilku warunków, takich jak: bezwzględna konieczność wynikająca z rozwoju sytuacji, brak decyzji Rady, zastosowanie określonych środków w trybie pilnym, konieczność uwzględniania ogólnych celów decyzji o działaniu pierwotnie podjętych przez Radę, wymóg poinformowania Rady o zastosowanych środkach.

Po czwarte, decyzja o działaniu podejmowana przez Radę nakłada również określone zobowiązania na państwa członkowskie w przypadku wystąpienia poważnych trudności w jej wykonaniu. W takiej sytuacji państwo członkowskie jest bowiem zobowiązane do powiadomienia o tym Rady, która rozważa je i poszukuje właściwych rozwiązań. Rozwiązania takie nie mogą być przy tym sprzeczne z celami podstawowej decyzji o działaniu, ani szkodzić jego skuteczności<sup>8</sup>.

Na państwach ciąży również obowiązek takiej organizacji misji dyplomatycznych i konsularnych, by zapewnić poszanowanie i wprowadzenie w życie decyzji o działaniach<sup>9</sup>.

Biorąc pod uwagę obowiązki formalne, które nakładają na państwa członkowskie UE decyzje o działaniach, należy jednocześnie pamiętać, że dotyczą one jednak w praktyce kwestii, które na ogół w niewielkim stopniu wpływają na możliwości realizacji w pełni niezależnej polityki przez państwa członkowskie wobec określonych państw, regionów czy problemów. Większość decyzji o działaniach podejmowanych w ramach WPZiB i WPBiO UE dotyczy bowiem: wspierania procesów pokojowych i demokratycznych w państwach trzecich, co w poszczególnych przypadkach może dotyczyć np. obserwacji, a czasem także organizacji i kontroli wyborów, wspierania reform w państwach trzecich lub w całych regionach, ustanawianiu Specjalnych Przedstawicieli UE w danym regionie, zaangażowania Unii w rozwiązywanie określonych problemów międzynarodowych o znaczeniu ogólnym, takich jak umacnianie reżimów rozbrojenionych, eliminacja określonych rodzajów broni i uzbrojenia<sup>10</sup>. Przykładem decyzji o działaniach, które wymagają stosunkowo najściślejszej współpracy ze strony państw członkowskich są natomiast decyzje w sprawie operacji antykryzysowych UE, podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Decyzje takie Rada UE przyjmuje w praktyce od 2003 r., tj. od ustanowienia pierwszej misji w swojej historii (wspierania i reorganizacji policji w Bośni i Hercegowinie). Należy jednak pamiętać, że UE podejmuje decyzje nie tylko o antykryzysowych misjach cywilnych, ale także o coraz bardziej złożonych misjach wojskowych, lub misjach o mieszanym, cywilno-wojskowym, charakterze. W tych przypadkach zachodzi konieczność wspólnego ustalania mandatu wielofunkcyjnych misji i powstaje na ogół za zgodą państwa członkowskiego ko-

nieczność zaangażowania odpowiednich sił i środków państw uczestniczących w misji.

Również decyzje o stanowiskach będące odpowiednikiem wcześniej ustalanych wspólnych stanowisk nakładają na państwa członkowskie odpowiednie ograniczenia.

Zgodnie z definicją obowiązującą już od wejścia w życie Traktatu o UE z Amsterdamu decyzje o stanowiskach określają nastawienie UE wobec kwestii o charakterze geograficznym lub przedmiotowym<sup>11</sup>. Są one wyrazem systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w zakresie WPZiB UE, oraz stanowią jeden z podstawowych środków służących zapewnieniu spójności całokształtu działań zewnętrznych UE. Państwa członkowskie nie są zobowiązane uczestniczyć w przyjęciu decyzji w sprawie wspólnego stanowiska, jednak jeżeli zdecydują się na takie uczestnictwo, są przede wszystkim zobowiązane dostosować swoją politykę krajową do głównych celów wspólnego stanowiska. Oznacza to, że przede wszystkim nie powinny przyjmować decyzji wewnętrznych sprzecznych ze wspólnym stanowiskiem, oraz dostosować do jego treści przyjmowane rozstrzygnięcia na poziomie narodowym. Bardziej precyzyjnie zobowiązania państw członkowskich wynikające z przyjęcia decyzji o stanowisku zostały określone w traktatach. Należy podkreślić, że Traktat z Lizbony tylko je nieznacznie zmodyfikował.

Zgodnie z nim, po pierwsze, państwa członkowskie, które uczestniczyły w przyjęciu wspólnego stanowiska, są zobowiązane do koordynacji swoich działań w organizacjach międzynarodowych, podczas konferencji międzynarodowych oraz do podtrzymywania na tym forum stanowiska Unii. Organizację tej koordynacji zapewnia wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>12</sup>.

Po drugie, jeżeli w organizacjach międzynarodowych lub podczas konferencji międzynarodowych nie są reprezentowane wszystkie państwa członkowskie, to do podtrzymywania wspólnych stanowisk są zobowiązane uczestniczące państwa członkowskie<sup>13</sup>.

Po trzecie, państwa członkowskie reprezentowane w organizacjach międzynarodowych lub podczas konferencji międzynarodowych, w których nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie, są zobowiązane do informowania tych ostatnich, jak również wysokiego przedstawiciela, o wszelkich sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania<sup>14</sup>.

Po czwarte, na państwa członkowskie, które są także członkami Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały nałożone obowiązki związane z informowaniem pozostałych państw członkowskich, jak również wysokiego przedstawiciela, o przyjęciu stanowisk związanych z ustanowionymi

w ramach WPZiB stanowiskami wspólnymi. Państwa członkowskie, które są członkami Rady Bezpieczeństwa, przy wykonywaniu swoich funkcji są także zobowiązane do obrony stanowisk i interesów Unii, bez uszczerbku dla ich zobowiązań wynikających z postanowień Karty Narodów Zjednoczonych. Co więcej w tym kontekście Traktat z Lizbony rozwinął nieco te zobowiązania, wskazując, że jeżeli Unia określiła stanowisko w kwestii wpisanej do porządku obrad Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, państwa członkowskie, które w niej zasiadają, są zobowiązane wnieść o zaproszenie wysokiego przedstawiciela do przedstawienia stanowiska Unii<sup>15</sup>.

Po piąte, podobnie jak w przypadku decyzji o działaniach, do współpracy w celu zapewnienia poszanowania i wykonania decyzji o stanowiskach zobowiązane są także misje dyplomatyczne i konsularne państw członkowskich, oraz delegatury Unii w państwach trzecich i na konferencjach międzynarodowych, a także ich przedstawicielstwa w organizacjach międzynarodowych. Dokonują one tego także poprzez wymianę informacji oraz sporządzanie wspólnych ocen<sup>16</sup>.

