

Ewa Coll

Społeczna Akademia Nauk w Łodzi

Prawno-instytucjonalne uwarunkowania stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej – wybrane aspekty

Streszczenie

W artykule przedstawiono ogólną charakterystykę prawnych oraz instytucjonalnych uwarunkowań stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Omówiona została wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz europejska polityka sąsiedztwa. Uwzględniono podstawowe elementy reformy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak: ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela Unii, powołanie podlegającej Wysokiemu Przedstawicielowi Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Scharakteryzowana została także struktura i podstawy prawne „działań zewnętrznych Unii”, wśród których ujęto m.in.: wspólną politykę handlową (WPH), współpracę na rzecz rozwoju, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi i pomoc humanitarną, środki ograniczające, zawieranie umów międzynarodowych przez Unię oraz stosunki UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii.

Słowa kluczowe: stosunki zewnętrzne, Unia Europejska, uwarunkowania prawne, uwarunkowania instytucjonalne.

1. Wprowadzenie

W efekcie wprowadzenia traktatu z Lizbony nastąpiło nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej i przekształcenie w jednolitą organizację międzynaro-

dową¹ [Uzasadnienie 2007]. Ustanowiono m.in. Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (określanego jako Wysoki Przedstawiciel), ale działalność Unii w układach międzynarodowych realizowana jest przez wiele instytucji, na podstawie różnych regulacji, m.in.: Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [Barcz 2008, 2011, Chruściak 2010, Cała-Wacinkiewicz 2012]. Element spajający takie działania stanowi pojęcie stosunków zewnętrznych Unii. Jak wskazano w art. 3, ust. 5 TUE [Dziennik 2012]: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się 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, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

Według UE w ramach stosunków zewnętrznych można wyróżnić [Barcz, Kawecka-Wyrzykowska i Michałowska-Gorywoda 2012]:

- wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), która należąc do Unii, „podlega szczególnym zasadom i procedurom” (art. 24 TUE),
- Europejską politykę sąsiedztwa, której znaczenie poprzez jej odrębne uregulowanie na początku (w art. 8) TUE, zostało w sposób szczególny podkreślone.

Ponadto do stosunków zewnętrznych zalicza się również, uregulowane w części piątej TFUE, „działania zewnętrzne Unii”. Obszary te objęte są wspólnym katalogiem wskazanych wyżej wartości oraz nastawione na realizację wspólnych celów.

W strukturze „działań zewnętrznych Unii” znajdują się: wspólna polityka handlowa, współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna, a w tym: współpraca na rzecz rozwoju, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi oraz pomoc humanitarna, a także środki ograniczające, umowy międzynarodowe, stosunki UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii i klauzula solidarności.

Według zapisu art. 21, ust. 2 TUE: Unia określa oraz prowadzi wspólną politykę i działania, dąży do zapewnienia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, która ma na celu: ochronę wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie

¹ Poprzez przekształcenie skomplikowanej struktury UE w organizację międzynarodową o spójnym zakresie regulacji, co skutkuje ujednoczeniem podstawy prawnej Unii, jej struktury, instrumentów wiążących oraz mechanizmu decyzyjnego.

bezpieczeństwa międzynarodowego²; wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego, ochrony środowiska krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcanie do integracji w ramach gospodarki światowej; przyczynianie się – w celu zapewnienia trwałego rozwoju – do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi; pomoc narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym.

Celem artykułu jest prezentacja zmian w konstrukcji stosunków zewnętrznych UE wprowadzonych traktatem z Lizbony.

2. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Dla rozwoju współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej istotne znaczenie miał *Jednolity akt europejski* (JAE), który został podpisany w lutym 1986 r., a wszedł w życie 1 lipca 1987 r. JAE nadał podstawę prawną współpracy w ramach europejskiej współpracy politycznej (EWP). Choć formalnie współpraca pozostała „poza Wspólnotami”, to zyskała jako współpraca międzyrządowa podstawę poprzez wprowadzenie oddzielnego tytułu III „Postanowienia o europejskiej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej”. Istotny punkt stanowiło wejście w życie z dniem 1 listopada 1993 r. traktatu z Maastricht. Traktat bowiem ustanowił strukturę trójfilarów Unii, w tym wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) – jako filar II. Traktaty z Amsterdamu i z Nicei jako kolejne traktaty rewizyjne sprzyjały umocnieniu infrastruktury instytucjonalnej WPZiB. Asumpt do rozwoju WPZiB stanowiły wydarzenia na Bałkanach w latach 90. ubiegłego wieku. Rada Europejska podczas spotkania w Helsinkach (w grudniu 1999 r.) podjęła działania na rzecz ważnego komponentu WPZiB – wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Zgodnie z ówczesnym art. 17, ust. 1 (obecnie art. 42, ust. 2 TUE) WPZiB obejmuje także [Dziennik 2012] „wszystkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje”.

