

Marta Witkowska

"Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka", red. Jan Galster, Anna Szczerba-Zawada, Warszawa 2016 : [recenzja]

Rocznik Integracji Europejskiej nr 10, 515-518

2016

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.

Jan Galster, Anna Szczerba-Zawada (red.), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Instytut Wydawniczy Euro-Prawo, Warszawa 2016, ss. 264.

Stałym elementem procesów integracji europejskiej od ich początków w latach czterdziestych ubiegłego wieku była polityka zagraniczna i bezpieczeństwa państw członkowskich, oparta na celach i zasadach oraz siatce pojęciowej ujętej w Karcie Narodów Zjednoczonych. Recenzowana publikacja jest wielopłaszczyznową analizą obszaru związanego z polityką zagraniczną Unii Europejskiej. Wartością tej monografii jest zestawienie rozważań dotyczących kwestii prawno-instytucjonalnych oraz teoretycznych z analizą oddziaływania współczesnych zjawisk na funkcjonowanie tego obszaru w praktyce. W takim kompleksowym ujęciu jest to rzadko podejmowane zagadnienie w polskiej literaturze.

W recenzowanej monografii autorzy starają się odpowiedzieć m.in. na pytania o rozumienie pojęcia suwerenności przez państwa członkowskie w kontekście zawiązywanej współpracy, stawianych celów oraz zasad ustanowionych dla realizacji polityki zagranicznej Unii Europejskiej, o jej ambicję odgrywania niekonwencjonalnej roli cywilnego aktora polityki bezpieczeństwa, o szansę wypracowania kompleksowego i nowatorskiego podejścia do rozwiązywania sytuacji kryzysowych, o wykorzystanie instrumentów jednostronnych, dwustronnych i wielostronnych we wspieraniu rozwoju społeczno-gospodarczego państw rozwijających się czy też o korzyści oraz ewentualne przeszkody w realizowaniu celów UE we współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi. Omawiana publikacja porusza aktualne zagadnienia, prezentowane zarówno w ujęciu naukowym, dydaktycznym, jak i popularyzującym wiedzę. Jest wciągającą lekturą napisaną w taki sposób, aby każdy czytelnik mógł zapoznać się z omawianymi zagadnieniami.

Książka wypełnia ważną lukę na rynku wydawniczym. Ewidentnie brakuje aktualnej pozycji, która porządkuje i wyjaśnia omawiane zagadnienia, umieszczając najnowsze rozwiązania teoretyczne i ich sposoby wyjaśniania na tle dotychczasowego kanonu rozumowania. W książce w pierwszych rozdziałach przedstawione zostały podstawy prawne, instytucjonalne, aksjologiczne oraz zakres materialny związanej współpracy w obszarze polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Kolejne rozdziały pogłębiają analizę o mechanizmy decyzyjne i praktykę oddziaływania współczesnych problemów i zjawisk społeczno-politycznych na kształt polityki zagranicznej UE oraz efekty tej współpracy. W pracy polityka zagraniczna UE jest ujęta w sposób szeroki, włączając w zakres analizy kilka odrębnie funkcjonujących polityk, jak: Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, współpraca na rzecz rozwoju, relacje transatlantyckie czy zewnętrzny aspekt polityki energetycznej.

Praca wpisuje się w trend ostatnich lat narastającej liczby publikacji dotyczących wybranych polityk i obszarów współpracy podejmowanych w ramach Unii Europejskiej. Dotyczą one zazwyczaj wyłącznie aspektów prawno-instytucjonalnych wybranej polityki czy procesu decyzyjnego. Prace dotyczące polityki zagranicznej często ograniczają się do omówienia wybranych wspólnych działań i akcji w ramach WPZiB UE. Recenzowana monografia wykracza poza ten utarty schemat analizy.

Na szczególną uwagę zasługują precyzyjne rozważania w poszczególnych rozdziałach, dotyczące celowości podejmowanej tematyki i jej związku z tytułem pracy. Oceniana publikacja ma w założeniu charakter interdyscyplinarny. Autorzy podeszli do analizy w sposób całościowy i wielopłaszczyznowy podejmując trud wyjaśnienia kompleksu zagadnień ustrojowych (*polity*) i proceduralnych (*politics*) oraz wielu sfer aktywności (*policy*). Realizacja przedstawionej mi

do recenzji publikacji wymagała od Autorów znajomości bogatej literatury przedmiotu, zwłaszcza anglojęzycznej oraz dobrego przygotowania warsztatu teoretycznego i metodologicznego. Ponadto walorem prezentowanej książki jest jej aspekt dydaktyczny.

