

# Filip Tereszkievicz

---

## Aspekty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim

---

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 4, 129-144

---

2009/2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

## Aspekty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim

Artykuł przedstawia analizę prawną rozwiązań dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wprowadzanych przez Traktat Lizboński. Koncentruje się na trzech grupach zagadnień: miejsca WPZiB w strukturze Unii Europejskiej, relacji między WPZiB a działaniami zewnętrznymi Unii oraz niejasności prawnych i terminologicznych powstałych w wyniku wprowadzenia przepisów nowelizujących. Autor zwraca uwagę, iż mimo podjętej próby skupienia wszystkich sfer aktywności Unii w jej ramach, nadal możemy mówić o strukturze filarowej, bowiem WPZiB zachowała swoją międzyrządową specyfikę. Ponadto uczynienie z Wysokiego Przedstawiciela jedynego organu odpowiadającego w pełni za reprezentowanie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej niezbyt się powiodło, bowiem może dochodzić do sporów kompetencyjnych pomiędzy nim a Przewodniczącym RE wynikających z nieprecyzyjności przepisów. Poza tym autor wskazuje, iż z przyczyn politycznych prawdopodobnie pozostaną w strukturze Komisji sfery działań zewnętrznych Unii, niepodporządkowane Wysokiemu Przedstawicielowi. Niemniej jednak długość jego kadencji, połączona z podporządkowaniem mu rozbudowanego aparatu administracyjno-dyplomatycznego, może sprawić, iż stanie się on „twarzą” Unii na arenie międzynarodowej, wypierając z tej roli Przewodniczącego RE. W konkluzjach autor wskazuje jednak, iż bardzo wiele będzie zależało od praktyki pierwszych lat funkcjonowania tych organów.

Przygotowanie Traktatu Lizbońskiego poprzedziły długie lata negocjacji politycznych pomiędzy państwami członkowskimi. Świadomość konieczności podjęcia reform istniała w zasadzie od momentu podpisania Traktatu z Maastricht, który miał być jedynie krótkotrwałym kompromisem. Okazało się, iż negocjacje nad zmianami trwały blisko dwie dekady i wypełnione były licznymi niepowodzeniami, z których najbardziej spektakularnym było odrzucenie przez społeczeństwo francuskie i holenderskie Traktatu Konstytucyjnego. Uświadomiło to liderom politycznym, iż mieszkańcy Europy nie są gotowi na budowanie struktury *quasi*-państwowej. Jednak zmieniające się warunki geopolityczne wymuszały zreformowanie konstrukcji zbudowanej na początku lat 90. XX wieku. Szczególnie istotne było określenie na nowo zasad aktywności Unii na arenie międzynarodowej po to, aby mogła ona zająć wynikające z jej potencjału ekonomicznego miejsce. Temu miała, między innymi, służyć reforma lizbońska, która *de facto* była powtórzeniem założeń odrzuconego wcześniej Traktatu Konstytucyjnego. W niniejszym artykule podjęta została próba przedstawienia najistotniejszych aspektów prawnych Wspólnej Polityki Zagranicznej

i Bezpieczeństwa w kontekście działań zewnętrznych Unii oraz odpowiedzi na pytanie, czy Traktat Lizboński faktycznie przyczyni się do usprawnienia działań Unii na arenie międzynarodowej. Artykuł skupia się na trzech kwestiach: umiejscowieniu WPZiB w strukturze Unii, relacjach pomiędzy zasadami i celami działań zewnętrznych Unii i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz na najważniejszych niejasnościach prawnych pojawiających się w traktatach po zmianach wprowadzonych Traktatem Lizbońskim. W pracy oparto się przede wszystkim na perspektywie badawczej instytucjonalizmu historycznego, wykorzystując techniki badawcze typowe dla nauk prawnych. Analizie poddano skonsolidowane teksty Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz zestawiono ich regulacje z dotychczas obowiązującymi przepisami. Przedstawiono również nieliczne stanowisko piśmiennictwa w tej materii.

## 1. Traktat Lizboński a struktura filarowa Unii Europejskiej

Podstawowe pytanie, które pojawia się podczas analizy zmian wprowadzanych przez Traktat Lizboński, dotyczy tego, jakie miejsce w strukturze Unii Europejskiej zajmie Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB). Dość częste są opinie, iż traktat ten zlikwiduje tzw. strukturę filarową, łącząc wszystkie jej elementy w ramach jednolitej Unii<sup>1</sup>. Teza ta wydaje się nie do końca prawdziwa, bowiem szereg przepisów utrzymuje zasadniczą odmienną WPZiB od pozostałych nurtów integracyjnych, co jest wyznacznikiem poszczególnych filarów UE. Po pierwsze wykluczone jest przyjmowanie w jej ramach aktów prawodawczych, co zostało określone w traktacie w dwóch miejscach, tj. w art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>2</sup> i art. 31 ust. 1 zd. 2 TUE. Jest to o tyle interesujące, iż w starej wersji TUE (dalej: dTUE<sup>3</sup>), nigdzie nie pojawia się *expressis verbis* taka regulacja, a w nowej umieszczono ją dwukrotnie. Może to świadczyć o tym, iż przywódcy państw członkowskich woleli zasadę tę wyraźnie określić, obawiając się prawdopodobnie prowsólnotowych rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jednak umieszczenie jej najpierw w regulacjach ogólnych dotyczących WPZiB, a później w części dotyczącej instrumentów funkcjonujących w jej ramach, wydaje się być rozwiązaniem niepotrzebnym, świadczącym o obawie państw członkowskich przed uwspólnowaniem tej sfery działalności Unii. Pośrednio więc potwierdza to tezę o utrzymaniu filarowej struktury Unii, bowiem świadomie zachowana została odmienną prawną WPZiB, wykluczająca jej wspólnotowy charakter. Warto jednak w tym miejscu zauważyć pewną niekonsekwencję w regulacjach traktatowych. Z jednej strony niedopuszczalne jest przyjmowanie w jej ramach aktów prawodawczych, a z drugiej art. 37 TUE dopuszcza możliwość zawierania przez Unię umów

<sup>1</sup> Zob. M. Cesarz, *Struktura i charakter prawny Wspólnot Europejskich Unii Europejskiej*, [w:] W. Bokajło, A. Paćześniak (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2009, s. 355; *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [http://pl.wikipedia.org/wiki/Wsp%C3%B3lna\\_polityka\\_zagraniczna\\_i\\_bezpiecze%C5%84stwa#cite\\_note-23](http://pl.wikipedia.org/wiki/Wsp%C3%B3lna_polityka_zagraniczna_i_bezpiecze%C5%84stwa#cite_note-23).

<sup>2</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. C 2008, nr 115, poz. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:PL:HTML>.