W praktyce możemy wyróżnić kilka grup decyzji podejmowanych w postaci decyzji o stanowiskach. Są to przede wszystkim decyzje w sprawie sankcji nakładanych przez UE na państwa trzecie, decyzje określające politykę lub cele polityki UE wobec jakiegoś państwa trzeciego, oraz decyzje dotyczące stanowiska Unii wobec kwestii o zasięgu ogólnym, jak np. kontrola wywozu sprzętu wojskowego i uzbrojenia czy walka z terroryzmem<sup>17</sup>.

Nie należy zapominać, że w ramach WPZiB UE poza decyzjami o podstawowym znaczeniu, takimi jak decyzje o działaniach i decyzje o stanowiskach, podejmowane są także decyzje innego rodzaju. Traktat Lizboński zalicza bowiem do nich decyzje Rady Europejskiej o tzw. ogólnych wytycznych, oraz w sprawie strategicznych kierunków w polityce UE<sup>18</sup>, a także bliżej niedookreślone decyzje Rady UE określające wspólne podejście UE wobec konkretnego problemu lub sytuacji<sup>19</sup>.

Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele, oraz wyznacza ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne<sup>20</sup>. Traktaty o UE, łącznie z Traktatem o UE z Lizbony, bardzo lakonicznie i ogólnie odnoszą się do ich istoty. Z praktyki wynika, że mogą one dotyczyć zarówno kwestii politycznych, jak i konkretnych spraw związanych z realizacją określonych celów operacyjnych podczas misji UE. Traktat nie wskazuje też konkretnych różnic między poszczególnymi rodzajami decyzji podejmowanymi przez Radę Europejską, a zatem także między ogólnymi wytycznymi i np. decyzjami Rady Europejskiej o strategicznych interesach Unii. Przy podejmowaniu jakichkolwiek dalszych decyzji dotyczących realizacji WPZiB, Rada UE jest jednak wyraźnie

zobowiązana do przestrzegania ogólnych wytycznych Rady Europejskiej. Ze względu na częstotliwość ich przyjmowania przez Radę Europejską, nie stanowią one jednak podstawy dla wszystkich decyzji Rady UE. Wprowadzenie takiego wymogu doprowadziłoby bowiem do całkowitego paraliżu prac UE.

Jeżeli wymaga tego sytuacja międzynarodowa, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w celu określenia strategicznych kierunków polityki. Strategiczne interesy i cele Unii są określone na podstawie zasad i celów wymienionych w artykule 21 TUE<sup>21</sup>. Decyzje Rady Europejskiej w sprawie strategicznych interesów i celów Unii mogą dotyczyć zarówno wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i innych dziedzin dotyczących działań zewnętrznych Unii. Decyzje te mogą dotyczyć stosunków Unii z określonym krajem lub regionem, bądź też określonego tematu. Określają one ich czas trwania, oraz środki, które mają zostać udostępnione przez Unię i państwa członkowskie<sup>22</sup>. Ten element, jak też określenie ewentualnej procedury podejmowania decyzji w sprawie strategicznych interesów i celów UE przez Radę Europejską, różni tego rodzaju decyzje od postanowień Rady Europejskiej w sprawie ogólnych wytycznych. Rada Europejska stanowi jednymyślnie, na zalecenie Rady przyjmowane przez nią na warunkach przewidzianych dla każdej dziedziny. Decyzje Rady Europejskiej są następnie wprowadzane w życie zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach, tj. przez Radę UE, która realizuje je poprzez decyzje o działaniach i decyzje o stanowiskach. Jak więc widać, decyzje Rady Europejskiej w sprawie określenia strategicznych kierunków polityki Unii same w sobie nie nakładają konkretnych zobowiązań na państwa członkowskie, a jedynie zobowiązując do realizacji określonych w nich celów wymagają do swojego wykonania przyjęcia konkretnych decyzji przez Radę UE. Dopiero z tych decyzji mogą wynikać konkretne, wskazane wyżej traktatowe i praktyczne zobowiązania państw członkowskich UE, wpływające częściowo na ich swobodę podejmowania decyzji w sferze polityki zagranicznej. Jak wskazuje praktyka, tego rodzaju decyzje będą jednak przyjmowane przez UE stosunkowo rzadko, ponieważ do tej pory decyzje w sprawie tzw. wspólnych strategii – obecnego odpowiednika decyzji Rady Europejskiej o strategicznych kierunkach w polityce Unii udało się od 1999 r., tj. od wejścia tego instrumentu w życie, przyjąć zaledwie trzykrotnie. Były to: wspólna strategia wobec Federacji Rosyjskiej, wspólna strategia wobec Ukrainy, oraz wspólna strategia wobec regionu Morza Śródziemnego.

Nowym instrumentem w zakresie WPZiB UE jest wprowadzone przez Traktat z Lizbony tzw. wspólne podejście. Państwa członkowskie zostały bowiem na mocy nowej wersji TUE zobowiązane do uzgadniania w ramach Rady Europejskiej i Rady wszelkich kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,

stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania, w celu określenia wspólnego podejścia. W tym celu przed podjęciem jakichkolwiek działań na arenie międzynarodowej lub zaciągnięciem wszelkich zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii, każde państwo członkowskie zobowiązane zostało do konsultacji oraz wymiany informacji z pozostałymi państwami członkowskimi w ramach Rady Europejskiej lub Rady. Ma to służyć, poprzez zbieżne działania, realizacji przez Unię jej interesów i wartości na arenie międzynarodowej i do zachowania solidarności między państwami członkowskimi<sup>23</sup>. Jeżeli Rada Europejska lub Rada określiły wspólne podejście Unii w danej kwestii, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich są zobowiązani do koordynacji swojej działalności w Radzie. Także na misje dyplomatyczne państw członkowskich i delegatury Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych nałożony został obowiązek współpracy ze sobą i przyczyniania się do formułowania i wprowadzania w życie wspólnego podejścia. Wydaje się jednak, że mimo wyróżnienia tego odrębnego instrumentu, źródłem konkretnych zobowiązań państw członkowskich, poza wymienionymi wyżej zobowiązaniami ogólnymi, ponownie mogą być głównie decyzje o działaniach i decyzje o stanowiskach.