Oceniana publikacja cechuje się oryginalnością, wyraźnie ma charakter pracy naukowej osadzonej w ramach podręcznika akademickiego. Zawiera elementy objaśniające, systematyzujące i pogłębiające stan wiedzy na temat polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Jest napisana językiem jasnym. Wykład jest prowadzony płynnie z efektem stopniowości trudności. Struktura jest przejrzysta i symetryczna. Wszystkie wspomniane cechy zwiększają przystępność i atrakcyjność ocenianej pozycji dla szerokiego kręgu czytelników, co należy ocenić jako popularyzację uzyskanych wyników badań. Ponadto opatrzenie każdego rozdziału podsumowaniem, szeroką bibliografią oraz licznymi przypisami rozszerzającymi czynią z niej książkę z pełnią walorów dydaktycznych.

W pierwszym rozdziale autorstwa J. Galstera zaprezentowano rozwój prawnoinstytucjonalny współczesnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jest to niezwykle cenna analiza historyczna ze względu na całościowe zestawienie wydarzeń stanowiących genezę omawianej polityki. W gruntownym opisie prób powoływania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa autor rozdziału w sposób wyczerpujący wskazał liczne determinanty. Nie zabrakło odwołania do propozycji przedstawionej przez Parlament Europejski w lutym 1984 r. dotyczącej utworzenia Unii Europejskiej. Prezentacja kolejnych faktów zawiera elementy analizy oraz komentarz autora dotyczący uwarunkowań i konsekwencji omawianych zdarzeń.

W rozdziale drugim Z. Brodecki porusza zagadnienie aksjologii polityki zagranicznej UE. Autor podjął się znalezienia odpowiedzi na pytanie dotyczące spoiwa procesów integracyjnych w analizowanym obszarze polityki zagranicznej, czy są one wyrazem autentycznej więzi cywilizacyjnej, opartej na wspólnocie wartości. Analiza aksjologiczna omawianego obszaru współpracy jest niezbędnym elementem oceny polityki zagranicznej UE wobec państw trzecich. Autor w rozdziale wskazał, że brak jednolitego stanowiska wobec nowych wyzwań o dużej sile oddziaływania na państwa członkowskie UE utrudnia przewycięzenie licznych sprzeczności prowadzonej polityki zagranicznej. Prezentacja aksjologii polityki zagranicznej UE wskazuje na konieczność wzmocnienia wewnętrznej spójności między państwami członkowskimi w celu wzmocnienia pozycji UE w stosunkach międzynarodowych.

Rozdział trzeci dotyczy problematyki podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi w aspekcie polityki zagranicznej. Kompetencje UE w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie zostały precyzyjnie zdefiniowane w traktatach. K. Wójtowicz zaprezentował logiczny wywód dotyczący definiowania rodzaju kompetencji UE w zakresie polityki zagranicznej. Zgodnie z rozważaniami autora nie są to kompetencje wyłączone, nie można ich także przypisać do zbioru kompetencji niewyłącznych. Z tego względu Autor stara się w rozdziale zbadać pozycję państw członkowskich w dziedzinie polityki zagranicznej UE. Trudności w dokonaniu jednoznacznej analizy prawnej relacji kompetencyjnych między Unią a państwami członkowskimi w odniesieniu do WPZiB powodują konieczność przesunięcia oceny na sferę praktyki. Z rozważań tych wynika, że polityka ta pozostaje domeną państw członkowskich, a podejmowane działania nie zastępują polityki prowadzonej przez poszczególne państwa i zasadniczo zachowuje charakter międzyrządowy. Mechanizm decyzyjny opisany w traktatach świadczy o tym, że polityka zagraniczna UE jest kształtowana w wyniku ciągłego i ewoluującego procesu tworzenia kultury współpracy między państwami członkowskimi mającymi własne, czasem rozbieżne interesy w polityce zagranicznej.