Ważny element rozwoju WPBiO stanowi ścisła współpraca z NATO, określenie zasad korzystania przez UE z tzw. zasobów sojuszu (bez którego wsparcia, szczególnie logistycznego i informacyjnego, Unia samodzielnie nie mogłaby

² Zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych.

podejmować poważniejszych działań na arenie międzynarodowej). Zasadniczym etapem w rozwoju WPBiO było włączenie do niej tzw. misji petersberskich³, w myśl których jednostki wojskowe państw członkowskich, znajdujące się pod dowództwem Rady Unii Europejskiej (UZE), niezależnie od wypełnienia podstawowego zadania wspólnej obrony na podstawie art. V traktatu brukselskiego, mogą być również użyte do następujących trzech misji: humanitarnych i ratunkowych, utrzymania pokoju i misji zbrojnych, służących zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju.

Konsekwencją doświadczeń bałkańskich z lat 90. ubiegłego wieku był konsensus polityczny (brytyjsko-francuski szczyt w Saint-Malo 3–4 grudnia 1998 r.), który umożliwił – od końca 1999 r. – szybszy rozwój WPBiO. Ustanowiono nowe organy, ustalono zasady współpracy UE z tzw. państwami trzecimi i z NATO, w tym korzystania przez UE z tzw. zasobów NATO (porozumienie „Berlin plus”). Niezależnie od tego sfinalizowano prace nad tzw. cywilnymi aspektami reagowania w przypadkach kryzysów.

Polityczne skutki związane z interwencją USA w Iraku przewyżczono w UE, podejmując m.in. realizację zapisów strategii bezpieczeństwa UE – „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” (przyjętej 12 grudnia 2003 r.), co dało podstawy do wprowadzenia w tekście traktatu konstytucyjnego solidnych postanowień instytucjonalnych, które mogłyby znacznie ułatwić rozwój WPZiB. Propozycje te zostały – z niewielkimi modyfikacjami – przejęte (po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego) przez traktat z Lizbony.

Po wejściu w życie traktatu z Lizbony zmiana WPZiB wynika m.in. z przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową, co powoduje, że wszystkie instytucje UE działają w WPZiB jako instytucje unijne, wyposażone w kompetencje określone w traktatach. Przy czym WPZiB zachowała specjalny status, podlegając „szczególnym zasadom i procedurom”. Zasadnicze elementy reformy instytucjonalnej WPZiB to:

– ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – co jest ważnym punktem wzmacniającym spójność działania Unii w stosunkach międzynarodowych. W relacji do zapisów traktatu konstytucyjnego zrezygnowano (w ramach „dekonstytucjonalizacji” traktatu z Lizbony) z nazwy „Minister Spraw Zagranicznych Unii”. Wysokiemu Przedstawicielowi podlegają delegatury Unii (wyłonione z dawnych przedstawicielstw Komisji Europejskiej) w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych (art. 221 TFUE), a pracujący w nich dyplomaci należą do Europejskiej Służby Działania Zewnętrznych (ESDZ). Wysoki Przedstawiciel mianowany jest

³ Nazwa pochodzi od rezydencji rządu niemieckiego na wzgórzu Petersberg w pobliżu Bonn, gdzie Rada Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) obradowała w czerwcu 1992 r. i podjęła w tej sprawie decyzje.

przez Radę Europejską bezkadencyjnie większością kwalifikowaną i w tym samym trybie może być odwołany (art. 18, ust. 1 TUE) – jest członkiem Komisji Europejskiej, jej wiceprzewodniczącym, odpowiada w ramach Komisji za „jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii” (art. 19, ust. 4 TUE). Wśród jego kompetencji wymienić można: przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, uczestniczy w spotkaniach Rady Europejskiej, „prowadzi” WPZiB, w tym wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony UE (opracowuje i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady), zapewnia w tej dziedzinie wykonanie decyzji podjętych przez Radę Europejską i Radę UE, jako członek Komisji Europejskiej monitoruje spójność działań zewnętrznych Unii, odpowiada za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii, reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do WPZiB, prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny „ze stronami trzecimi”, wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych, podlega mu Europejska Służba Działań Zewnętrznych;

– powołanie podlegającej Wysokiemu Przedstawicielowi Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych samodzielnego urzędu służby dyplomatycznej Unii składającej się z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. Organizację i zasady funkcjonowania ESDZ określa decyzja Rady z 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) [Dziennik 2010].

