

Beata Piskorska

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwo Unii Europejskiej w świecie Traktatu Konstytucyjnego

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 13, 7-18

2006

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

BEATA PISKORSKA

*Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej
w świetle Traktatu Konstytucyjnego*

Common Foreign and Security Policy of the European Union in the Light of
the Constitutional Treaty

Unia Europejska staje się wszechstronnym i globalnym aktorem międzynarodowym,¹ którego działania na arenie międzynarodowej są wypadkową polityk poszczególnych państw członkowskich, polityk wspólnotowych realizowanych w ramach tzw. pierwszego filaru, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (drugi filar) oraz Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (trzeci filar).

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz stworzona w jej ramach Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony - to najbardziej dynamicznie rozwijające się dziedziny integracji europejskiej.

Począwszy od wejścia w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 r.), który ustanowił ramy prawne WPZiB, poprzez Traktat z Amsterdamu (wszedł w życie 1 maja 1999 r.) oraz decyzje podjęte podczas spotkań Rady Europejskiej w Kolonii (3-4 czerwca 1999 r.) i Helsinkach (10-11 grudnia 1999 r.) następuje konsekwentny rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Niewielkie zmiany dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, a głównie polityki obronnej wprowadza również Traktat z Nicei² (podpisany w Brukseli 26 lutego 2001 r.). Dokonano wówczas głównie reform instytucjo-

¹ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 273; B. Jagiello, A. Pochylczuk, K. Żukrowska, *Unia Europejska jako aktor globalny*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 24-37.

² *Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, Nice, 26 February 2001.

nalnych, co wiązało się z procesem rozszerzenia Unii Europejskiej o nowych członków.

Wcześniejsze obawy, jakoby rozszerzenie Unii Europejskiej miało utrudnić formułowanie WPZiB, nie sprawdziły się. Rozszerzenie nie utrudniło współpracy w tej dziedzinie, a wręcz przeciwnie - nowe państwa (w tym Polska) wniosły bardzo konkretny wkład.

Tworząc Traktatem z Maastricht mechanizm Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, państwa członkowskie Unii zamierzały przede wszystkim potwierdzić oraz wzmocnić tożsamość Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, zwiększyć jej rolę w polityce europejskiej i globalnej, zmniejszyć dysproporcje w „ciężarze” ekonomicznym i politycznym WE w stosunkach międzynarodowych, a także wypracować instrumentarium i środki umożliwiające właściwą reakcję na nowe wyzwania w polityce międzynarodowej.³

Współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie należy do tradycyjnych obszarów integracji. Jest ona przedsięwzięciem bardzo trudnym. W porównaniu z integracją o charakterze ekonomicznym, która osiągnęła wysoki stopień zaawansowania oraz stała się w decydującej mierze domeną kompetencji wspólnotowych, integracja w sferze polityczno-obronnej - mimo swojej nazwy sugerującej „uwspólnotowienie” - nie posunęła się tak daleko, opierając się głównie na zasadzie współpracy międzyrządowej.⁴

Polityka zagraniczna uznawana jest bowiem za podstawowy atrybut suwerenności państwa. Jednak współpraca w ramach instytucji unijnych prowadzi do procesu socjalizacji i pełniejszego utożsamiania się przedstawicieli państw członkowskich z interesami Unii Europejskiej. Dlatego istotną sprawą, którą należało podjąć w toku rozwoju WPZiB, był jasny podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i państwa członkowskie.

Traktat Amsterdamski uznał Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa za dziedzinę wchodzącą w zakres kompetencji Unii Europejskiej, a nie Unii i jej państw członkowskich, jak to było sformułowane w art. J.I Traktatu z Maastricht. Takie sformułowanie podkreślić ma w większym stopniu unijny charakter tej polityki. Znajduje to wyraz w zasadach funkcjonowania WPZiB. „Unia powinna definiować i realizować cele WPZiB, natomiast państwa członkowskie aktywnie i bez zastrzeżeń wspierać jej działania.” Utworzono stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, zajmowane przez Sekretarza Generalnego Rady Javierę Solanę, który miał reprezentować Unię Europejską w sprawach polityki zagranicznej.

Dosyć przejrzystego sformułowania podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską i państwa członkowskie dokonał powołany przez szefów państw

³ B. Chmiel, *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, Toruń 2002, s. 27.