Kolejny rozdział, autorstwa J. Maliszewskiej-Nienartowicz podejmuje problematykę istoty i mechanizmu funkcjonowania systemu instytucjonalnego WPZiB. Autorka analizuje wpływ ostatnich zmian traktatowych determinujących oryginalny charakter struktury instytucjonalnej WPZiB, wyróżniający ją od funkcjonującej w ramach pozostałych polityk i działań UE. W kolejnych podrozdziałach autorka analizuje zakres uprawnień przyznanych poszczególnym in-

stytucjom oraz sposób funkcjonowania specjalnych organów powołanych dla WPZiB. Z przeprowadzonej analizy wynika, że podstawową rolę w zakresie określania kierunków WPZiB oraz przyjmowania jej podstawowych aktów prawnych pełnią instytucje identyfikujące interesy państw członkowskich. Międzyrządowy charakter polityki podkreślają także niewielkie uprawnienia Komisji i Parlamentu Europejskiego. Autorka w swojej analizie podkreślała rolę organów *sui generis* w zakresie WPZiB, których aktywność wskazuje na dążenie do zapewnienia spójności działań podejmowanych przez UE na arenie międzynarodowej. We wnioskach Autorka konkluduje, że zwiększeniu skuteczności działań zewnętrznych Unii może służyć godzenie sprzecznych interesów Unii i państw członkowskich przez osoby pełniące funkcje Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Rozdział piąty analizuje system prawny WPZiB pod kątem zakresu wspólnotowości w podejmowanych działaniach. A. Szmigielski w rozdziale tym zastanawia się od czego zależy skuteczność polityki zagranicznej UE, na ile może mieć na nią wpływ charakter prawny przyjmowanych norm. Odpowiedzi na postawione pytania autor poszukuje w analizie procesu podejmowania decyzji oraz charakterze przyjmowanych rozstrzygnięć powołując się na praktykę w tym zakresie. W konkluzjach Autor stwierdza, że system prawny WPZiB opiera się na wielu kompromisach. Po zmianach traktatowych dokonanych traktatem z Lizbony funkcjonowanie WPZiB oparto na jednolitej strukturze instytucjonalnej oraz ujednoczonych aktach prawnych, co zintegrowało ją z porządkiem prawnym Unii. W ten sposób ukształtowano sformalizowany mechanizm decyzyjny oparty na woli politycznej państw, utrudniający elastyczne podejmowanie decyzji w szybko zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. To zaś jest przyczyną niezczęstego uruchamiania procesu decyzyjnego wyłącznie w sytuacjach wymagających wyraźnej podstawy prawnej. W konsekwencji przyniosło to praktyczne rozwiązanie w postaci uruchamiania nieformalnych instrumentów oraz bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami państw trzecich, bez udziału instytucji UE.

W rozdziale szóstym analizą objęto jedną z najmłodszych polityk unijnych – Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, będącą integralnym elementem WPZiB. A. Szerbera-Zawada charakteryzuje pod względem strukturalnym instytucje powołane w ramach tej współpracy, jak: misje reagowania kryzysowego, stałą współpracę strukturalną, klauzulę sojuszniczą i klauzulę solidarności, a następnie przechodzi do analizy funkcjonowania WPBiO w praktyce. Zgodnie z wnioskami Autorki analizowana współpraca stanowi wyraz ambicji Unii Europejskiej odgrywania niekonwencjonalnej roli cywilnego aktora polityki bezpieczeństwa, a dzięki ich uzupełnieniu misjami militarnymi ma szansę wypracować kompleksowe i nowatorskie podejście do rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Autorka analizuje także zdolności wojskowe UE, a następnie zdolności cywilne. Autorka dostrzega słabość koncepcji kształtowania WPBiO, która ujawnia się szczególnie wyraźnie w obliczu sytuacji kryzysowych o znacznej dynamice i skali. Całość wywodu ma na celu ocenę efektywności i kompletności unijnego systemu reagowania na sytuacje kryzysowe, pozbawionego możliwości stosowania środków o charakterze militarnym (jak w przypadku NATO) czy cywilnym (jak w przypadku OBWE). Sukces UE na arenie międzynarodowej ogranicza się do efektywnego stosowania środków cywilnych, w tym finansowych, i stosowania takich instrumentów jak embargo czy pomoc humanitarna. Dalej autorka słusznie zauważa, że ambiwalencja państw członkowskich co do zdolności wojskowych UE jest implikacją ich dwuznacznego stosunku do WPBiO jako dziedziny europejskiej integracji. Dualizm systemów planowania i dowodzenia utrudnia pełne wykorzystanie przez UE jej największego atutu, jakim jest zdolność wielowymiarowego reagowania kryzysowego.