Realizacja postanowień traktatu z Lizbony zmieniła znaczenie i rolę instytucji unijnych w ramach prowadzonej WPZiB. Do istotnych zaliczyć należy [Barcz 2010b, Emerson i in. 2011]:

– uzyskanie przez Radę Europejską, statusu instytucji UE, z określoną zapisem art. 26, ust. 1 TUE: może wydawać „ogólne wytyczne” i stosowne „decyzje”, tj. akty o charakterze wiążącym,

– Rada UE działa w obszarze stosunków zewnętrznych Unii, w tym WPZiB jako Rada do Spraw Zagranicznych (ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela (art. 15, ust. 9 TUE)), podejmując stosowne decyzje na podstawie określonych przez Radę Europejską „ogólnych wytycznych” i „strategicznych kierunków”,

– ustanowienie odpowiedzialnego za zarządzanie pracami Rady Przewodniczącego Rady Europejskiej wyposażonego w ramach WPZiB istotne kompetencje, który „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości” reprezentuje Unię na zewnątrz w sprawach dotyczących WPZiB, nie pozbawiając jednak uprawnień Wysokiego Przedstawiciela (art. 15, ust. 6 TUE),

– ograniczenie w ramach WPZiB funkcji prezydencji rotacyjnej, bowiem niektóre z nich, tj. reprezentowanie UE w sprawach objętych WPZiB, odpo-

wiedzialność za realizację decyzji podejmowanych w ramach WPZiB oraz reprezentowanie stanowiska Unii na forach międzynarodowych przejął Wysoki Przedstawiciel, a zarządzanie stosunkami zewnętrznymi Unii powierzone zostało stałym organom (w tym przede wszystkim Wysokiemu Przedstawicielowi i Przewodniczącemu Rady Europejskiej) [Barcz 2010a],

– kompetencje Parlamentu Europejskiego w WPZiB zostały sprecyzowane i rozszerzone m.in. poprzez wzmocnienie roli w procedurze budżetowej, budżet musi być konsultowany w przypadku sięgnięcia do „szczególnej procedury w celu zagwarantowania szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw” w ramach WPZiB (art. 40, ust. 3 TUE). Parlament może kierować pod adresem Rady UE i Wysokiego Przedstawiciela pytania i formułować zalecenia. Dwa razy do roku przeprowadzane są w Parlamencie Europejskim debaty na temat WPZiB. Ponadto Wysoki Przedstawiciel zobowiązany został do konsultowania i informowania Parlamentu o „zasadniczych kwestiach” WPZiB, a także do czuwania, by poglądy Parlamentu były „należycie uwzględnione”,

– modyfikacja roli Komisji Europejskiej, która w zakresie reprezentowania UE na zewnątrz współpracowała wcześniej z prezydencją, natomiast co do realizacji decyzji WPZiB wchodziła (wraz z prezydencją i Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB) w skład tzw. trójki, teraz zaś za realizację WPZiB odpowiedzialny jest Wysoki Przedstawiciel, a dziedzina ta jest wyraźnie wyłączona z kompetencji zewnętrznych Komisji (art. 17, ust. 1 TUE), choć Wysoki Przedstawiciel jest zarazem członkiem Komisji. Komisja co do zasady „zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz” w pozostałych dziedzinach. Jednakże w ważnych dziedzinach stosunków zewnętrznych, głównie we wspólnej polityce handlowej kompetencje Komisji zachowano,

– WPZiB była wyłączona z jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, z wyjątkiem kontroli rozdziału kompetencji między poszczególnymi filarami Unii i ograniczenie to zostało utrzymane (art. 40 TUE), ale Trybunał zyskał jurysdykcję w zakresie kontroli legalności decyzji przewidujących sankcje w stosunku do osób fizycznych i prawnych⁴ (art. 275 TFUE).

W przypadku działających w ramach WPZiB unijnych organów podkreślić trzeba umocnienie roli Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (Political and

⁴ Ustanowienie w tym zakresie wyraźnej jurysdykcji Trybunału wynika z jego wyroku z 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P (Kadi II). W wyroku tym Trybunał nie zgodził się bowiem ze stanowiskiem ówczesnego Sądu Pierwszej Instancji (wyrok z 21 września 2005 r.), że wspólnotowe rozporządzenia wykonujące sankcje międzynarodowe, które zostały nałożone przez Radę Bezpieczeństwa NZ nie podlegają kontroli co do zgodności z prawami podstawowymi (zwłaszcza prawem do sądu). Trybunał wyraził stanowisko, że unijne akty prawne muszą być kontrolowane co do zgodności z prawami podstawowymi.