<sup>3</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (dTUE), Dz. Urz.. C 1992, nr 191, poz. 1 ze zm.

międzynarodowych z jednym lub większą ilością państw lub z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych WPZiB. Jest to pewna niekonsekwencja, bowiem wskazane umowy, istniejące już w poprzedniej wersji traktatu (art. 24 dTUE), uznawane są w doktrynie za te, które posiadają charakter prawny, a nie polityczny<sup>4</sup>. Wynika to z tego, iż niosą one ze sobą pewne zobowiązania prawne wiążące dla stron, o czym świadczy pośrednio art. 218 ust. 9 TFUE. Tak więc z jednej strony wykluczono przyjmowanie aktów prawodawczych, a z drugiej utrzymano możliwość tworzenia pewnej ich odmiany, co świadczy jednak o ewolucji pojmowania międzyrządowego charakteru WPZiB. Teza ta oparta jest na fakcie, iż Unia uzyskuje w Traktacie Lizbońskim podmiotowość prawnomiędzynarodową, co sprawia, iż może być stroną umowy, a przyjęte przez nią zobowiązania wiążą ją, jako podmiot stosunków międzynarodowych, jak również wiążą jej państwa członkowskie (art. 216 ust. 2 TFUE). Co ciekawe w Traktacie Lizbońskim nie stworzono możliwości nie przyjęcia na siebie przez państwo członkowskie, zobowiązań podjętych przez Unię, co było dotychczas dopuszczalne (art. 24 ust. 5 dTUE). Przyjęte rozwiązanie, w połączeniu z obowiązującą zasadą jednomyślności (art. 218 ust. 8 akapit 2 TFUE), ograniczy jednak możliwość zawierania omawianych umów, bowiem jedyną ewentualnością dla państw niezainteresowanych ich zawarciem, będzie zablokowanie ich przyjęcia, a nie (tak jak to było do tej pory), wyłączenie ich obowiązywania w stosunku do siebie.

Drugim czynnikiem świadczącym o tym, iż możemy nadal mówić o strukturze filarowej Unii, jest zespół organów posiadających kompetencje w zakresie WPZiB. Mają one przede wszystkim charakter międzyrządowy i należy tu wymienić przede wszystkim Radę Europejską i Radę, które określają i realizują WPZiB. Ponadto niezwykle istotną rolę odgrywają również organy ponadnarodowe takie jak: Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (wykonuje WPZiB i reprezentuje Unię na zewnątrz) oraz Przewodniczący Rady Europejskiej (reprezentuje Unię na zewnątrz w zakresie WPZiB). Nie bez znaczenia jest również to, iż państwa członkowskie w myśl nowelizacji lizbońskiej zostały bezpośrednio włączone w wykonywanie WPZiB, co nie miało miejsca w dotychczasowych regulacjach<sup>5</sup>. Tak więc lista podmiotów uczestniczących w realizowaniu WPZiB jednoznacznie wskazuje na jej międzyrządowy charakter, zdecydowanie odmienny od regulacji wspólnotowych, istniejących w pozostałych sferach aktywności Unii. O intencyjności takiego rozwiązania najbardziej świadczy wspomniane włączenie państw członkowskich w wykonywanie WPZiB niemal na równi z Wysokim Przedstawicielem. Ponadto na mocy art. 24 ust. 1 akapit 2 został, co do zasady, wyłączony z WPZiB Europejski Trybunał Sprawiedliwości, a także mocno ograniczono w jej ramach rolę Komisji i Parlamentu Europejskiego (art. 218 ust. 6 akapit 2 TFUE). Tak więc wszystkie instytucje posiadające jednoznacznie wspólnotowy charakter, w zakresie WPZiB, odgrywają niewielką rolę, ograniczającą się w zasadzie wyłącznie do funkcji informacyjno-opiniujących (m.in. art. 30 ust. 2 TUE, art. 36 TUE, art. 218 ust. 6 akapit 2 TFUE). Oczywiście można zauważyć,

<sup>4</sup> Zob. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 23; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom I, Warszawa 2000, s. 341; S. Rynkiewicz, A. Harazin, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] M. Perkowski (red.), *Integracja europejska. Wprowadzenie*, Warszawa 2002, s. 117.

<sup>5</sup> Zob. F. Tereszkiwicz, *Kompetencje państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim*, „Administracja. Teoria-dydaktyka-praktyka”, nr 2(11), 2008, s. 184-212.

iz zarówno Wysoki Przedstawiciel, jak i Przewodniczący RE są organami ponadnarodowymi, jednak swój mandat do sprawowania funkcji czerpią oni bezpośrednio od rządów państw członkowskich (art. 15 ust. 5 oraz art. 18 ust. 1 TUE), co niewątpliwie wpływa na ich pozycję. Ponadto regulacje traktatowe pośrednio wskazują, iż mimo obecności Wysokiego Przedstawiciela w składzie KE, jest on jednak odpowiedzialny politycznie przed Radą Europejską a nie Parlamentem (art. 17 ust. 8 TUE oraz art. 18 ust. 1 TUE w związku z art. 17 ust. 6 akapit 3 TUE), co może sprawić, iż będzie on realizował linię dyktowaną przez stolice krajów członkowskich, a nie kierował się ponadnarodowym interesem Unii.

Trzecim dowodem potwierdzającym omawianą tezę, jest sposób podejmowania decyzji w ramach WPZiB. Przepis art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE określa jednomyślność, jako zasadę działania Rady Europejskiej i Rady w ramach WPZiB. Została ona dodatkowo potwierdzona w art. 31 ust. 1 TUE. Jednak ten sam artykuł wprowadza pewne odstępstwa od tej zasady w przypadku głosowania w Radzie, ale co ważne, nie w Radzie Europejskiej. Po pierwsze umożliwia on wstrzymanie się od głosu członkowi Rady przy podejmowaniu decyzji, co sprawia, iż nie jest on zobowiązany do jej wykonania, ale akceptuje, iż decyzja ta wiąże Unię. Ponadto w duchu wzajemnej solidarności państwo to powstrzymuje się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działanie Unii podejmowane na podstawie tej decyzji. Jednak decyzja nie zostanie podjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy wstrzymali się do głosu reprezentują 1/3 państw członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 1/3 ludności Unii. Drugim odstępstwem jest wprowadzenie możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w pewnych przypadkach określonych w art. 31 ust. 2 TUE. Jednak rozwiązanie to tylko pozornie osłabia zasadę jednomyślności, bowiem traktat określa, iż głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek Rady oświadczy, iż z istotnych względów polityki krajowej zamierza się przeciwstawić przyjęciu decyzji większością kwalifikowaną. Jeżeli nie uda się wypracować kompromisowego rozwiązania, to wówczas Rada może przenieść większością kwalifikowaną, podjęcie tej decyzji na Radę Europejską, a ta może ewentualnie przyjąć ją jednomyślnie. Widać więc wyraźnie, iż w tym przypadku tylko pozornie mamy do czynienia z głosowaniem większością, bowiem każde z państw nie zgadzające się z którąś z decyzji może ją bez trudu zablokować. Utrzymana więc została, *de facto*, zasada jednomyślności, która jedynie w sprawach niekontrolowanych lub przy silnej presji politycznej – i to w określonych w traktacie przypadkach – nie musi być stosowana.