⁴ *Ibidem*.

i rządów państw członkowskich UE Konwent Europejski, w Deklaracji z Laeken z 2001 r.⁵ w rozdziale *Lepszy podział i zdefiniowanie kompetencji w Unii Europejskiej*. Do wyłącznych kompetencji Wspólnoty przydzielono: wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, politykę monetarną, celną, wspólną politykę handlową. W zakresie objętym wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mogą działać jedynie na podstawie udzielonego im przez Unię upoważnienia.⁶ Dziedziny, w których działania Unii mają charakter komplementarny w stosunku do państw członkowskich (art. 10 projektu), to: polityka gospodarcza, zatrudnienia, kształcenia, kultura, zdrowie publiczne, ochrona konsumentów, sieci transeuropejskie, przemysł, badania i rozwój technologiczny.

Natomiast w Traktacie Konstytucyjnym obszar WPZiB jest wciąż wyłączony z ogólnych zasad dotyczących kompetencji. Państwa członkowskie mają wprawdzie nadal obowiązek aktywnego popierania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, nie ma jednak gwarancji prawnych co do realizacji tych zobowiązań. Istotną zamianą jest natomiast przyznanie Trybunałowi Sprawiedliwości prawa kontroli, czy realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i inne kompetencje Unii wzajemnie się nie naruszają. Nie można też pomijać dorobku traktatowego Unii w zakresie WPZiB, jaki ukształtował się już obecnie.⁷

Podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19-20 czerwca 2003 r.) Konwent Europejski, obradujący od lutego 2002 r., przedłożył całościowy projekt części pierwszej Traktatu Konstytucyjnego. Zawiera on wiele odniesień dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.⁸

- w Tytule I (*Definicja i cele Unii*) zawarte są ogólne odniesienia co do wspierania pokoju (art. 1-3 ust. 1), solidarności między państwami, stosunków Unii z otaczającym światem, w tym zobowiązanie do przestrzegania prawa międzynarodowego i zasad Karty NZ;

-W Tytule III (*Kompetencje Unii*) WPZiB dotyczy bezpośrednio art. I-16, określając kompetencje Unii w tej dziedzinie, obejmujące „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, łącznie ze

⁵ *Laeken Declaration on the Future of the European Union*. Annex I to the Presidency Conclusions. European Council Meeting in Laeken (14 and 15 December 2001). Doc. SN 300/01 EN, ADD1. <<http://europa.eu.int/>>.

⁶ M. Górski, *Kompetencje Unii Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych w Traktacie Konstytucyjnym*, [w:] *Konstytucja dla Europy - przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze 2005, s. 385-386; Z. Czachór, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie. Ujęcie wielowariantowe*, „Studia Europejskie” 2002, nr 3 (23), s. 28-29.

⁷ M. Gołabek, *European Union Legal Personality (Present State and Future Perspectives)*, [w:] *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. III, *Problemy konstytucyjne*, red. E. Piontek, Zakamycze 2005, s. 206.

⁸ CONV 724/03.

stopniowym ustanawianiem polityki obronnej, mogącej prowadzić do wspólnej obrony" (ust. 1). Państwa członkowskie wspierają tę politykę w duchu lojalności (ust 2);

- w Tytule IV (*Instytucje i organy Unii*) zawarte są przede wszystkim postanowienia odnoszące się do ustanowienia ministra spraw zagranicznych (art. I-28) oraz inne postanowienia związane pośrednio z WPZiB;

- w tytule V (*Wykonywanie kompetencji Unii*) w rozdziale II zawarty jest art. 1-40 (Postanowienia szczególne na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) oraz art. I-41 (Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony);

- Do WPZiB mogą odnieść się także niektóre postanowienia Tytułu VIII (*Unia i jej bezpośrednie otoczenie*).

Wobec czego skonsolidowany tekst Traktatu Konstytucyjnego w Tytule V, części III (*Działania zewnętrzne Unii*) zawiera obszerne postanowienia związane z WPZiB UE. Składa się on z VIII rozdziałów:

* rozdział I - zawiera postanowienia ogólne, precyzuje również zasady odnoszące się do WPZiB;

* rozdział II - odnosi się bezpośrednio do WPZiB i jest podzielony na trzy sekcje: sekcja 1 „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa” (art. III-294 do art. III-308, sekcja 2 „Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony” (art. III-309 do art. III-312 i sekcja 3 postanowienia finansowe” (art. III-313).