Uogólniając, należy zaznaczyć, że Traktat o UE z Lizbony usystematyzował instrumentarium WPZiB UE, łącząc je ściślej z koniecznością realizacji celów innych dziedzin stosunków zewnętrznych UE. Wiąże się z tym także ściślejsze doprecyzowanie obowiązków państw członkowskich, chociaż należy zaznaczyć, że w tym zakresie TUE z Lizbony powtórzył główne postanowienia istniejące już we wcześniejszych wersjach tego traktatu. Oznacza to, że w praktyce nakładając na państwa określone prawa i obowiązki, decyzje podejmowane przez Radę Europejską oraz Radę UE, w nieznacznym tylko stopniu ograniczają swobodę podejmowania decyzji przez państwa członkowskie w zakresie polityki zagranicznej. Najważniejszy jest bowiem fakt, że przyjęcie konkretnej decyzji przez Radę UE w zakresie WPZiB nie blokuje automatycznie podjęcia decyzji na poziomie narodowym przez państwa członkowskie w tej samej, lub ściśle powiązanej kwestii. W praktyce bowiem decyzje podejmowane w zakresie WPZiB mają często ograniczony zakres, pozostawiając stosunkowo duży margines dla równoległych decyzji i działań poszczególnych państw członkowskich w tych samych lub zbliżonych dziedzinach. Do konfliktów między decyzjami podejmowanymi w ramach WPZiB UE, oraz decyzjami podejmowanymi przez państwa członkowskie może natomiast dochodzić w sytuacjach, kiedy np. porozumienie zawarte przez państwo członkowskie UE w wyraźny sposób narusza decyzje podjęte już na poziomie UE. Do konfliktu może także dojść w sytuacji



odwrotnej, tj. wówczas kiedy decyzja podjęta w ramach WPZiB narusza istniejące już porozumienie zawarte uprzednio przez państwo członkowskie UE. Należy jednak zgodzić się z generalnym twierdzeniem zakładającym, że zwłaszcza w dziedzinie WPZiB UE, która mimo reformy lizbońskiej nadal należy do międzyrządowej sfery współpracy, nie mamy do czynienia z ograniczeniem kompetencji suwerennych państw członkowskich<sup>24</sup>. Oznacza to, że jakkolwiek państwa członkowskie są związane przez decyzje WPZiB i powinny wywiązywać się z obowiązków nałożonych na nie w związku z przyjmowanymi decyzjami po to, by nie naruszać interesów UE i nie szkodzić jej oddziaływaniu w stosunkach międzynarodowych, to zachowują one w pełni suwerenne uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji i realizacji własnych interesów w dziedzinie polityki zagranicznej. Mimo jednak, że w prawie UE nie wprowadzono dotychczas konkretnych sankcji za nieprzestrzeganie decyzji podejmowanych w obszarze WPZiB, to jednak decyzje te mają charakter zobowiązujący dla państw członkowskich i powinny one dokładać wszelkich starań, aby w imię zasady solidarności właściwie się z nich wywiązywać.

*Umowy międzynarodowe zawierane w zakresie WPZiB,  
a polityka zagraniczna państw członkowskich UE*

Od początku realizacji WPZiB w ramach UE, Traktat o UE przewidywał możliwość zawierania umów międzynarodowych związanych z realizacją celów tego obszaru UE. Należy jednak zaznaczyć, że w tym zakresie poszczególne wersje TUE wprowadzały istotne zmiany. Do zasadniczej modyfikacji doszło natomiast na podstawie Traktatu o UE z Lizbony.

Przed wejściem w życie obecnie stosowanego TUE, procedura zawierania umów przez Radę UE w sprawach odnoszących się do WPZiB była normowana na mocy art. 24 TUE. Stanowił on, że jeżeli do wykonania postanowień Tytułu V TUE niezbędne było zawarcie umowy z jednym lub z większą liczbą państw, bądź z organizacjami międzynarodowymi, Rada mogła upoważnić Prezydencję, wspieraną w miarę potrzeby przez Komisję, do podjęcia rokowań w tym celu. Umowy takie były zawierane przez Radę na podstawie zalecenia Prezydencji. Rada podejmując decyzje w sprawie zawarcia umowy stanowiła jednomyślnie, jeżeli umowa dotyczyła zagadnienia wymagającego jednomyślności przy podejmowaniu decyzji wewnętrznych. Jeżeli umowa miała natomiast na celu wprowadzenie w życie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, Rada stanowiła większością kwalifikowaną, zgodnie z artykułem 23 ustęp 2 TUE. W tym ostatnim przypadku każde państwo powołując się na tzw. ważne względy polityki krajowej, mogło sprzeciwić się podjęciu decyzji większością kwalifikowa-

ną, a wówczas pozostałe państwa decydując większością kwalifikowaną zachowywały jedynie prawo przedłożenia sprawy Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie<sup>25</sup>. Postanowienia niniejszego artykułu miały także zastosowanie do dziedzin uregulowanych tytułem VI TUE, tj. do Współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych stanowiącej drugi, obok WPZiB, międzyrządowy filar UE. Jednocześnie zastrzegano jednak, że umowa nie będzie wiązała państwa członkowskiego, którego przedstawiciel w Radzie oświadczył, że musi ono stosować się do wymogów własnej procedury konstytucyjnej. W takiej sytuacji inni członkowie Rady mogli uzgodnić, że mimo tego umowa ta będzie miała zastosowanie tymczasowe. Podkreślano także, że umowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w artykule 24 wiążą instytucje Unii<sup>26</sup>. Na interpretację wskazanych zapisów niebagatelny wpływ miała również deklaracja dodatkowa dołączona do TUE w związku z art. J.14 oraz K. 10 TUE przyjęta przez Konferencję Międzyrządową w Amsterdamie. Wskazywała ona, że postanowienia art.24 TUE (dawnego art. J.4) oraz jakiegokolwiek inne umowy zawarte na ich podstawie nie powodują przeniesienia kompetencji państw członkowskich na UE<sup>27</sup>.

Wskazane postanowienia oznaczały, że umowy zawierane na mocy art. 24 TUE (wcześniej art. J.4) wiązały w obszarze WPZiB instytucje Unii. Umowy te wiązały także państwa członkowskie, chyba że dane państwo oświadczyło, że musi się ono stosować do wymogów własnej konstytucji. W takiej sytuacji pozostałe państwa członkowskie mogły uzgodnić tymczasowe stosowanie umowy. Oznaczało to, że państwo członkowskie UE mogło uzależnić związanie się umową zawieraną w ramach WPZiB od spełnienia warunków określonych we własnej konstytucji, tj. przede wszystkim od wymogu ratyfikacji umowy. Mogło to dotyczyć w poszczególnych przypadkach głównie sytuacji, kiedy umowa wywierałaby skutki w dziedzinie prawa krajowego.