Security Committee), odgrywającego kluczową rolę w bieżącym funkcjonowaniu WPZiB. Wśród innych organów *sui generis* (powołanych przez państwa członkowskie specjalnie w celu działania w obszarze WPZiB) wskazać należy na: jednostkę planowania strategicznego i wczesnego ostrzeżenia (śledzenie, analiza i ocena praktycznego działania WPZiB), korespondentów europejskich (odpowiedzialnych za bieżącą wymianę informacji), specjalnych przedstawicieli, Komitet Wojskowy (przygotowanie zaleceń dotyczących wojskowych aspektów operacji UE, sprawowanie nadzoru nad operacjami wojskowymi UE), Sztab Wojskowy, Komitet do Spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (zarządzanie kryzysowym, a przede wszystkim przygotowywanie i koordynowanie misji policyjnych).

Z WPZiB powiązane są trzy agencje UE, służące głównie realizacji WPBiO: Europejska Agencja Obrony (*European Defence Agency* – EDA), Centrum Satelitarne UE (*European Union Satellite Centre* – EUSC), Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem (*European Union Institute for Security Studies* – UISS).

Przyjmowane w ramach WPZiB akty prawne (decyzje) tym różnią się od pozostałych decyzji unijnych (wskazanych w art. 288 TFUE), że skierowane są jedynie do państw członkowskich i nie podlegają (z niewielkimi wyjątkami) kompetencji sądów unijnych.

W zakresie WPZiB nadal istnieje wiele odrębności, co wyraża się m.in. we wprowadzonym zastrzeżeniu, że WPZiB „podlega szczególnym zasadom i procedurom” [Uzasadnienie 2007]. Jako przykład można podać m.in. wyłączenie WPZiB z klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE), tj. możliwości podejmowania decyzji bez wyraźnej podstawy prawnej oraz zasadę, że w dziedzinach szczególnie istotnych, gdzie wymienio m.in.⁵ WPZiB do podjęcia decyzji konieczne będzie zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw UE i to, że WPZiB zasadniczo nadal nie będzie objęta jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości Unii.

3. Europejska polityka sąsiedztwa

W związku z kolejnymi etapami rozszerzenia UE z lat 2004 i 2007 zainicjowana została europejska polityka sąsiedztwa (EPS) (*European Neighbourhood Policy* – ENP), której główny cel stanowi uniknięcie mogących powstać nowych podziałów między UE a nowymi sąsiadami. Zadaniem EPS jest przeciwdziałanie ewentualnemu rozbiciu przez sprzyjanie i rozwijanie szczególnie intensywnych stosunków z nowymi sąsiadami poszerzonej Unii oraz wspieranie reform politycznych w tych krajach. Europejska polityka sąsiedztwa objęła Algierię, Armenię,

⁵ Oraz sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, politykę gospodarczą i pieniężną, zawieszenie w prawach państwa członkowskiego i wystąpienie z UE oraz różnych nominacji.

Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Mołdowę, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię, Tunezję, Ukrainę, tj. łącznie 16 państw.

Realizacja EPS obecnie obejmuje dwa główne kierunki, a mianowicie:

- Białoruś, Ukrainę, Mołdowę, Armenię, Azerbejdżan i Gruzję Partnerstwo Wschodnie – z inicjatywy polsko-szwedzkiej (2008),
- 12 państw Basenu Morza Śródziemnego (Unia na rzecz Śródziemnomorza) jako inicjatywa Francji (2008).

EPS posługuje się, realizując postawione zadania, istniejącymi środkami prawnymi, szczególnie zaś umowami stowarzyszeniowymi, które są ujęte w specjalne plany działania. Znaczenie i rangę EPS określono, formułując art. 8 TUE, w którym, w celu rozwijania EPS przewiduje się zawieranie „specjalnych umów” [Dziennik 2012]:

„1. 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.

2. Do celów ustępu 1 Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot okresowych uzgodnień”.

Stały element polityki międzynarodowej UE stanowi stopniowe jej poszerzanie, tj. włączanie w unijne struktury kolejnych państw. Tworzenie ścisłej sieci wpływów oraz powiązań gospodarczych, społecznych, politycznych i międzynarodowych ma sprzyjać stabilizacji w Europie.