WPZiB dotyczy również rozdział III Tytułu VI (*Funkcjonowanie Unii*), odnoszący się do wzmocnionej współpracy również w dziedzinie WPZiB (art. III-419).

Postanowienia Traktatu Konstytucyjnego⁹ w zakresie polityki zagranicznej wyrażają ambicje Unii Europejskiej do odgrywania samodzielnej roli w polityce światowej.¹⁰ W tej sytuacji zadaniem Konwentu stało się nie tylko uproszczenie postanowień z zakresu WPZiB w ramach Traktatu Konstytucyjnego - przekształcenie Unii Europejskiej w jedną organizację międzynarodową, ale też wprowadzenie do obszaru takich regulacji, które pozwoliłyby Unii Europejskiej umocnić swoją tożsamość na arenie międzynarodowej, szczególnie w dziedzinie WEPBiO. Nie ulega wątpliwości, że umocnienie takiej tożsamości UE *zależy* w pierwszym rzędzie od woli politycznej państw członkowskich.

Wypracowany Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej niesie za sobą kilka istotnych zmian w jej funkcjonowaniu, co ma wpływ również na jej Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Po pierwsze, pomimo wszystkich

⁹ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2005; K. Bachmann, *Co zmienia Traktat Konstytucyjny UE*, „Raporty i Analizy CSM” 2/05; *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004.

¹⁰ J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy CSM” 4/05, s. 1.

negatywnych opinii, Unia Europejska będzie prostsza i bardziej przejrzysta. Będzie posiadała jeden Traktat Konstytucyjny, a nie kilka podstawowych.

Dla WPZiB ogromne znaczenie ma również fakt, że Traktat Konstytucyjny nadaje Unii osobowość prawną (art. 1-7 - „Unia ma osobowość prawną”)- Do tej pory bowiem na forum międzynarodowym występowała osobno Wspólnota Europejska i inne instytucje UE, ale w znaczeniu prawnomiędzynarodowym nie było czegoś takiego jak Unia Europejska. To ma się zmienić wraz z wejściem w życie nowego Traktatu.¹¹ W stosunkach zewnętrznych Unia, w zakresie kompetencji przyznanych jej niniejszym traktatem, posiada zdolność prawną konieczną dla realizacji jej zadań i osiągnięcia jej celów. Postanowienia te nie naruszają osobowości prawnej i zdolności prawnomiędzynarodowej państw członkowskich.¹² Niemniej jednak w projekcie Konstytucji reforma ustrojowa nie jest konsekwentna. W nowym kształcie ustrojowym Unia Europejska ma objąć Wspólnotę Europejską i obecną Unię Europejską (w tym II i III filar). Natomiast Euroatom ma pozostać odrębną organizacją międzynarodową, powiązaną z UE istniejącymi dotychczas więzami instytucjonalnymi.¹³

Istotnym postanowieniem w dziedzinie WPZiB jest likwidacja struktury filarowej Unii Europejskiej z różnymi sposobami podejmowania decyzji w każdym z filarów (choć proces legislacyjny w obszarze WPZiB będzie się nadal nieco różnił). Regulacje obszaru WPZiB są wyraźnym przykładem problemów strukturalnych. Postanowienia dotyczące WPZiB i WEPBiO, odmiennie niż w przypadku Traktatu o Unii Europejskiej, występują w Traktacie Konstytucyjnym w kilku miejscach. Prowadzi to do licznych powtórzeń, np. w kolejnych postanowieniach ogólnych znajdują się zasady i cele, często o różnym brzmieniu. Podobnie rzecz się ma z zagadnieniami instytucjonalnymi, instrumentarium i mechanizmem decyzyjnym WPZiB.

CELE I ZASADY WPZiB

Począwszy od aksjologii Unii Europejskiej, katalog wartości został ujęty w art. 6 Traktatu Amsterdamskiego, który stanowi, że „Unia zbudowana jest na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa, które są wspólne dla państw członkowskich”.

¹¹ Patrz: B. Chmiel, *Podmiotowość prawna Unii Europejskiej a jej kompetencje w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Bilans otwarcia*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2005, s. 59-73.

¹² M. Niedźwiedz, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej w świetle projektów Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski - Traktat Konstytucyjny - Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, red. C. Mik, Toruń 2004, s. 304-306.

¹³ *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, red. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, Warszawa 2003, s. 17-19.