Tak więc umowy zawierane w obszarze WPZiB na podstawie art. 24 TUE skierowane były zarówno do instytucji UE, jak i do państw członkowskich, jednak postanowienia takich umów nie wywoływały skutku bezpośredniego. Na ogół do ich wykonania było bowiem potrzebne wydanie stosowanych przepisów wykonawczych. Jeżeli natomiast umowa zawarta przez Radę UE została również stosownie do wymogów konstytucyjnych ratyfikowana przez państwo członkowskie, to mogła wywierać skutek bezpośredni, pod warunkiem, że ze względu na uwarunkowania wewnętrzne nadawała się do bezpośredniego stosowania<sup>28</sup>.

Istotne, dodatkowe zmiany dotyczące procedury zawierania umów międzynarodowych w obszarze WPZiB wprowadził Traktat o UE z Lizbony. Na podstawie art. 218 Traktatu o Funkcjonowaniu UE ustanowiona została bowiem wspólna, jednolita procedura zawierania umów międzynarodowych dla całej

Unii Europejskiej jako samodzielnej organizacji międzynarodowej dysponującej osobowością prawną, w ramach której WPZiB potraktowana została jako jedna z dziedzin „Stosunków zewnętrznych” UE. Umocowanie do zawierania umów w tym obszarze znajduje się natomiast obecnie w nowym artykule 32 TUE, który stanowi, że nowa procedura zawierania umów międzynarodowych pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, składa się zasadniczo z kilku etapów.

- 1) Rada upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisywania i zawiera umowy.
- 2) Komisja lub, jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii.
- 3) Rada może kierować wytyczne do negocjatora Unii oraz wyznaczyć specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania.
- 4) Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy, a w stosownych przypadkach, do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie.
- 5) Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy.
- 6) Z wyjątkiem przypadków gdy umowy dotyczą wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Decyzja o zawarciu umowy w pozostałych przypadkach wymaga natomiast konsultacji z Parlamentem Europejskim. Parlament Europejski jest też informowany o przebiegu wszystkich etapów procedury.
- 7) Zawierając umowę, Rada może upoważnić negocjatora do zatwierdzenia w imieniu Unii zmian w umowie, jeżeli umowa przewiduje, że zmiany te powinny być przyjęte według procedury uproszczonej lub przez organ utworzony przez tę umowę. Rada może dołączyć do takiego upoważnienia warunki szczegółowe.
- 8) Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną. Rada stanowi jednak jednomyślnie, gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność. Decyzja dotycząca zawarcia takiej umowy wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

9) Rada, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy.

10) Parlament Europejski jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury.

11) Państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z Traktatami. W przypadku negatywnej opinii Trybunału, przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja traktatów<sup>29</sup>.

Jak widać przekształcenie UE w jednolitą organizację międzynarodową ma daleko idące następstwa w dziedzinie zawierania przez nią umów międzynarodowych. Upřednio w Unii podzielonej na trzy filary istniały odrębne procedury zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnotę, oraz odrębne procedury dla II i III filaru Unii. Jedynie umowy zawierane przez Wspólnotę objęte były prawnym reżimem wspólnotowym, natomiast umowy zawierane w ramach II i III filaru mogły wywierać jedynie wówczas skutek bezpośredni, o ile zostały objęte zastrzeżeniem ratyfikacji, tj. o ile zostały ratyfikowane również przez państwa członkowskie. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony sprecyzowano zakres kompetencji Unii do zawierania umów międzynarodowych, przy uwzględnieniu wcześniejszego orzecznictwa ETS-u w tym zakresie. W efekcie, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, wszystkie umowy zawierane przez Unię objęte zostały jednolitym reżimem prawnym, tożsamym z upřednim reżimem wspólnotowym. W związku z tym, że Unia jest następcą prawnym Wspólnoty, orzecznictwo ETS-u, odnoszące się upřednio do umów międzynarodowych zawieranych przez Wspólnotę obecnie dotyczy umów zawieranych przez Unię<sup>30</sup>.

Traktat z Lizbony ustanowił też jednolitą procedurę prawną zawierania przez Unię umów międzynarodowych, którą reguluje art. 218 TFUE, wzorowany na dawnym art. 300 TWE. W przypadku WPZiB można wprawdzie zauważyć pewne odstępstwa proceduralne, jak działanie Rady wyłącznie na zalecenie Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, czy ograniczenie roli Parlamentu Europejskiego, jednak zasadniczo procedura ta ma zastosowanie także do tego obszaru.

W praktyce, zarówno w okresie przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, jak i po wejściu w życie tego traktatu, Rada zawierała szereg umów do-

tyczących WPZiB. Przykładem może być: Umowa między Unią Europejską i Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii w sprawie działania Misji Monitorującej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, podpisana 31 sierpnia 2001 r.<sup>31</sup>; Umowa między Unią Europejską i Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, podpisana 14 marca 2003 r.<sup>32</sup>; Umowa ramowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską w sprawie udziału Stanów Zjednoczonych Ameryki w operacjach zarządzania kryzysowego prowadzonych przez Unię Europejską z 2011 r.<sup>33</sup> czy Umowa między Unią Europejską a Czarnogórą w sprawie procedur bezpieczeństwa na potrzeby wymiany i ochrony informacji niejawnych podpisana 13 września 2010 r.<sup>34</sup>

Umowy tego rodzaju zawierają na ogół charakterystyczne klauzule. Pomijając postanowienia merytoryczne związane z przedmiotem umowy precyzują one dokładnie do jakich instytucji i podmiotów UE oraz państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej mają zastosowanie. Przykładowo ostatnia spośród wymienionych umów wskazuje, że instytucje i podmioty, o których mowa ze strony Unii, to Rada Europejska, Rada UE, Sekretariat Generalny Rady, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Komisja Europejska i Europejska Służba do spraw Działań Zewnętrznych<sup>35</sup>. Charakterystyczna jest także na ogół klauzula, która jeżeli uzasadnia to treść merytoryczna umowy, wskazuje, że „żadne z postanowień niniejszej umowy nie zmienia obowiązujących umów ani uzgodnień między stronami ani też umów między Czarnogórą a państwami członkowskimi UE. Umowa nie uniemożliwia też stronom zawierania innych umów odnoszących się do przekazywania lub wymiany informacji niejawnych będących przedmiotem niniejszej umowy, pod warunkiem, że pozostają one bez uszczerbku dla zobowiązań nałożonych na mocy niniejszej umowy”<sup>36</sup>. Jak więc widać, umowy zawierane przez UE oraz państwa trzecie lub organizacje międzynarodowe, wiążą instytucje UE oraz jej państwa członkowskie, ale nie ograniczają możliwości zawierania dalszych umów dotyczących tej samej materii, pod warunkiem niesprzeczności z zawieraniem przez Unię i daną stronę trzecią porozumieniem. Mimo istotnych zmian we właściwości UE, w zakresie zawierania umów międzynarodowych oraz w procedurze zawierania tych umów przez Unię wprowadzonych przez Traktat z Lizbony, umowy te w dalszym ciągu ze względu na fakt, że WPZiB pozostaje międzyrządową formą współpracy pozostawiają bardzo duży margines dla ewentualnych decyzji narodowych w tożsamyh sprawach.