Wszystkie omówione powyżej regulacje pokazują, iż mamy nadal do czynienia ze strukturą filarową Unii, gdzie obok coraz silniejszego nurtu integracji wspólnotowej, istnieje międzyrządowa WPZiB. Przyjęte w Traktacie Lizbońskim rozwiązania wskazują na to, iż utrzymana została, ukształtowana na przełomie lat 60. i 70. XX wieku zasada, iż kwestie polityki zagranicznej należą do wyłącznej domeny państw członkowskich. Wydawało się, iż osłabienie pozycji krajów europejskich na arenie międzynarodowej, jak i wyzwania które przed nimi stoją, skłonią liderów państw członkowskich do odważnych decyzji, skutkujących wzrostem efektywności Unii na arenie międzynarodowej. Póki co możemy zaobserwować niejednoznaczne ruchy, tj. wzmocnienie pozycji Wysokiego Przedstawiciela i ustanowienie dwuipółletniej kadencji Przewodniczącego RE, a także włączenie państw członkowskich w wykonywanie WPZiB oraz ustanowienie swoistego rodzaju odpowiedzialności politycznej Wysokiego Przedstawiciela przed Radą Europejską.

## 2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w kontekście zasad i celów działań zewnętrznych Unii Europejskiej

Jednym z podstawowych zamierzeń Traktatu Lizbońskiego było wydzielenie w ramach aktywności Unii Europejskiej, odrębnej sfery działań zewnętrznych. Ma ona obejmować nie tylko Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, ale również pozostałe działania podejmowane na arenie międzynarodowej. Świadczy o tym systematyka TUE, gdzie Tytuł V składa się z rozdziału zawierającego postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii oraz rozdziału zawierającego postanowienia szczególne dotyczące WPZiB. Poza tym Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej reguluje pozostałe aspekty działań zewnętrznych, zaliczając do nich m.in.: wspólną politykę handlową (art. 206-207 TFUE), współpracę z państwami trzecimi i pomoc humanitarną (art. 208-214 TFUE), tzw. środki ograniczające (art. 215 TFUE), umowy międzynarodowe (art. 216-219 TFUE), stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii (art. 220-221 TFUE) a także tzw. klauzulę solidarności (art. 222 TFUE). Umieszczenie regulacji dotyczących WPZiB w innym traktacie, jednoznacznie wskazuje na jej odrębność w ramach Unii. W tym miejscu pojawia się jednak pytanie, jakie zagadnienia znajdują się w ramach WPZiB? Wydaje się, iż problem ten rozstrzyga art. 24 ust. 1 TUE, który stanowi, iż kompetencje Unii w zakresie WPZiB obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii. Jednak zawarcie części zagadnień związanych z działaniami zewnętrznymi Unii w TFUE, a nie w TUE, świadczy o tym, iż żądają się one odmiennymi prawami, a przez to nie wchodzą w zakres WPZiB. Tezę tę potwierdzają przepisy wyłączające WPZiB z regulacji określonych w Części V TFUE (np. art. 218 ust. 3 TFUE), a także obowiązujący w ich ramach wspólnotowy sposób podejmowania decyzji (art. art. 207 ust. 2 TFUE, art. 209 ust. 1 TFUE, art. 212 ust. 2 TFUE, art. 214 ust. 3 TFUE). Niemniej jednak część tych działań jest powiązana z WPZiB, chociaż nie obowiązuje w ich przypadku zasada jednomyślności przy podejmowaniu decyzji (np. środki ograniczające art. 215 ust. 1 TFUE, w pewnym zakresie klauzula solidarności – art. 222 ust. 3 TFUE).

Szeroko rozumiane cele przyświecające WPZiB zostały zawarte już w preambule, która określa, iż państwa członkowskie są zdecydowane ją realizować, wzmacniając w ten sposób tożsamość i niezależność Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie. Zapisy te zostały powtórzone z obowiązujących regulacji traktatowych. Tak więc zasadnicze cele WPZiB pozostały niezmienione, a są nimi: kształtowanie tożsamości i niezależności Unii, a przez to przyczynianie się do wzmocnienia pokoju, bezpieczeństwa i postępu. Zastanawiające wydaje się nieodwołanie w preambule do działań zewnętrznych Unii, a jedynie do WPZiB, zważywszy na to, iż pozycja Unii na arenie międzynarodowej będzie zależała od całokształtu podejmowanych działań. Wydaje się to być niedopatrzeniem, biorąc pod uwagę, iż problematyka pokoju, bezpieczeństwa i postępu zależy w dużej mierze od inicjatyw podejmowanych w ramach szerokokorozumianych działań zewnętrznych, a nie tylko WPZiB (np. pomoc rozwojowa, pomoc humanitarna, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna).

Bezpośrednie odwołanie się do działań zewnętrznych znajduje się dopiero w art. 3 ust. 5 TUE, który stanowi, iż w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje

wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się ona również do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. Widać więc, iż w tym przypadku cele działań zewnętrznych Unii określono bardzo szeroko i włączono w nie nawet kwestie, które nie są uszczegółowione w dalszych częściach traktatów. Dostyc ciekawie wypada porównanie tych regulacji z dotychczasowymi unormowaniami, gdzie wymieniono jedynie WPZiB jako instrument tworzenia tożsamości Unii na arenie międzynarodowej (art. 2 tiret 2 dTUE), co koresponduje z zapisami preambuły. Potwierdza to tezę o nieświadomym pominięciu kwestii działań zewnętrznych w nowej wersji preambuły traktatu.

W kontekście działań zewnętrznych można wymienić również art. 8 ust. 1 TUE, który stanowi, iż Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy. Regulacji takich nie ma w dotychczasowej wersji traktatu, co świadczy o uświadomieniu sobie przez przywódców Unii, konieczności tworzenia wokół Wspólnoty stabilnej i przewidywalnej przestrzeni politycznej. Zastanawiające jest jednak umiejscowienie tej regulacji w Tytule I TUE dotyczącym postanowień wspólnych, a nie w jak się wydaje w bardziej odpowiednim Tytule V, dotyczącym działań zewnętrznych. Może to wskazywać na priorytetowe znaczenie tego aspektu polityki międzynarodowej Unii i potraktowaniu go, jako zasady obowiązującej we wszystkich formach jej aktywności, zarówno tych wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Szczegółowe cele działań zewnętrznych Unii zostały określone w art. 21 ust. 2 TUE i obowiązują one również na mocy art. 23 TUE w ramach WPZiB. Przepis ten stanowi, iż Unia określa i prowadzi wspólną politykę i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszystkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umocnienia i wspierania demokracji państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego. Dąży też do: utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego; wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz postępu w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcania wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, m.in. drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym; przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego pokoju; a także wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym. Widać więc wyraźnie, iż cele działań zewnętrznych Unii, a więc również WPZiB, zostały określone bardzo szeroko i korespondują ze wspomnianymi regulacjami art. 3 ust. 5 TUE. Obejmują one zarówno kwestie czysto polityczne (umacnianie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka itd.), jak i gospodarcze. Na uwagę zasługuje dwukrotne wymienienie kwestii ekologicznych (wspieranie środowiska naturalnego krajów rozwijających się oraz przyczynienie się

do opracowania międzynarodowych środków ochrony środowiska naturalnego), co świadczy o priorytetowym potraktowaniu tego zagadnienia, jako najważniejszego wyzwania, przed jakim stanął współczesny świat. Wszystkie te regulacje są również całkowitym *novum*, w porównaniu z obowiązującym traktatem, gdzie brak było tak szczegółowych regulacji dotyczących kształtowania działań zewnętrznych Unii, czy Wspólnoty. Wskazuje to, iż po ponad dekadzie od przyjęcia Traktatu z Maastricht, postanowiono jednak w większym stopniu zaznaczyć obecność Unii na arenie międzynarodowej. Wydaje się, iż jej „specjalnością” będą działania zmierzające do ochrony środowiska naturalnego, na co wskazuje obecny kierunek aktywności Unii<sup>6</sup>.