Wspólne wartości muszą być broniące w ramach WPZiB (art. 11 ust. 1). Traktat Konstytucyjny mocno podkreśla i rozwija problematykę aksjologii Unii. Już w preambule zwraca się na to uwagę. Podstawowe znaczenie ma jednak art. 2, w którym czytamy: „Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, rządów prawa i poszanowania praw człowieka. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności i niedyskryminacji”. Wspólne wartości są kryterium ustanawiania przestrzeni dobrobytu oraz dobrego sąsiedztwa i powinny być chronione w ramach wszelkich działań zewnętrznych.

Cele i zasady, które przyświecać mają działaniom Unii, określone w art. 1-3 Traktatu to: po pierwsze, wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu. Stosownie do art. III-292 działaniom Unii na arenie międzynarodowej mają przyświecać te same zasady, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza ona wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności praw człowieka i podstawowych wolności, godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Unia zmierza do rozwijania i budowania partnerskich stosunków z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, które respektują wspomniane zasady.

INSTYTUCJE WPZiB

Wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej wymaga zapewnienia jednolitej reprezentacji. Instytucjonalne aspekty WPZiB uregulowane są, jak wspomniano wyżej, w różnych częściach proponowanego Traktatu Konstytucyjnego. Z niewielkimi zmianami potwierdzono regulacje dotyczące Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (art. III-307) oraz wprowadzono postanowienia ustanawiające nowy organ na potrzeby WEPBiO - Agencję ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (Europejska Agencja Obrony) ustanowioną na mocy art. I-41 ust. 3, a jej zadania szczegółowo określono w art. III-11). Agencja ma przyczyniać się do precyzowania celów zdolności obronnych państw członkowskich i oceny wykonania podjętych przez nie zobowiązań, identyfikowania zdolności wojskowej państw członkowskich w związku z nowymi zadaniami w ramach WPZiB, wspierania harmonizacji zaspokajania potrzeb w tej mierze, również w drodze harmonizacji zamówień publicznych, wspierania rozwoju badań i technologii.

Jednakże, wzorem Traktatu z Nicei, nie wprowadzono traktatowej regulacji Komitetu Wojskowego i Sztabu Wojskowego.

Jeśli chodzi o zakres kompetencji instytucji Wspólnot Europejskich, „wypozyczonych” do pełnienia zadań w zakresie WPZiB, czyli Rady Europejskiej,

Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, nie zauważa się istotnych zmian. Odnotować należy pewne wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, który ma możliwość współdecydowania w procesie uchwalania unijnego prawa, co jest pośrednim przybliżeniem obywatela do Unii, jako że Parlament jest jedynym ciałem wybieranym w wyborach przez obywateli. To właśnie Parlament Europejski jest instytucją, która na reformie UE zyskała najwięcej.¹⁴ Minister spraw zagranicznych Unii jest zobowiązany do konsultowania się z Parlamentem Europejskim w najważniejszych sprawach i podstawowych opcjach WPZiB, łącznie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obroną oraz do regularnego informowania Parlamentu Europejskiego o postępie w tej dziedzinie. Dwa razy do roku (a nie jak dotychczas raz w roku) w Parlamencie ma być przeprowadzana debata na temat postępów w realizacji WPZiB, łącznie z WEPBiO (art. IH-304).

Na uwagę zasługuje także jednoznaczne umocowanie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (który wcześniej nie posiadał żadnej mocy prawnej w dziedzinie WPZiB Unii) w sprawie kontroli rozdziału kompetencji przyszłej Unii oraz istotna propozycja, aby kompetencje Rady Unii Europejskiej w ramach WPZiB wykonywała formacja określana jako Rada ds. Zagranicznych (*The Foreign Affairs Council*), składająca się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, kierowana przez ministra spraw zagranicznych Unii (art. 1-28 ust. 3). Rada ma konkretyzować polityki zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych wytycznych ustalonych przez Radę Europejską i zapewniać spójność jej działań. Postanowienia art. III-301 i następane mówią o Radzie w sposób ogólny. Zakładać jednak należy, iż będzie to wspomniana Rada ds. Zagranicznych.¹⁵ Przewodniczącemu Rady Europejskiej towarzyszyć będzie prezydencja, która jednak będzie miała o wiele mniejsze znaczenie niż do tej pory. Nie będzie ona pełniła funkcji w polityce zewnętrznej, a obejmie jedynie roczne przewodnictwo na poziomie zreformowanego systemu Rady UE.