*Zasada lojalności w ramach UE, a polityka zagraniczna państw członkowskich Unii.*

Na zobowiązania państw członkowskich w ramach WPZiB pewien wpływ ma

także obowiązująca wcześniej w porządku wewnątrzspółnotowym, a po wejściu w życie w porządku wewnątrzunijnym – zasada lojalności.

W porządku wewnątrzspółnotowym, tj. przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego zasada lojalności była definiowana w art. 10 TWE, który stanowił, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych i szczególnych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wykonywanie jej zadań. Państwa powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego traktatu<sup>37</sup>. Wskazany zapis oznaczał, że zasada lojalności miała i ma podwójne znaczenie. W pierwszej kolejności jest to bowiem wezwanie skierowane do państw członkowskich aby podejmowały wszelkie środki w celu wykonania zobowiązań traktatowych, z drugiej natomiast strony było to wezwanie do powstrzymania się od działań, które mogą podważyć działania instytucji wspólnotowych. Z zapisów tych Europejski Trybunał Sprawiedliwości wywiódł szereg obowiązków, które powinny być wypełniane nie tylko w relacjach państwa członkowskie-Wspólnoty, ale także w stosunkach interinstytucjonalnych. Zgodnie z orzecznictwem ETS-u do obowiązków państw członkowskich UE na podstawie zasady lojalności należało przede wszystkim:

- stosowanie prawa wspólnotowego z jednoznacznym założeniem jego primatu wobec prawa krajowego;
- zakaz stanowienia prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym, z jednoczesnym obowiązkiem wyłączenia z systemu prawa krajowego przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym ;
- obowiązek ścigania naruszeń prawa wspólnotowego godzących w interesy WE jako emanacja ogólnej zasady odpowiedzialności państwa za naruszanie prawa wspólnotowego;
- wspieranie instytucji wspólnotowych i ich organów pomocniczych poprzez udzielanie informacji oraz współpracę;
- obowiązek udzielania informacji i popierania współpracy między organami państw członkowskich<sup>38</sup>.

W porządku przedlizbońskim zasada lojalności nie miała jednak bezpośredniego przełożenia na zobowiązania nałożone w ramach TUE. Traktat o Unii Europejskiej nie zawierał bowiem wyraźnego przepisu odpowiadającego treścią art. 10 TWE, ani będącego jego odpowiednikiem art. 192 traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Jednak już TUE w wersji przedlizbońskiej zawierał specyficzne przełożenie zasady lojalności na współ-

pracę w zakresie ówczesnego II filaru UE, tj. Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE. Odpowiedni zapis został umieszczony w art. II ust. 2 TUE, który wskazuje, że państwa członkowskie UE popierają aktywnie i bez zastrzeżeń politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności. Zaznacza on także, że państwa członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii, lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych<sup>39</sup>. Zgodnie z tym przepisem nad przestrzeganiem wskazanych zapisów miała czuwać Rada. W ten sposób ujęta zasada lojalności nie miała charakteru ogólnego, lecz mogła być interpretowana jedynie w kontekście WPZiB UE. Obowiązki nałożone na państwa członkowskie UE miały jednak, podobnie jak w przypadku ogólnej zasady wynikającej z unormowań wspólnotowych, zarówno charakter negatywny, jak i pozytywny.

Po pierwsze więc, w aspekcie pozytywnym państwa członkowskie zostały zobowiązane do popierania aktywnie i bez zastrzeżeń polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa w duchu lojalności i wzajemnej solidarności. W związku z tym państwa członkowskie miały działać zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Po drugie, w aspekcie negatywnym państwa członkowskie zgodnie z zapisami art. II ust. 2 miały powstrzymać się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Należy przy tym zaznaczyć, że także Trybunał Sprawiedliwości, odnosząc się do zakresu obowiązywania ogólnej zasady lojalności w kontekście zobowiązań ówczesnego III filaru UE, tj. w odniesieniu do Współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, w wyroku z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 postępowanie karne przeciwko Marii Pupino potwierdził uniwersalny charakter zasady lojalności<sup>40</sup>. Istotne jest, że w uzasadnieniu wyroku ETS wskazał, że nie można wykluczyć stosowania zasady lojalności z innych obszarów UE niż Wspólnoty Europejskie. Zgodnie z wykładnią przedstawioną przez Trybunał, wynikało to przede wszystkim z faktu nader ambitnych celów postawionych UE w TUE. Trybunał stwierdził, że ich osiągnięcie byłoby niezwykle trudne, gdyby zasada lojalności nie znajdowała zastosowania w ramach III filaru mimo, że Tytuł VI TUE nie zawierał jakiegokolwiek sformułowania dotyczącego ewentualnej zasady lojalności<sup>41</sup>.

Istotne zmiany w przedmiocie zasady lojalności wprowadził Traktat z Lizbony. Po pierwsze, przeniesiono z dotychczasowego TWE do Traktatu o UE przepis stanowiący podstawę prawną zasady. W ten sposób z obecnego Traktatu o Funkcjonowaniu UE, który zastąpił Traktat o utworzeniu Wspólnoty Euro-

pejskiej usunięto zapisy dotyczące zasady lojalności. Tym samym zasada ta poprzez ostateczne przesunięcie jej do TUE, który ma ustrojowe znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania obecnej Unii Europejskiej, nabrała charakteru konstytucyjnego. Nową podstawą prawną zasady lojalności jest art. 4 ust. 3 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony. Zgodnie z nim na podstawie zasady lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie zobowiązane są także do podejmowania wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Jednocześnie na państwa członkowskie nałożony został obowiązek podejmowania środków w celu ułatwienia wypełniania przez Unię jej zadań oraz, co niezwykle istotne, do powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii<sup>42</sup>.