Traktat o Unii Europejskiej wymienia również zasady, na jakich powinny opierać się działania Unii na arenie międzynarodowej oraz zasady, które zamierza ona wspierać na świecie. Są to: demokracja, zasada państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasada równości i solidarności oraz poszanowanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego (art. 21 ust. 1 akapit 1 TUE). Można zauważyć, iż nie pokrywają się one do końca treściowo z celami działań zewnętrznych Unii. O ile w przypadku zasad możemy mówić o szeroko rozumianych prawach człowieka i obywatela jako tych, które mają determinować działania Unii na arenie międzynarodowej, to już cele przez nią realizowane są dużo bardziej zróżnicowane. Niemniej jednak trzeba pamiętać, iż muszą one być osiągnięte zgodnie z owymi zasadami, a co więcej, bliscy partnerzy międzynarodowi Unii powinni również respektować owe zasady (art. 21 ust. 1 akapit 2 TUE). Może więc pojawić się w tym miejscu pytanie, o relacje Unii z państwami, czy organizacjami, które nie spełniają owych zasad, a które odgrywają istotną rolę na arenie międzynarodowej (np. Chiny, Rosja), czy też są ważne z punktu widzenia interesów gospodarczych Unii (np. kraje Bliskiego Wschodu). Wydaje się, iż takie zdefiniowanie zasad działania Unii na arenie międzynarodowej, spowoduje osłabienie ich znaczenia, ze względu na nieuchronne ich łamanie. Chyba, że potraktuje się te przepisy, jako regulacje programowe, wyznaczające cel, do którego powinna dążyć Unia na arenie międzynarodowej i który powinna propagować, a nie wymóg osłabienia relacji z krajami niedemokratycznymi.

### 3. Niejasności prawne po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim

Traktat Lizboński jest aktem prawnym nowelizującym istniejące do tej pory uregulowania, na których opiera się Unia Europejska tj. TUE i TWE<sup>7</sup>. Funkcja ta determinuje jego charakter i kształt, a jednocześnie przyczynia się do powstania licznych niejasności terminologicznych oraz płaszczyzn potencjalnych sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi organami. W zakresie WPZiB, a także szerokokorozumianych stosunków zewnętrznych pojawia się kilka takich niejasnych punktów. Pierwszy z nich dotyczy instrumentów, jakimi

<sup>6</sup> Zob. T. Bielecki, J. Pawlicki, *Solidarność eurobiedoty*, „Gazeta Wyborcza”, nr 255, 30 X 2009, s. 1; K. Niklewicz, *Jak podzielić unijną zrzutkę na klimat?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 254, 29 X 2009, s. 23.

<sup>7</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (TWE), tekst jednolity Dz. Urz. C 1992, nr 224, poz. 1 ze zm.



będzie dysponowała Unia w ramach WPZiB po reformie lizbońskiej. Zostały one określone w art. 25 TUE, który wymienia: ogólne wytyczne, decyzje określające działania, decyzje określające stanowiska, decyzje określające zasady wykonywania powyższych działań i stanowisk oraz umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki. Regulacja ta znacznie różni się od dotychczasowych rozwiązań, przede wszystkim poprzez usunięcie z tej listy wspólnych strategii oraz zasad WPZiB<sup>8</sup>. Pewna niejasność pojawia się jednak przy porównaniu treści wspomnianego art. 25 TUE i przepisu art. 26 ust. 1 akapit 1 TUE, który stanowi, iż Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele i określa ogólne wytyczne WPZiB. Po pierwsze, o ile ogólne wytyczne pojawiają się w art. 25 TUE, to nie ma w nim wymienionych strategicznych interesów i celów, nie wiadomo więc, czy traktować je, jako jeden z instrumentów WPZiB, jak to miało miejsce w przypadku dotychczasowej wersji TUE<sup>9</sup>. Ponadto art. 26 ust. 2 TUE stanowi, iż Rada UE opracowuje WPZiB oraz podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Pojawia się więc pytanie: czy „strategiczne interesy” z ust. 1 są tożsame ze „strategicznymi kierunkami” z ust. 2 tego samego artykułu? Jeżeli tak, to dlaczego posłużono się dwoma odmiennymi terminami? Jeżeli nie, to czym różnią się „strategiczne interesy” od „strategicznych kierunków”, zwłaszcza, że ten drugi termin nie występuje więcej w traktacie? Ponadto pojawia się dodatkowy problem, bowiem nie wiadomo, czy „strategiczne interesy” Unii i „cele” określone i ustalane na podstawie art. 26 ust. 1 TUE-a więc w ramach WPZiB – są tymi samymi „strategicznymi interesami” i „celami”, jakie są wymienione w art. 22 TUE, a więc dotyczącymi działań zewnętrznych Unii, tj. kategorii szerszej. Nie jest to nigdzie sprecyzowane i uprawnione może być rozumowanie zarówno, że są tymi samymi aktami, jak i że nie są. Ta druga interpretacja wydaje się być bardziej prawdopodobna, jeżeli weźmie się pod uwagę art. 31 ust. 2 tiret 1 TUE, który określa, iż Rada stanowi większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii, o których mowa w art. 22 ust. 1 TUE, a więc dotyczących działań zewnętrznych. Jest to o tyle ważne, iż przepis ten wprowadza wyjątek od zasady jednomyślności, która jest jednym z fundamentów WPZiB. Można więc wnioskować – nie wskazując w art. 26 ust. 1 TUE – że określone w nich strategiczne interesy i cele Unii, są tymi samymi strategicznymi interesami i celami, co w art. 22 ust. 1 TUE. Prawodawca miał na myśli inne akty, skoro sprecyzował tę kwestię w innym przepisie. Poza tym decyzje określające działanie lub stanowisko Unii, podjęte przez Radę na podstawie strategicznych interesów i celów Unii określonych w art. 22 ust. 1 TUE, mogą być przyjęte większością kwalifikowaną, a decyzje określające działanie lub stanowisko Unii, podjęte na podstawie strategicznych interesów i celów Unii z art. 26 ust. 1 TUE, wymagają jednomyślności. Jeżeli więc przyjmujemy interpretację, iż strategiczne interesy i cele Unii z art. 22 ust. 1 TUE różnią się od strategicznych interesów i celów Unii z art. 26 ust. 1 TUE, to pojawia się kolejne pytanie – czy mogą się one od siebie różnić? Wydaje się, że nie, bowiem systematyka TUE wskazuje, iż WPZiB mieści się w ramach „działań zewnętrznych” Unii, tak więc musi być z nimi zgodna, a co najmniej niesprzeczna. Nie jest jednak do końca jasne czy strategiczne

<sup>8</sup> Zob. art. 12 dTUE.

<sup>9</sup> R. Zięba, *op. cit.*, s. 23.

interesy i cele Unii w ramach WPZiB mogą być inne, ale niesprzeczne od interesów i celów Unii w ramach działań zewnętrznych, czy jednak muszą być tożsame. Kwestia ta z pewnością wyjaśni się bardziej w toku praktyki, niż orzeczenia ETS-u, bowiem Trybunał na mocy art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE, został wyłączony z tego aspektu działań Unii.