Konsekwencją przyznania osobowości prawnej Unii Europejskiej, która wstępuje w miejsce dotychczasowych Wspólnot, powinno być zlikwidowanie wielości podmiotów reprezentujących Unię na arenie międzynarodowej. Dzięki propozycjom Traktatu Konstytucyjnego Unia będzie mogła odpowiedzieć na powtarzające się wielokrotnie pytanie, które zadał kiedyś Henry Kissinger: *Do kogo dzwonić, jeśli chce się rozmawiać z Europą?* W nowym układzie instytucjonalnym utworzono bowiem tekę ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej, co oznacza ujednoczenie instytucji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Komisarza ds. Relacji Zewnętrznych, a zarazem zapewnienie jednolitej reprezentacji Unii w stosunkach międzynarodowych. Pełni on funkcje pomostu

¹⁴ B. Nowak, *Europejski Konwent. Sukces czy porażka?*, „Raporty i Analizy CSM” 8/03, s. 9.

¹⁵ J. Barcz, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w pracach Konwentu UE*, „Polska w Europie” 2003, 2 (44).

między państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi. Jego specyficzne umocowanie jako członka Komisji Europejskiej i organu WPZiB (tzw. *double hat*) ma być przykładem na pragmatyczne i optymalne wyważenie relacji między obecnym obszarem wspólnotowym i międzyrządowym oraz rozwiązaniem kontrowersji, jakie towarzyszyły ustanowieniu Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Stosownie do art. 1-28 jest on powoływany przez Radę Europejską kwalifikowaną większością głosów, za zgodą przewodniczącego Komisji. Ma on być ponadto (wraz z kandydatami na przewodniczącego i członków Komisji) zatwierdzany przez Parlament Europejski.

Sposób powoływania na to stanowisko pozwala stwierdzić, że będzie ono obsadzone przez przedstawicieli jednego z państw dużych. W ten więc sposób zapewniają one sobie stałego komisarza w bardzo ważnej dziedzinie rynku wewnętrznego (abstrahując od obszaru WPZiB).¹⁶

Minister spraw zagranicznych posiada kompetencje w zakresie:

- * inicjatywy legislacyjnej (prezentuje wnioski i propozycje Radzie);
- * koordynacji (prowadzi i koordynuje działania zewnętrzne, w tym wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa);
- * reprezentacji (prezentuje stanowisko Unii Europejskiej na forum organizacji międzynarodowych oraz konferencji międzynarodowych);
- * implementacji (czuwa nad implementacją decyzji europejskich podejmowanych przez Radę Europejską i Radę) oraz
- * zarządzania kryzysowego (prowadzi operacje petersberskie).¹⁷

Minister taki będzie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, a zarazem ma przewodniczyć Radzie UE ds. Polityki Zagranicznej.

W wypełnianiu swojego mandatu minister będzie wspierany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Będzie ona liczyć ponad trzy tysiące osób rekrutujących się spośród urzędników Sekretariatu Generalnego Rady, Komisji Europejskiej oraz dyplomatów z państw członkowskich. ESDZ będzie współpracować ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich w celu wypracowania wspólnego podejścia.¹⁸ W sytuacjach wymagających szybkiej decyzji minister może z własnej inicjatywy lub na wniosek państwa członkowskiego, zwołać nadzwyczajne posiedzenie Rady Ministrów.

¹⁶ Zakres kompetencji ministra spraw zagranicznych obejmuje ważne obszary rynku wewnętrznego (przede wszystkim Wspólną Politykę Handlową).

¹⁷ G. Grevi, D. Manca, G. Quille, *A Foreign Minister for the EU - Past, Present and Future*, internet.

¹⁸ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, art. 1-28, [w:] J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, 2005, s. 32.

Postanowienia Traktatu Konstytucyjnego dotyczące polityki zagranicznej umacniają filozofię „brukselizacji”¹⁹ oraz zapewniają silny udział elementów ponadnarodowości. Sposób zarządzania WPZiB staje się wypadkową rozwiązań właściwych dla filarów drugiego i pierwszego, a punkt ciężkości w zakresie polityki zagranicznej przesuwa się ze stolic państw członkowskich do Brukseli.²⁰

Zasada brukselizacji to jedna z trzech filozofii w zakresie WPZiB obok międzyrządowości i ponadnarodowości. Przejawia się we wzroście znaczenia instytucji umiejscowionych w Brukseli w formułowaniu i implementacji polityki zagranicznej. Dotyczy to przede wszystkim Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB (oraz komórek mu podległych), a teraz ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej.²¹