Jak z tego wynika poprzez zapisy art. 4 ust. 3 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony potwierdzono, że zasada lojalności oznacza przede wszystkim obowiązek współdziałania między obecną Unią Europejską, jej instytucjami i państwami członkowskimi w celu zapewnienia przestrzegania przepisów traktatowych lub aktów instytucji Unii, wykonywania zadań stojących przed UE określonych w traktatach. Co niezwykle istotne, na podstawie Traktatu o UE z Lizbony, zakres obowiązywania zasady lojalnej współpracy rozciąga się wyraźnie na wszystkie obszary objęte procesem integracji europejskiej, w tym na dawny II i III filar UE, tj. na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa i na Współpracę Policyjną i Sądową w sprawach Karnych. Jednocześnie w Traktacie z Lizbony zmodyfikowano, dostosowując do ogólnych zapisów art. 4 ust. 3 TUE zapisy dotychczasowego art. 11 ust. 2 określającego zasadę lojalnej współpracy dla obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Zapisy dotychczasowego art. 11 ust. 2 zostały zastąpione zapisami art. 24 ust. 3 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony. Artykuł ten stanowi obecnie *lex specialis* wobec ogólnej zasady lojalności uregulowanej w przywoływanym art. 4 ust. 3 TUE.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 TUE z Lizbony państwa członkowskie zostały zobowiązane do popierania, aktywnie i bez zastrzeżeń, polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa UE w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i do poszanowania działania Unii w tej dziedzinie. Zgodnie z zasadą lojalności w ramach WPZiB państwa członkowskie zostały także zobowiązane do zgodnych działań na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej oraz powstrzymywania się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzyna-



rodowych. Do nadzoru nad przestrzeganiem tych zasad zostali zobowiązani Rada i wysoki przedstawiciel<sup>43</sup>.

W praktyce wprowadzenie zasady lojalności do obszaru WPZiB UE w wersji przedlizbońskiej lub lizbońskiej nakłada na państwa członkowskie określone zobowiązania. Chcąc wskazać tutaj najbardziej przystającą do tego obszaru interpretację można posłużyć się wyrokiem wydanym przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciw Luksemburgowi z 2005 r.<sup>44</sup>, lub w sprawie Komisja przeciw RFN<sup>45</sup> z tego samego roku. Odnosząc się wówczas do sformułowań dotyczących zasady lojalności zawartych jeszcze wówczas w art. 11 ust. 2 TUE Trybunał stwierdził, że jakkolwiek zapisy te nie pozbawiają państw członkowskich UE swobody działania na arenie międzynarodowej, to oznaczają one, że państwa te są zobowiązane do informowania instytucji UE oraz do odbywania z nimi konsultacji we wszystkich tych przypadkach, kiedy na poziomie Unii rozpoczęły się działania w konkretnej sprawie. Przekładając to na konkretne zobowiązania państw członkowskich w obszarze WPZiB oznaczałoby to zobowiązanie do informowania i odbywania konsultacji głównie na poziomie Rady we wszystkich tych przypadkach, gdy państwo członkowskie planuje podjąć działania lub decyzje w obszarach, w których równoległe działania lub decyzje podjęła już Unia. Wymóg ten dotyczy nie tylko wcześniejszych wspólnych działań i stanowisk, a obecnie, tj. po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, decyzji o działaniach i decyzji o stanowiskach, lecz także przypadków kiedy instytucje Unii podjęły już negocjacje w sprawie zawarcia konkretnej umowy związanej z realizacją celów WPZiB, a zawarcie umowy w zbliżonym lub takim samym obszarze planuje państwo członkowskie<sup>46</sup>. W orzeczeniu Trybunału wyraźnie także wskazano na konieczność informowania instytucji UE o planowanych decyzjach, lub działaniach na poziomie krajowym w jak najwcześniejszej fazie, tj. najlepiej jeszcze na etapie planowania tożsamyh decyzji lub działań w ramach WPZiB UE<sup>47</sup>. Nietrudno zauważyć, że rozwiązanie to jest częściowo wzorowane na istniejącym w ramach WPZiB zobowiązaniu do tzw. systematycznej współpracy. Również w ramach tej formuły wskazuje się na zobowiązanie państw członkowskich do odbywania uprzednich dyskusji na forum Rady przed ewentualnym podjęciem działania, lub opracowaniem stanowiska w zakresie polityki zagranicznej, o ile dotyczy ono dziedzin znajdujących się także w obszarze zainteresowań WPZiB. W ramach wskazanej formuły uzupełnionej zobowiązaniami wynikającymi z zasady lojalności określonymi dla obszaru WPZiB wskazuje się bowiem także na zobowiązanie państw członkowskich do informowania się wzajemnego w ramach Rady i uzgadniania na jej forum wszelkich kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które stanowią przedmiot ogólnego zainteresowania w możliwie najwcześniejszej fazie w celu

możliwie najskuteczniejszego wpływu Unii poprzez zgodne i zbieżne działania<sup>48</sup>.

*Mechanizm podejmowania decyzji w ramach WPZiB UE, a polityka zagraniczna państw członkowskich Unii*

Dodatkowym zabezpieczeniem interesów państw członkowskich w zakresie WPZiB jest mechanizm podejmowania decyzji oparty od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht na zasadzie jednomyślności. Wprawdzie dążąc do podniesienia efektywności działań na arenie międzynarodowej państwa członkowskie poprzez kolejne reformy traktatowe wprowadziły szereg modyfikacji, które umożliwiają zastosowanie zasady kwalifikowanej większości lub opierają się na rozwiązaniach technicznych pozwalających podejmować decyzje bez uczestnictwa wszystkich państw członkowskich, jednak system ten w dalszym ciągu oparty jest głównie na tej zasadzie. W tym zakresie Traktat z Lizbony wprowadził tylko kilka modyfikacji. Ostatecznie więc zgodnie z art. 31 TUE podstawową regułą podejmowania decyzji zarówno przez Radę Europejską, jak i Radę UE jest zasada jednomyślności chroniąca uprawnienia suwerenne państw członkowskich w zakresie podejmowania decyzji w obszarze polityki zagranicznej. Jeżeli chodzi o możliwe rozwiązania pozwalające ograniczyć stosowanie zasady jednomyślności traktat zawiera wcześniej przyjęte rozwiązania i wprowadza kilka nowych możliwości.

Powtórzeniem w stosunku do wcześniejszych wersji traktatów jest możliwość zastosowania rozwiązania opartego na konstruktywnym wstrzymaniu się od głosu. Zgodnie z tą formułą każdy członek Rady, przy podejmowaniu decyzji w zakresie WPZiB może powstrzymać się od głosu, składając jednocześnie formalne oświadczenie w tej sprawie. W takim przypadku nie jest on zobowiązany do wykonania decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię. W duchu wzajemnej solidarności państwo to powstrzymuje się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji. Pozostałe państwa członkowskie szanują jego stanowisko. Zgodnie z regułą proceduralną wprowadzoną przez Traktat z Lizbony decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii<sup>49</sup>. Zasada ta wynika z dostosowania trybu większości kwalifikowanej do wymogów Traktatu z Lizbony.