Kolejna niejasność pojawia się w przypadku decyzji Rady określających podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym (art. 29 TUE). Wynika ona z faktu, iż art. 29 TUE jest dawnym artykułem 15 dTUE, który określał wspólne stanowiska. Jednak po zmianach dokonanych Traktatem Lizbońskim stanowiska Unii (bez przymiotnika „wspólne”) będą uregulowane we wspomnianym już art. 25 pkt. b (ii) TUE. Ponadto o ile zdanie pierwsze art. 29 TUE mówi o „podejściach Unii”, to zdanie drugie tego samego artykułu mówi już o „stanowiskach Unii”. Jeżeli więc dawny artykuł określający wspólne stanowiska, został zmieniony w ten sposób, iż w zdaniu pierwszym dotyczy „podejść Unii”, a w zdaniu drugim wprowadzono termin „stanowiska Unii”, to pojawia się pytanie, czy obydwa terminy oznaczają to samo. Wydaje się, że tak, ze względu na to, iż znajdują się w tym samym artykule niepodzielonym na akapity, ani ustępy, w dodatku powstałym z nowelizacji innego artykułu. Niejasność potęguje art. 32 TUE, w którym pojawia się z kolei termin „wspólne podejścia”, które państwa członkowskie określają w ramach Rady Europejskiej i Rady poprzez uzgadnianie wszelkich kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania. Pojawia się więc kolejne pytanie: czy „podejścia Unii” z art. 29 TUE są tożsame ze „wspólnymi podejściami” z art. 32 TUE? Wydaje się, że niekoniecznie, bowiem „podejścia Unii” są, jak to zostało już przedstawione, określane przez Radę, a „wspólne podejścia” przez państwa członkowskie nie tylko w ramach Rady, ale i Rady Europejskiej. Tak więc teoretycznie RE nie mogłaby określać „podejść Unii”, chyba, że przekształciłaby się w Radę, co wskazuje, iż w tym przypadku ma ona mniejsze kompetencje. Jest to o tyle kuriozalne rozwiązanie, iż RE składa się z szefów państw i rządów, a Rada z odpowiednich ministrów (w przypadku WPZiB szefów MSZ). Tak więc jedynym rozwiązaniem, jeżeli szefowie państw i rządów (zebrani jako RE) postanowią określić „podejście Unii”, jest przekształcenie się w Radę do Spraw Zagranicznych, co jest teoretycznie możliwe. Warto jednak zauważyć, iż w tym przypadku musi ona obradować pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela, a nie Przewodniczącego RE (art. 18 ust. 3 TUE). Zaistnienie takiej sytuacji jest o tyle prawdopodobne, iż „podejścia Unii”, jak to wskazuje art. 29 TUE mogą dotyczyć określonego problemu o charakterze geograficznym lub problemowym, a „wspólne podejścia” kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania (art. 32 akapit 1 TUE), a więc wydaje się, iż „podejścia Unii” są pojęciem szerszym zakresowo niż „wspólne podejścia”, bowiem te pierwsze mogą dotyczyć wszelkich kwestii międzynarodowych, a drugie jedynie tych związanych z polityką zagraniczną i problemem bezpieczeństwa. Kolejna różnica między nimi jest taka, iż „wspólne podejścia” wymuszają koordynację działań Wysokiego Przedstawiciela i ministrów spraw zagranicznych w ramach Rady (art. 32 akapit 2 TUE) oraz współpracę misji dyplomatycznych państw członkowskich i delegatur Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych przy formułowaniu i wprowadzaniu wspólnego podejścia (art. 32 akapit 3 TUE). Z kolei stanowiska Unii (podejścia Unii) wymuszają koordynację działań (a nie współpracę) państw członkowskich w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych (art. 34 ust. 1 TUE).

Wydaje się więc, iż stanowiska Unii (podejścia Unii) determinują współpracę na wyższym politycznie szczeblu, ale jednak w słabszym zakresie (jeżeli przyjąć, iż współpraca wymusza ściślejsze współdziałanie niż koordynacja). Wszystko to wskazuje, na istnienie jednak pomiędzy tymi dwoma instrumentami pewnych dosyć istotnych różnic, które sprawiają, iż nie można ich utożsamiać ze sobą.

Dosyć istotna niejasność terminologiczna pojawia się w przepisach określających podmioty odpowiedzialne za wdrażanie w życie WPZiB. Artykuł 24 ust. 1 akapit 2 stanowi, iż WPZiB jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę, a wykonywana jest przez Wysokiego Przedstawiciela i państwa członkowskie. Traktat o Unii Europejskiej przed reformą lizbońską nie wprowadzał takiego rozróżnienia, wskazując jedynie, iż Unia określa i realizację WPZiB (art. 11 ust. 1 dTUE). Jest to więc zasadnicza zmiana, polegająca na dookreśleniu, kto ma odpowiadać za dawny drugi filar. Przed reformą wskazano na Unię Europejską, bez określenia podmiotu, który by za to odpowiadał, co prowadziło do rozmycia odpowiedzialności za realizację WPZiB. Z drugiej strony jednak, w nowelizacji wprowadzono rozróżnienie na realizację i wykonywanie, które nie wydaje się do końca czytelne. Potwierdzeniem tej tezy jest przepis art. 26 ust. 3 TUE, który stanowi, iż WPZiB realizują Wysoki Przedstawiciel oraz państwa członkowskie. Użycie w tym przepisie terminu „realizować” w stosunku do Wysokiego Przedstawiciela oraz państw członkowskich, wskazuje na brak konsekwencji w zastosowanym wcześniej rozróżnieniu. Można jedynie sądzić, iż prawodawcom chodziło o to, że Rada Europejska i Rada będą wprowadzały w życie postanowienia Traktatów, zaś Wysoki Przedstawiciel i państwa członkowskie będą wykonywały je w praktyce.

Kolejna niejasność, która pojawi się w traktatach po nowelizacji lizbońskiej, jest związana z pozycją prawną Wysokiego Przedstawiciela w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. W obowiązującej wersji traktatów, jest on Sekretarzem Generalnym Rady wspomagającym Prezydencję przy działaniach podejmowanych w ramach II filaru oraz reprezentującym Unię na zewnątrz w ramach tzw. „trojki”. Traktat Lizboński wprowadza zasadniczo inne rozwiązania, bowiem Wysoki Przedstawiciel będzie uczestniczył w pracach Rady Europejskiej<sup>10</sup> (art. 15 ust. 2 TUE), będzie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej (art. 17 ust. 4 TUE), a także z urzędu będzie przewodniczył Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 27 ust. 1 TUE). Widać więc wyraźnie, iż wzmocniono jego pozycję w stosunku do dotychczasowych rozwiązań, rozszerzając dodatkowo powiązania międzyinstytucjonalne w ramach poszczególnych sfer aktywności Unii. Uczestniczyć on będzie w trzech głównych organach Unii, tj. Radzie Europejskiej, Radzie (ds. zagranicznych) i Komisji, co niewątpliwie przyczyni się do skoordynowania polityki zewnętrznej Unii, a także ułatwi przepływ informacji pomiędzy tymi trzema organami. Warto jednak zauważyć, iż pomimo podjętych prób pozostały nadal pewne niejasności związane z reprezentowaniem Unii na arenie międzynarodowej. Głównym problemem w dotychczasowych regulacjach była niejednorodność reprezentacji zewnętrznej Unii i istniejący potencjalny konflikt kompetencyjny pomiędzy Prezydencją, Wysokim Przedstawicielem oraz Komisarzem ds. stosunków zewnętrznych. Traktat Lizboński miał kwestię tę uregulować, oddając niemal całość uprawnień w tej materii w gestię Wysokiego Przedstawiciela, który stawał się jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji oraz szefem Rady do Spraw Zagranicznych. Rozwiązanie to wydaje się być rozsądne