INSTRUMENTY WPZiB

Projekt Traktatu zmierza do odejścia od dotychczasowego katalogu instrumentów WPZiB (a przynajmniej od dotychczas stosowanych nazw, tj. zasady i ogólne wytyczne, wspólne strategie, wspólne stanowiska i wspólne działania - art. 12 TUE), w celu ich uproszczenia.²² Wprowadzono decyzje europejskie, które przyjmuje Rada Europejska i Rada Ministrów (art. I-40), dalsza część artykułu precyzuje procedurę podejmowania owych niezbędnych decyzji, określając ich charakter jedynie negatywnie. Art. III-294 zawiera następujący katalog instrumentów WPZiB:

* ogólne wytyczne (*general guidelines*) - mogą obejmować „sprawy w odniesieniu do obrony” i przyjmowane są przez Radę Europejską;

* decyzje w sprawie działań Unii (*decisions on actions of the Union*) - podejmowane są przez Radę, jeśli sytuacja międzynarodowa wymaga działania operacyjnego;

* decyzje w sprawie stanowisk Unii (*decisions on positions of the Union*) - podejmowane są przez Radę i określają podejście Unii do szczególnego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym;

¹⁹ Zasada brukselizacji to jedna z trzech filozofii w zakresie WPZiB obok międzyrządowości i ponadnarodowości. Przejawia się we wzroście znaczenia instytucji umiejscowionych w Brukseli w formułowaniu i implementacji polityki zagranicznej.

²⁰ D. Spencer, *European Foreign Ministers: Between Reform and Adaptation*, McMillan, 1999, s. 278.

²¹ M. Wągrowka, *Unijna polityka zagraniczna i konstytucja*. Materiały z seminarium: „Unijna polityka zagraniczna i konstytucja. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE w świetle Traktatu Konstytucyjnego”, zorganizowanego przez CSM i ISP 23 lutego 2005 r. w Warszawie; J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja...*, s. 7.

²² S. Rynkiewicz, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej w pracach Konwentu Europejskiego - wybrane aspekty*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform...*, s. 330.

* decyzje w sprawie wykonania działań i stanowisk (*decisions on implementation of actions and positions*) - mają być nowoczesnym instrumentem WPZiB o charakterze wykonawczym. Podejmowane są przez Radę, gdy konieczne jest określenie i wykonanie WPZiB na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską.

Niezależnie od powyższych instrumentów w ramach „stosunków zewnętrznych Unii”, WPZiB oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP) mają być podejmowane dalsze decyzje:²³

- „decyzje w sprawie strategicznych interesów i celów Unii”, mające bardziej generalne znaczenie niż „ogólne wytyczne”;
- „decyzje w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony”;
- „decyzje dotyczące klauzuli solidarności”;
- „decyzje w sprawie podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie WPZiB”.

Rzekome ujednoczanie terminologii i katalogu instrumentów Unii w rzeczywistości nie przyczynia się do zwiększenia jej przejrzystości. Są one rozrzucone po różnych rozdziałach, co jeszcze bardziej utrudnia ich interpretację.

MECHANIZM DECYZYJNY WPZiB

Podstawową zasadą podejmowania decyzji w ramach WPZiB pozostaje nadal jednomyślność. Jednak już w Traktacie z Amsterdamu zaczęto poszerzać podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów, która miała obejmować wspólne działania, wspólne stanowiska i inne decyzje podejmowane na podstawie wspólnych strategii.²⁴ Wprowadzono również tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu (art. 23 ust. 1 TUE). Według tej konstrukcji wstrzymanie się od głosu nie przeszkadza jednogłosemu podjęciu decyzji. Również Traktat z Nicei poszerzył (choć skromnie) ten mechanizm, obejmując mianowanie specjalnego pełnomocnika (art. 23 ust. 4 TUE) oraz zawieranie umów międzynarodowych mających na celu wykonanie wspólnego działania lub zajęcie wspólnego stanowiska (art. 24 ust. 3 TUE).

Traktat Konstytucyjny proponuje objęcie tą procedurą decyzji podejmowanych przez Radę na wniosek ministra spraw zagranicznych, działającego na żądanie Rady Europejskiej oraz proponuje, by Rada Europejska mogła decydować o rozszerzeniu możliwości podejmowania decyzji przez Radę większością

²³ *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, red. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, Warszawa 2003, s. 46-49.