Powtórzeniem w stosunku do wcześniej funkcjonujących rozwiązań jest także większość przypadków związanych z możliwością podejmowania decyzji

w zakresie WPZiB w trybie większości kwalifikowanej, choć są to przypadki nieco inaczej sformułowane ze względu na zmianę nazewnictwa podstawowych instrumentów WPZiB. Do takich rozwiązań należą przypadki, gdy Rada:

- przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii (jest to odpowiednik wcześniejszego rozwiązania zakładającego przyjmowanie większością kwalifikowaną decyzji służących realizacji wspólnych strategii),
- podejmuje decyzję wykonującą decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii (jest to odpowiednik wcześniejszego przypadku związanego z przyjmowaniem kwalifikowaną większością głosów decyzji służących realizacji wspólnych stanowisk lub wspólnych działań),
- mianuje specjalnego przedstawiciela w zakresie WPZiB<sup>50</sup>.

Nowym przypadkiem wprowadzonym przez Traktat z Lizbony jest sytuacja, w której Rada UE

- przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, zgodnie z propozycją wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która została przedłożona w wyniku specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską z jej własnej inicjatywy, lub z inicjatywy wysokiego przedstawiciela<sup>51</sup>.

Nawet jednak w tych przypadkach głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek Rady oświadcza, że z istotnych względów polityki krajowej (które musi określić), zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną. Wysoki przedstawiciel poszukuje wówczas, w ścisłej konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, rozwiązania odpowiadającego temu państwu. Jeżeli rozwiązanie nie zostanie znalezione, Rada stanowiąc większością kwalifikowaną, może wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia decyzji jednomyślnie<sup>52</sup>.

Dodatkowe rozwiązania, które służą zwiększeniu zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną i mogą mieć realny wpływ na ograniczenie zasady jednomyślności w zakresie WPZiB, dotyczą:

- decyzji Rady UE w sprawie zasad ustanowienia, zarządzania i kontroli finansowej tzw. funduszu początkowego, tworzonego ze składek państw członkowskich, który może być przeznaczony na działania przygotowawcze do misji UE w ramach WPZiB<sup>53</sup> oraz rozwoju

– tzw. stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO UE<sup>54</sup>.

Należy zaznaczyć, że podobnie jak wcześniejsze traktaty, także Traktat z Lizbony wyklucza co do zasady możliwość podejmowania decyzji w trybie większości kwalifikowanej w przypadku podejmowania decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno obronne, tj. w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie wprowadzonym dopiero na mocy Traktatu z Lizbony jest możliwość stanowienia przez Radę UE w trybie większości kwalifikowanej w przypadku tzw. stałej współpracy strukturalnej. W jej ramach grupa państw spełniających tzw. podwyższone kryteria w zakresie posiadanych zdolności wojskowych niezbędnych dla realizacji konkretnej operacji antykryzysowej może podjąć misję. Zgodnie z traktatem Rada podejmując decyzję o ustanowieniu tego rodzaju współpracy, a także decydując w sprawie przystąpienia do niej kolejnych państw członkowskich UE oraz o ewentualnym zawieszeniu państwa członkowskiego w tejże współpracy, działa w trybie kwalifikowanej większości głosów<sup>55</sup>.

Mimo wprowadzenia kilku nowych rozwiązań służących zwiększeniu zakresu stosowania większości kwalifikowanej, traktat stoi jednak na straży dominującej w tym obszarze zasady jednomyślności. Świadczy o tym m.in. fakt, że jedynie w dziedzinie WPZiB podczas podejmowania decyzji w sprawie ustanowienia wzmocnionej współpracy oraz rozszerzenia grupy inicjatywnej o nowe państwa członkowskie w ramach tej formuły wprowadzono wymóg jednomyślności<sup>56</sup>. Jest to zabieg świadczący o radykalizacji mechanizmu podejmowania decyzji w stosunku do wcześniejszych traktatów, gdzie od Traktatu Nicejskiego w tym zakresie gwarantowana była zasada większości kwalifikowanej. Radykalizacja ta jest przede wszystkim swego rodzaju ceną za rozszerzenie wariantu wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB także na kwestie związane z polityką bezpieczeństwa i obrony.

\*

Niniejszy artykuł ze względu na ograniczone ramy objętościowe poruszył tylko niektóre zagadnienia związane z badaniem wpływu WPZiB na ewentualne ograniczenia związane z realizacją polityki zagranicznej przez państwa członkowskie UE na poziomie narodowym. Problematyka ta jest jednak o wiele bardziej złożona i wieloaspektowa tym bardziej, że WPZiB podlega nie tylko ewolucji związanej z rozwojem tego obszaru, ale także generalnym zmianom związanym z funkcjonowaniem Unii Europejskiej.

gają istotnym ograniczeniem jeżeli chodzi o możliwości rozwoju polityki zagranicznej na poziomie narodowym?

Odpowiedź pozornie jest stosunkowo prosta i wielu badaczy wskazując na międzyrządowy charakter tego obszaru udziela odpowiedzi wskazującej na brak istotnych ograniczeń. Tak jest w istocie, zwłaszcza jeżeli porównamy ten obszar z takimi dziedzinami stosunków zewnętrznych jak np. wspólna polityka handlowa UE, gdzie główne decyzje podejmuje uprawnione instytucje UE, a przyjmowane środki mają charakter wiążący w stosunku do państw członkowskich. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że jakkolwiek nie ma tutaj wyraźnych ograniczeń nakładanych na państwa członkowskie jeżeli chodzi np. o podejmowanie równoległych inicjatyw na poziomie narodowym w tożsamych kwestiach jak w ramach WPZiB, to jednak zarówno instrumentarium stosowane w zakresie WPZiB, jak i ogólne zobowiązanie do systematycznej współpracy, zwłaszcza zaś mająca na ten obszar bezpośrednie przełożenie zasada lojalności nakładają na państwa członkowskie zobowiązania do określonego, omówionego wyżej postępowania na forum międzynarodowym.

Dodatkowe ograniczenia wynikają z niezwykle istotnego faktu, że Traktat z Lizbony wpisuje obszar WPZiB jako jedną z trzech obok tzw. Działań zewnętrznych UE oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa głównych dziedzin tzw. Stosunków zewnętrznych UE. Jest rzeczą oczywistą, że decyzje i podejmowane na ich podstawie działania w zakresie WPZiB nie mogą być zatem sprzeczne z decyzjami i działaniami UE podejmowanymi w innych obszarach Stosunków zewnętrznych UE. Traktat w tym kontekście wprowadza zresztą szereg rozwiązań, które mają służyć spójności całości kształtu Stosunków zewnętrznych UE.