<sup>10</sup> Jednak nie w charakterze jej członka.

z punktu widzenia pragmatyki funkcjonowania Unii na arenie międzynarodowej, jednak niwelując jedno pole konfliktu, stworzono zarazem szereg innych. Po pierwsze nadal Wysoki Przedstawiciel nie będzie jedynym reprezentantem Unii na arenie międzynarodowej, bowiem funkcją tą będzie musiał dzielić z nowym organem, tj. Przewodniczącym Rady Europejskiej (tzw. prezydentem Europy). Wynika to z art. 15 ust. 6 akapit 2 TUE, który stanowi, iż Przewodniczący RE zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jednak bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela. Wiadać więc wyraźnie, iż obu tym organom dano uprawnienie do reprezentowania Unii na zewnątrz w zakresie spraw związanych z WPZiB, co może doprowadzić do pewnych konfliktów na tym polu. Trudno będzie bowiem rozstrzygnąć, które stanowisko jest tym rzeczywistym, jeżeli obaj będą reprezentowali odmienne opinie. Przepisy traktatowe ściślej definiują sytuacje, w których może się wypowiedać Wysoki Przedstawiciel, bowiem określają, iż reprezentuje on Unię na forach organizacji międzynarodowych i konferencji międzynarodowych oraz w kontaktach z innymi podmiotami (art. 27 ust. 2 TUE), tak więc w zasadzie na wszystkich płaszczyznach stosunków międzynarodowych i w myśl art. 15 ust. 6 akapit 2 TUE Przewodniczący RE musi to respektować. Trudno więc jednoznacznie rozstrzygnąć na czym miałyby polegać jego funkcja reprezentacyjna w zakresie WPZiB, chyba że ograniczałaby się jedynie do uzupełniania aktywności Wysokiego Przedstawiciela. Wydaje się, iż wiele będzie zależało od praktyki i osobowości piastunów tych organów<sup>11</sup>, bowiem umocowanie prawne nie daje jednoznacznej odpowiedzi o ich znaczeniu w nowotworzonym systemie politycznym Unii. Z jednej strony wydaje się, iż Przewodniczący RE ma wyższą pozycję polityczną, jako swoistego rodzaju lider najważniejszej instytucji Unii i byłby w stanie narzucić swoją dominację w zakresie reprezentowania jej na zewnątrz. Z drugiej jednak strony dłuższa kadencja Wysokiego Przedstawiciela (pięcioletnia w stosunku do dwuipółletniej kadencji Przewodniczącego) sprawiać będzie, iż będzie miał czas, aby stać się „rozpoznawalnym” dla mieszkańców Unii, wypracować liczne kontakty na arenie międzynarodowej, a dodatkowo będzie on wspierany przez zgrany aparat administracyjny i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (art. 27 ust. 3 TUE)<sup>12</sup>. O słuszności takiego rozumowania może również świadczyć to, iż art. 34 ust. 2 akapit 3 TUE nakłada na państwa członkowskie zasiadające w Radzie Bezpieczeństwa ONZ obowiązek złożenia wniosku o zaproszenie Wysokiego Przedstawiciela (a nie Przewodniczącego RE) do przedstawienia stanowiska Unii, jeżeli takie zostało sformułowane w kwestii omawianej na jej forum. Nie oznacza to oczywiście, iż faktycznie będzie on je referował, bowiem wymagać to będzie zgodny pozostałych członków Rady Bezpieczeństwa, ale już sam fakt stworzenia takiej możliwości, świadczy o chęci uczynienia z Wysokiego Przedstawiciela (a nie Przewodniczącego RE), głównego reprezentanta Unii na arenie międzynarodowej. Trudno więc jednoznacznie rozstrzygnąć, który z tych organów stanie się międzynarodową „twarzą” Unii, a wszystko będzie zależeć od praktyki pierwszych kadencji<sup>13</sup>.

Drugim polem potencjalnych niejasności jest pozycja Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji, bowiem pewne jej kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych zostały

<sup>11</sup> Zob. M. Ostrowski, *Obietnica królowej*, „Polityka”, nr 44, 2009, s. 82-84.

<sup>12</sup> I. Czerny, *Unijne MSZ*, „Polityka”, nr 44, 2009, s. 84.

<sup>13</sup> Zob. T. Bielecki, *Kalus skapitulował*, „Gazeta Wyborcza”, nr 259, 4 XI 2009, s. 9.

utrzymane, m.in. w art. 17 ust. 1 TUE, który stanowi, iż zapewnia ona reprezentację Unii na zewnątrz, z wyjątkiem WPZiB oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach. Nie określono jednak precyzyjnie, kto powinien pełnić tę funkcję. Można przypuszczać, iż będzie to robił przewodniczący Komisji oraz wskazany przez niego na mocy art. 248 TFUE członek. Dość powszechna jest opinia, iż to Wysoki Przedstawiciel będzie w ramach Komisji odpowiadał za wszelkie działania zewnętrzne, ale nie znajduje ona jednoznacznego potwierdzenia w traktatach. Art. 18 ust. 4 TUE określa co prawda, iż odpowiada on za obowiązki KE w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych, jednak może to oznaczać, iż będzie tę sferę nadzorował, jako wiceprzewodniczący Komisji, a nie, że będzie bezpośrednio działał. Potwierdzeniem tej tezy są pojawiające się propozycje, aby w ramach Komisji utworzyć stanowisko Komisarza ds. Partnerstwa Wschodniego (lub poszerzyć kompetencje Komisarza ds. rozszerzenia o tę problematykę)<sup>14</sup>, a także prawdopodobne utrzymanie innych komisarzy odpowiedzialnych za szerokorozumianą sferę działań zewnętrznych. Mimo wszystko prawdopodobne wydaje się, iż na mocy decyzji szefa Komisji, za reprezentację Unii na zewnątrz (poza pewnymi aspektami, np. rozszerzeniem, polityką handlową) będzie odpowiadał niemal w całości Wysoki Przedstawiciel, bowiem może on połączyć uprawnienia wynikające z art. 27 ust. 2 TUE (reprezentację Unii w zakresie WPZiB) oraz z art. 17 ust. 1 TUE w związku z art. 248 TFUE (reprezentację Unii na zewnątrz z wyjątkiem WPZiB i innych przypadków określonych w traktatach), stając się *de facto* swoistym ministrem spraw zagranicznych tej organizacji. Ponadto połączenie tych dwóch funkcji wzmocniłoby dodatkowo jego pozycję w stosunku do omawianego wcześniej Przewodniczącego RE, czyniąc głównym reprezentantem Unii na zewnątrz. Niemniej trzeba jednak podkreślić, iż wcale nie jest pewne, iż Wysoki Przedstawiciel będzie łączył w sobie wskazane wyżej dwie grupy kompetencji, bowiem konieczność utrzymania do 31 października 2014 r. zasady „jeden kraj-jeden komisarz” (art. 17 ust. 4 TUE), wymusi stworzenie 27 „resortów”, a akurat rozdzielenie WPZiB i innych stosunków zewnętrznych wydaje się najłatwiejsze do przeprowadzenia i utrzymana zostanie swoista ciągłość instytucjonalna. Tak więc może się okazać, iż jednak w pierwszej Komisji po wejściu Traktatu Lizbońskiego, będzie funkcjonowało kilku komisarzy odpowiedzialnych za działania zewnętrzne Unii (wiceprzewodniczący Komisji-Wysoki Przedstawiciel, Komisarz ds. stosunków zewnętrznych, Komisarz ds. rozszerzenia, Komisarz ds. Pomocy Rozwojowej i Humanitarnej, Komisarz ds. Partnerstwa Wschodniego itd.), po to aby znaleźć odpowiednią liczbę stanowisk dla przedstawicieli państw członkowskich.