²⁴ Zostało to obwarowane pewnymi ograniczeniami: nie mogą one dotyczyć decyzji mających implikacje wojskowe lub do polityki obronnej (nie dotyczy to jednak zadań petcrsberskich), a powołanie przez jedno z państw na ważny interes narodowy może doprowadzić do podjęcia decyzji jednogłosem.

kwalifikowaną w całym obszarze WPZiB, z wyłączeniem decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Rada decyduje też większością kwalifikowaną o ustanowieniu wzmocnionej współpracy w dziedzinie WPZiB.

Warto również dodać, iż wraz z rozwojem WPZiB, w Traktacie Konstytucyjnym położono spory nacisk na rozbudowę i umocnienie w pierwszym rzędzie jej czynnika obronnego. Chodzi tu przede wszystkim o sprecyzowanie i rozszerzenie tzw. misji petersberskich, między innymi o walkę z terroryzmem (art. III-309), budowanie wspólnej obrony, dalsze uelastycznienie WPZiB w wyniku modyfikacji formuły wzmocnionej współpracy i wprowadzenie nowej współpracy strukturalnej w dziedzinie WEPBiO, czy wreszcie klauzuli solidarności. Analizując te zmiany, można pokusić się o wnioski, iż Unia Europejska stanie się czymś w rodzaju sojuszu wojskowego, który w przyszłości może stać się konkurencją dla NATO.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, czy taki kierunek rozwoju Unii Europejskiej będzie prowadził do umocnienia jej tożsamości na arenie międzynarodowej, czy nadal państwa członkowskie będą koncentrować się na „wspólnym mianowniku”, zależy od nich samych. Ważne jest przede wszystkim, by Traktat Konstytucyjny został przyjęty w wymaganych referendumach i wszedł w życie. Istotne jest pytanie, co się stanie z polityką zagraniczną, gdyby Traktat Konstytucyjny został odrzucony?

Szefowie państw i rządów Unii Europejskiej podpisali Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej 29 października 2004 roku w Rzymie w Pałacu Konserwatorów (*Palazzo dei Conservatori!*) na rzymskim Kapitolu. Od tego momentu państwa Unii Europejskiej miały dwa lata na ratyfikację dokumentu, oficjalnie zwanego *Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy*. Jednak po odrzuceniu Traktatu w referendumach we Francji (29 maja 2005) i Holandii (1 czerwca 2005 r.) szefowie państw i rządów Unii Europejskiej, zgromadzeni na szczycie w Brukseli (16-17 czerwca 2005 r.), postanowili przedłużyć termin ratyfikacji konstytucji unijnej poza wyznaczoną wcześniej datę listopada 2006 roku.²⁵

Trzeba liczyć się z odrzuceniem Traktatu Konstytucyjnego przez pozostałe państwa członkowskie. W takiej sytuacji realizacja niektórych postanowień instytucjonalnych, takich jak powołanie unijnego ministra spraw zagranicznych, będzie musiała poczekać na nowe rozstrzygnięcia prawne. Wydaje się, że wcześniej, czy później do nich dojdzie, na obecnym etapie integracji europejskiej konieczne są bowiem nowe rozwiązania instytucjonalne w zakresie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

²⁵ Do tej pory Traktat zatwierdziły: Austria, Cypr, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Lotwa, Malta, Słowenia, Węgry i Włochy.

SUMMARY

The Common Foreign and Security Policy of the European Union is one of the most difficult but also most dynamically developing areas of European integration, if only because of the defense component (Common European Security and Defense Policy [CESDP]) created within it. From the beginning of its formulation by the Treaty of Maastricht, this cooperation is constantly under reform. The EU Constitutional Treaty developed by the member countries also contains several significant changes in the functioning of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) because its provisions express the European Union's ambitions to play an independent role in the world policy. The aim is not only to simplify the regulations that apply to the CFSP, i.e. to transform the European Union into a single international organization and to liquidate the EU pillar structure, but also to introduce into the area the regulations that would allow the European Union to strengthen its identity in the international arena, especially in the field of the CESDP.

For the CFSP, of great importance is also the fact that the Constitutional Treaty confers legal personality on the EU, which secures the European Union's single representation in international relations through the creation of the Minister of Foreign Affairs of the European Union and reform of the competence of some Community agencies operating in the framework of CFSP.