Wszystkie obszary stosunków zewnętrznych Unii objęte są nie tylko wspólnym katalogiem wartości (art. 3 ust. 5 TUE oraz art. 21 ust. 1 TUE), ale także ukierunkowane są na realizację wspólnych celów (art. 21 ust. 2 TUE). Ponadto traktat wprowadza także szereg rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych służących zachowaniu spójności całości kształtu Stosunków zewnętrznych UE.

Do rozwiązań tych należy zaliczyć przede wszystkim:

– ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego status jest nieporównywalnie mocniejszy niż w okresie poprzednim, ponieważ mianowany jest przez Radę Europejską na zasadzie kwalifikowanej większości głosów, a równocześnie jest członkiem Komisji Europejskiej i jednym z jej wiceprzewodniczących. Odpowiada on w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych UE. Jednocześnie ma szereg ważnych kompetencji w zakresie WPZiB. Przewodniczy ponadto Radzie do spraw Zagranicznych (art. 19 ust. 4 TUE oraz art. 18 TUE).

- ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która jest samodzielnym urzędem służby dyplomatycznej Unii podlegającym Wysokiemu Przedstawicielowi. Podstawy funkcjonowania oraz organizację ESDZ określa szczegółowo decyzja Rady z 26 lipca 2010 r.
- ustanowienie Rady do Spraw Zagranicznych w składzie ministrów spraw zagranicznych pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela podejmującej decyzje w obszarze całokształtu stosunków zewnętrznych Unii, w tym w zakresie WPZiB.
- wprowadzenie jednolitej procedury w zakresie wykonywania sankcji (art. 215 TFUE);
- sprecyzowanie kompetencji Unii w zakresie zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi na podstawie art. 216 TFUE
- ujednoczenie procedury zawierania umów międzynarodowych (art. 216-219 TFUE), z pewnymi modyfikacjami głównie w obszarze WPH oraz UGiW;
- wprowadzenie szeregu postanowień umożliwiających UE jako organizacji międzynarodowej posiadającej podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego utrzymywanie stosunków międzynarodowych z innymi organizacjami międzynarodowymi (art. 220-221 TFUE).

#### PRZYPISY

1. Art. 25 Traktatu o UE z Lizbony, [w:] Wersje skonsolidowane Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu o Unii Europejskiej, w: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115, Tom 51, 9 maja 2008 r.
2. Art. 14, Traktatu o UE, [w:] J. Barcz, *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Warszawa 2000, s.55.
3. Lisbon European Council, 26 and 27 June 1992, *Annex 1: Report to the European Council In Lisbon the Likely Development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with a View to Identifying Areas Open to Joint Action vis-vis Particular Countries Or Groups of Countries*, w: „Bulletin EC” 1992, nr 6.
4. Art. 28 ust. 1 Traktatu o UE z Lizbony, [w:] op. cit.
5. Art. 28 ust. 2 Traktatu o UE z Lizbony, [w:] op. cit.
6. Art. 28 ust. 3 Traktatu o UE z Lizbony, [w:] op. cit.
7. Art. 28 ust. 4 Traktatu o UE z Lizbony, [w:] op. cit.
8. Art. 28 ust. 4 Traktatu o UE z Lizbony, [w:] op. cit.
9. Art. 28 ust. 4 Traktatu o UE z Lizbony, [w:] op. cit.
10. Szerzej na ten temat m.in. J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE*, Warszawa 2003, s. 127-136.

11. Art. 15 Traktatu o UE z Amsterdamu, w: J. Barcz, op. cit, s. 55-56.
12. Art. 34 ust. 1 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
13. Ibidem
14. Art. 34 ust. 2 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
15. Ibidem.
16. Art. 35 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
17. Szerzej na ten temat m.in.: J. Starzyk-Sulejewska, op. cit., s. 121-127.
18. Art. 36 ust. 1 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
19. Art. 32 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
20. Art. 36 ust. 1 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
21. Art. 21 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
22. Art. 22 ust. 1 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
23. Art. 32 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
24. Ch. Hillion, R. Wessell, *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, [w:] M. Cremona, B. de Witte, *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford 2008, s. 86.
25. Art. 24, ust. 1-3 Traktatu o UE z Nicei, w: E. Wojtaszek-Mik, C. Mik (oprac.), *Unia Europejska, Wspólnota Europejska. Zbiór Dokumentów*, Zakamycze 2005, s. 95-96.
26. Art. 24 ust. 5, w: op. cit., s. 96.
27. Deklaracja dotycząca artykułów 24 i 38 Traktatu o Unii Europejskiej (TA, d. 4).
28. Szerzej na ten temat m.in.: J. Barcz, *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. s. IV-99 – IV-114.
29. Zob. szerzej: art. 218 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] Wersje skonsolidowane Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej, w: op. cit.
30. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowaska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, s. 76.
31. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 241, 11/09/2001.
32. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 80, 27.3.2003.
33. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, JOL\_2011\_143\_R\_0001\_01, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val+573841:cs&lang...>
34. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, JOL\_2010\_260\_R\_0001\_01, w: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val+523699:cs&lang...>
35. Art. 3, w: Ibidem.
36. Art. 15, w: Ibidem.
37. Art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, [w:] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany (uwzględniający

- zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Dziennik Urzędowy UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
38. Szerzej na ten temat: Ch. Hillon, R. Wessel, [w:] op. cit., s. 92 oraz s. 109-112.
  39. Art. 11 ust. 2, Traktat o Unii Europejskiej, w: E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, op. cit., s. 87.
  40. Case C-105/03 Pupino (2005) ECR I-5285, para 19, 21, 28, 42; Szerzej na ten temat także m.in. J. Barcz, *Ustrój Unii Europejskiej*, op. cit., s. 11-89-11-90.
  41. Case C-105/03 Pupino (2005) ECR I-5285, op. cit.
  42. Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony, op. cit.
  43. Art. 24 ust. 3, Ibidem.
  44. Case C-266/03 Commission v Luxembourg (2005) ECR I-4805; por. także: M. Cremona, *Defending the Community Interests: the Duties of Cooperation and Compliance*, [w:] M. Cremona, B. de Witte, op. cit.
  45. Case C-433/03 Commission v Germany (2005) ECR I-6985; por. także: M. Cremona, B. de Witte, op. cit.
  46. Ibidem.
  47. Ibidem.
  48. Art. 25 (dawny art. 12 TUE) Traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony, w: op. cit.
  49. Art. 31 ust. 1 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
  50. Art. 31 ust. 2 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
  51. Ibidem.
  52. Ibidem.
  53. Art. 41 ust. 3 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
  54. Art. 46 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
  55. Art. 46 ust. 2-5 Traktatu o UE z Lizbony, w: op. cit.
  56. Por szerzej: Art. 329 ust. 2, art. 330, art. 331 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z Lizbony, w: op. cit.