Trzecią istotną kwestią pozostają relacje pomiędzy Prezydencją, a Przewodniczącym Rady Europejskiej i Wysokim Przedstawicielem. Na mocy Traktatu Lizbońskiego traci ona większość swoich dotychczasowych uprawnień w zakresie stosunków zewnętrznych, na rzecz tych dwóch organów (przede wszystkim Wysokiego Przedstawiciela). Jej bezpośrednie kompetencje będą się koncentrowały wokół uprawnień Przewodniczącego Rady ds. Ogólnych, która będzie odpowiadała za spójność prac różnych składów Rady oraz przygotowywanie posiedzeń RE i zapewnianie ich ciągłości (art. 16 ust. 6 akapit 2 TUE). Jednak kwestiami stosunków zewnętrznych będzie zajmowała się Rada do Spraw Zagranicznych, której, jak to zostało wspomniane, będzie przewodniczył Wysoki Przedstawiciel. To ona ma być odpowiedzialna za opracowywanie działań zewnętrznych Unii na podstawie

<sup>14</sup> T. Bielecki, *UE spiera się o europejskie ambasady*, „Gazeta Wyborcza”, nr 250, 24-25 X 2009 r., s. 8.

strategicznych kierunków określonych przez RE (art. 16 ust. 6 akapit 3 TUE), a więc tym samym z zakresu wpływów Prezydencji ta sfera aktywności Unii zostanie wyjęta. Wypowiedzi polityków jednak wskazują, iż będą oni starali się tak określić ramy działalności Przewodniczącego RE i Wysokiego Przedstawiciela, aby utrzymać silną pozycję państwa przewodniczącego Wspólnocie<sup>15</sup>.

Pewne niejasności pojawiają się również w zakresie powoływania i odwoływania piastuna funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Traktat Lizboński, w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami, odmiennie uregulował te procedury. W obowiązującym porządku prawnym jest on mianowany przez Radę większością kwalifikowaną, bardziej jako Sekretarz Generalny, niż Wysoki Przedstawiciel (art. 207 ust. 2 TWE). Po wejściu w życie reformy będzie on mianowany większością kwalifikowaną przez Radę Europejską, za zgodną przewodniczącego Komisji (art. 18 ust. 1 TUE), co ma niewątpliwie zabezpieczyć spójność tworzonej KE. Ponadto podlegać on będzie zatwierdzeniu wraz z całą Komisją przez Parlament Europejski, po którym dopiero cały skład Komisji będzie mianowany przez Radę Europejską (art. 17 ust. 7 akapit 3 TUE). Można więc powiedzieć, iż Wysoki Przedstawiciel podlega dwukrotnemu zatwierdzeniu przez RE, za pierwszym razem jako Wysoki Przedstawiciel, a za drugim jako wiceprzewodniczący Komisji. Niejasna jest jednak kwestia pozycji Wysokiego Przedstawiciela w przypadku niezatwierdzenia składu Komisji przez Parlament Europejski. Wydaje się, iż na zasadzie analogii należałoby tutaj zastosować przepisy art. 17 ust. 8 TUE, dotyczące uchwalenia przez Parlament wotum nieufności w stosunku do Komisji. Określone w nim zostało, iż w przypadku zaistnienia takiej sytuacji Wysoki Przedstawiciel rezygnuje z funkcji pełnionych w ramach Komisji. Tak więc można wnioskować *per analogia*, iż zachowa on swoją funkcję jako Wysoki Przedstawiciel i przewodniczący Rady do Spraw Zagranicznych (ponieważ już wcześniej został mianowany na te stanowiska przez RE), ale nie będzie zatwierdzony przez PE, a tym samym w ostateczności mianowany przez RE, jako wiceprzewodniczący Komisji. Wydaje się, iż pojawia się w tym miejscu dla Parlamentu Europejskiego możliwość wywierania wpływu na obsadzenie stanowiska Wysokiego Przewodniczącego, poprzez blokowanie zatwierdzenia składu Komisji tak długo, dopóki tej funkcji nie objęłaby osoba przychylnie przez niego postrzegana. Rozważanie to wydaje się być jednak czysto teoretyczne i wymagałoby silnej polaryzacji pomiędzy Parlamentem, a rządami krajów członkowskich.

Kolejna nieprecyzyjność pojawia się w regulacjach dotyczących czasu trwania mandatu Wysokiego Przedstawiciela. W TUE kilkakrotnie pojawia się wzmianka o kadencji Wysokiego Przedstawiciela, nigdzie jednak *expressis verbis* nie wyrażono ile ona trwa, ani nawet z jaką instytucją jest ona powiązana. Skoro jednak podlega on zatwierdzeniu przez PE razem z całą Komisją (art. 17 ust. 7 akapit 3 TUE), a kadencja Komisji trwa pięć lat (art. 17 ust. 3 akapit 1 TUE) i jest ona związana dodatkowo z kadencją Parlamentu Europejskiego (art. 17 ust. 7 akapit 1 TUE), to można wnioskować, iż kadencja Wysokiego Przedstawiciela kończy się wraz z upływem pięciu lat lub po zatwierdzeniu składu nowej Komisji przez Parlament Europejski. Skoro jednak w myśl art. 17 ust. 8 TUE, w wyniku uchwalenia wotum nieufności w stosunku do KE przez Parlament, Wysoki Przedstawiciel musi ustąpić jedynie z funkcji pełnionych w ramach Komisji, to można wnioskować *per analogia*, że zakończenie kadencji przez Komisję, jest równoznaczne z zakończeniem kadencji Wysokiego

<sup>15</sup> T. Bielecki, *Kim ma być prezydent Unii*, „Gazeta Wyborcza”, nr 254, 29 X 2009 r., s. 11.