W rozdziale siódmym M. Kałduński analizuje współpracę na rzecz rozwoju oraz współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi. Na wstępie Autor dokonał systematyzacji i obszernego wyjaśnienia jak omawiana polityka wpisuje się w całość działań zewnętrznych UE z podaniem odpowiednich podstaw prawnych oraz zakreśleniem celów i zasad tej polityki, jak i instrumentów realizacji, a także wskazaniem na istniejące zawiłości

w podziale kompetencji. Autor analizuje na ile zaangażowanie Unii w dialog, współpracę i pomoc dla partnerów zagranicznych realizuje inne cele UE, wśród których istotne miejsce ma ochrona środowiska oraz pokój i bezpieczeństwo.

Kolejny rozdział autorstwa E. Latoszek oraz A. Kłos koncentruje się na omówieniu genezy, historycznej analizie procesu rozwoju i instytucjonalizacji oraz podstaw prawnych relacji transatlantycznych. Autorki analizują mocne i słabe strony negocjowanej aktualnie umowy TTIP. Aktualny charakter podejmowanej problematyki oraz obiektywne zestawienie argumentów stanowi duży walor tego rozdziału i podnosi ostateczną ocenę całej publikacji.

Rozdział dziewiąty autorstwa O. Cabaj prezentuje formy i zakres współpracy Unii Europejskiej z wybranymi organizacjami międzynarodowymi. Autorka nawiązując do tematyki książki wskazała, że omawiana współpraca realizuje traktatowe możliwości podejmowania działań w sferze zewnętrznej. Przykładowo poprzez członkostwo w FAO Unia wpisuje się w normatywnym, technicznym i operacyjnym wymiarze w działania o zasięgu światowym, realizując ważne dla Unii cele. W ten sposób aktywnie kształtuje realia geopolityczne. Autorka podsumowując przeprowadzoną analizę wskazuje, że współpraca z różnymi organizacjami przybiera różne formy, które są wypracowywane indywidualnie i mogą mieć odmienny kształt. Przez fakt, że status Unii w poszczególnych organizacjach nie jest dostosowany do poziomu współpracy z poszczególnymi podmiotami, pełna realizacja celów UE napotyka na istotne przeszkody. Autorka sugeruje konieczność wyeliminowania w tym zakresie rozbieżności i dysproporcji oraz pogłębianie współpracy z tymi organizacjami, z którymi posiada zbieżne cele i interesy. Inne wnioski są zbieżne z wnioskami innych autorów tej monografii i dotyczą faktu, że mandat dla UE ze strony państw członkowskich do rozwijania wzajemnych stosunków z daną organizacją zależy od tego, jak dalece obszar działań pokrywa się z zakresem kompetencji wyłącznych UE, kompetencji dzielonych czy wyłącznych państw członkowskich. Autorka konstatuje, że UE brakuje strategii pozwalającej pokonać opisane przeszkody.

Rozdział dziesiąty dotyczy bezpieczeństwa energetycznego UE. K. J. Gruszczyński analizuje tę politykę w aspekcie jej wymiaru zewnętrznego. W rozdziale zawarto szeroką analizę podstaw prawnych i prawnego rozwoju omawianej polityki.

W rozdziale jedenastym autorstwa K. Żukrowskiej dokonano prezentacji systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz wyzwań dla UE i jej polityk wynikających z obecnej sytuacji międzynarodowej. Na wstępie Autorka dokonała przybliżenia teoretycznego zagadnień związanych z systemem bezpieczeństwa, jego zagrożeniami oraz na tym tle konsekwencjami podejmowanych działań przez mocarstwa światowe. Następnie autorka analizuje skuteczność sankcji stosowanych przez Unię w kontekście utrzymania bezpieczeństwa. Analiza prowadzi do sformułowania projekcji scenariuszy rozwoju sytuacji i konsekwencji podejmowanych działań dla procesów integracji europejskiej.

Autorzy ocenianej publikacji wykazali się erudycją, tak w warstwie faktograficznej, jak i teoretycznej, dowodząc bardzo dobrego rozeznania w podjętej przez siebie problematyce. Prócz wyciągnięcia wniosków z prowadzonego badania, autorzy opracowali także rekomendacje odnoszące się do sfery polityki zagranicznej Unii Europejskiej.

MARTA WITKOWSKA
Uniwersytet Warszawski