Przedstawiciela jako jej członka, ale niekoniecznie, jako przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych, czy *stricte* Wysokiego Przedstawiciela. Tak więc dana osoba będzie dalej funkcjonowała jako Wysoki Przedstawiciel i szef Rady do Spraw Zagranicznych, ale już nie jako członek KE, bo takiego nie będzie. Jednak na podstawie art. 18 ust. 1 TUE wydaje się, iż w momencie powstawania nowej Komisji, musi zostać uzgodniona kandydatura Wysokiego Przedstawiciela z jej przyszłym szefem, chociaż nie jest to wyraźnie sformułowane. Wniosek taki można wyciągnąć z pojawiającego się w art. 246 akapit 5 TFUE sformułowania świadczącego o istnieniu kadencji Wysokiego Przedstawiciela<sup>16</sup>, a skoro jedynym organem kadencyjnym, w którym on uczestniczy, jest Komisja, to można sądzić, iż obie kadencje są ze sobą powiązane. Rozumowanie to wydaje się być prawidłowe w przypadku tworzenia nowej Komisji po wyborach do PE. Pojawiają się tu jednak pewne wątpliwości w momencie jej formułowania, w trakcie kadencji Parlamentu. Nie ma bowiem żadnej regulacji nakazującej zrezygnować Wysokiemu Przedstawicielowi z jego wszystkich funkcji w momencie upadku starej Komisji i powołania nowej, czy nawet uzyskania ponownej akceptacji przez nowego szefa KE. Może więc zdarzyć się sytuacja, iż po przegłosowaniu wotum nieufności w stosunku do Komisji i sformułowaniu nowej, dotychczasowy Wysoki Przedstawiciel automatycznie stanie się wiceprzewodniczącym Komisji, nawet wbrew woli szefa Komisji. Ten ostatni może oczywiście na mocy art. 17 ust. 6 akapit 2 TUE żądać jego rezygnacji, ale do jej zatwierdzenia konieczna jest zgoda Rady Europejskiej kwalifikowaną większością głosów, której ta nie musi udzielić. Warunkiem zaistnienia takiej sytuacji jest jednak zatwierdzenie składu Komisji przez Parlament, a więc pewnego porozumienia tego ostatniego z RE. Omawiana sytuacja jest raczej czysto teoretyczna, bowiem kandydat na szefa Komisji musi cieszyć się poparciem rządów państw członkowskich, a więc pośrednio również akceptować ich kandydaturę na Wysokiego Przedstawiciela, albo – jeżeli doszłoby do radykalnego wzmocnienia pozycji Parlamentu przy powołaniu szefa Komisji – mieć silne poparcie tego ostatniego, co wyklucza współpracę PE i RE przeciw przeszłemu szefowi Komisji przy narzucaniu mu konkretnej kandydatury na Wysokiego Przedstawiciela. Może się jednak zdarzyć sytuacja, iż mimo uchwalenia wotum nieufności w stosunku do Komisji Europejskiej, Parlament nie będzie w stanie pozbawić funkcji Wysokiego Przedstawiciela i ten pojawi się w składzie nowej Komisji a PE będzie blokował jej powołanie tak długo, dopóki nie uwzględni się jego postulatów w stosunku do tego organu. Można więc wnioskować, iż w przypadku zmiany Komisji w trakcie kadencji Parlamentu, wpływ tego ostatniego na obsadę stanowiska Wysokiego Przedstawiciela, jest teoretycznie dużo większy, niż szefa Komisji, bowiem ten nie może nie zgodzić się na osobę pełniącą już tę funkcję, a Parlament może blokować powołanie nowej Komisji. Z drugiej strony pozycja szefa Komisji jest silna w przypadku, kiedy Wysoki Przedstawiciel cieszy się jego poparciem, ale utracił zaufanie RE, bowiem ta nie może go odwołać bez zgody przewodniczącego KE (art. 18 ust. 1 TUE). Podsumowując powyższe rozważania można zauważyć, iż regulacje dotyczące powołania i odwoływania Wysokiego Przedstawiciela nie są jednoznacznie sformułowane i w przypadku zaistnienia pewnych okoliczności, może dojść do kryzysu instytucjonalnego co do jego osoby, w relacjach między Radą Europejską, szefem Komisji i Parlamentem.

<sup>16</sup> „W przypadku rezygnacji, dymisji lub śmierci, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa jest zastępowany na okres pozostający do zakończenia kadencji”.

## Zakończenie

Powyższe rozważania wskazują, iż charakter prawny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie uległ istotnej zmianie w wyniku reformy lizbońskiej. Zachowała ona nadal swoją odmienność, co sprawia, że w dalszym ciągu możemy mówić o filarowej strukturze Unii, w której jeden człon stanowi współpraca o charakterze wspólnotowym (ponadnarodowym), a drugi międzyrządowa WPZiB. Wydaje się, iż nie do końca skutecznie zostało przeprowadzone wydzielenie działań zewnętrznych, jako odrębnego nurtu integracyjnego, gdyż pozostawiono istotne odmienności instytucjonalne i prawne pomiędzy aktywnością międzynarodową o charakterze politycznym, a tą o charakterze ekonomiczno-rozwojowym. Poza tym ze względu na fakt, iż Traktat Lizboński jest umową nowelizującą dotychczasowe rozwiązania, powstały typowe dla takich zmian niekonsekwencje terminologiczne i niejasności kompetencyjne. Niezbyt skutecznie przeprowadzono również rozgraniczenie sfery zadań pomiędzy Wysokim Przedstawicielem a Przewodniczącym RE, co może w przyszłości prowadzić do konfliktów pomiędzy nimi. Niewątpliwie bardzo wiele będzie również zależało od wykształcenia się pewnej praktyki funkcjonowania tych dwóch organów. Trudno również jednoznacznie rozstrzygnąć, jak będzie się układała współpraca Wysokiego Przedstawiciela w ramach Komisji Europejskiej, zważywszy na pewną tendencję do trwania już powołanych instytucji. Dostrzegając coraz wyraźniejszy opór przeciwko likwidowaniu zasady jeden kraj-jeden komisarz, można przypuszczać, iż nie będzie on w pełni odpowiadał za sferę działań zewnętrznych w ramach Komisji. Wszystko to pokazuje, że niezwykle szybkość tworzenia Traktatu, przełożyła się na jego niezbyt wysoką jakość prawną. Niemniej jednak proponowane rozwiązania, przy dobrej woli polityków europejskich, mogą przyczynić się do podniesienia efektywności i wyrazistości działań Unii na arenie międzynarodowej, co było jednym z głównych celów Traktatu Lizbońskiego.

### Legal aspects of the Union for Foreign Affairs and Security Policy after the Lisbon Treaty reform Summary

The paper is a legal analysis of the solution concerning the Union of Foreign Affairs and Security Policy introduced by the Lisbon Treaty. It is focused on the three groups of issues: the place of the CFSP in the European Union structure, the relation between the CFSP and the internal Union actions and finally the legal and terminological ambiguities which arose after the introduction of amendments. The authors points out that despite the attempts to focus all Union activities within its framework, we can still talk about a diversified structure as the CFSP has kept its cross-governmental specification. Moreover, making the High representative the only body responsible for the representation of the European Union in the international area has not been successful because there can be issues concerning jurisdiction between the High Representative and the Council of Europe Chairperson arising from the inaccuracy of regulations. The author also shows that for political reasons



the structure of the Council and the sphere of external activities remain out of the High Representative's control. The length of the HR's term of office and the extended administrative and diplomatic apparatus may make the High Representative the 'face' of the EU in the international arena displacing the CE Chairperson from this role. The author concludes that a lot depends on the first years of the practical functioning of these bodies.