Budowa silnych struktur opartych na europejskiej polityce sąsiedztwa pozwoli na wzmocnienie pozycji UE w świecie. Kierunki współpracy w tym względzie stanowią obecnie państwa bałkańskie, a w dalszej perspektywie Turcja oraz kolejne państwa Europy Wschodniej, w tym m.in. Ukraina, Białoruś i Mołdawia.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że plany włączania do Unii Europejskiej krajów, które charakteryzuje odmienna kultura i tradycje, systemy polityczno-ekonomiczne muszą budzić obawy. Zwłaszcza w kontekście jej przyszłości oraz możliwości osiągnięcia przez tyle państw konsensusu, szczególnie w sprawach, w których już obecnie trudno pogodzić występujące partykularne interesy narodowe.

4. Struktura i podstawy prawne „działań zewnętrznych Unii”

Postanowienia mające na celu utrzymywanie przez Unię stosunków zewnętrznych w różnych obszarach jej kompetencji oraz określające środki prawne działania w określonych dziedzinach zapisano w części piątej TFUE: „Dzia-

łania zewnętrzne Unii”. Najważniejsze elementy tych działań opisano poniżej [Łazowski i Łabędzka 2010, Osica 2010].

1. Wspólna polityka handlowa (WPH) – bezpośrednio powiązana ze swobodą przepływu towarów, na mocy traktatu z Lizbony sprecyzowano kompetencje Unii do zawierania umów dotyczących handlu usługami, handlowych aspektów własności intelektualnej oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych (art. 207).

2. Stowarzyszenie – to szczególny status państwa trzeciego w stosunku do organizacji międzynarodowej (UE), który umożliwia ograniczony udział w jej prawach i obowiązkach oraz instytucjach, z reguły poprzedzający uzyskanie pełnego członkostwa. Opiera się na umowach międzynarodowych (stowarzyszeniowych), które zawierane są na podstawie art. 217 TFUE (dawny art. 310 TWE). Mając na względzie wagę umów, do ich zawarcia konieczna jest jednomyślność Rady i zgoda Parlamentu Europejskiego. Na mocy umowy stowarzyszeniowej powołuje się zazwyczaj instytucje stowarzyszenia: Radę Stowarzyszenia, Komitet Stowarzyszenia oraz wspólny Komitet Parlamentarny. Zakres umowy stowarzyszeniowej obejmuje liberalizację handlu (aż do ustanowienia unii celnej), może też objąć dziedziny współpracy lub wspólne reguły konkurencji. Umowy stowarzyszeniowe można podzielić z uwagi na ich rolę praktyczną na: prowadzące do członkostwa i umowy służące jako podstawa bliskich stosunków między Unią a danym państwem trzecim. Odmienny charakter od stowarzyszenia państwa trzeciego z Unią na mocy umowy stowarzyszeniowej mają „stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich”, co regulują zapisy art. 198–204, zawarte w części czwartej TFUE. Służą one bowiem rozwijaniu szczególnych stosunków z „krajami i terytoriami”, które formalnie stanowią części Danii, Francji, Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa⁶, ale geograficznie są oddalone od państw UE, przez co nie mogą funkcjonować w ramach unijnego rynku wewnętrznego.

3. Współpraca na rzecz rozwoju – ma na celu pomoc nakierowaną na (art. 208–211 TFUE) „zmniejszenie, a docelowo likwidację ubóstwa” grupie około 80 państw AKP (Afryki, Karaibów i Pacyfiku). Działania podejmowane są tak przez Unię, jak i państwa członkowskie, co realizuje zobowiązania podjęte w ramach ONZ. Zgodnie z postanowieniami tych artykułów przewidziano możliwość stosowania środków jednostronnych (*Ogólny system preferencji taryfowych; General System of Preferences – GSP*) oraz zawieranie umów międzynarodowych (w formie konwencji wielostronnych, których jedną stroną jest Unia i jej państwa członkowskie, a drugą kraje AKP).

4. Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi – wprowadzona jako odrębna podstawa prawna do TWE traktatem z Nicei, a przyjęta na mocy traktatu z Lizbony do TFUE (art. 212 i 213). Jej wprowadzenie było

⁶ Wymienione w Załączniku II do TFUE.

niezbędne dla rozwoju stosunków Unii z państwami, które powstały na terytorium byłego Związku Radzieckiego, gdyż nie wchodziło tu w grę zawieranie umów stowarzyszeniowych, nie były one też objęte pomocą dla państw rozwijających się. Zapisy tych artykułów umożliwiają podejmowanie przez Unię środków o charakterze jednostronnym w celu rozwijania współpracy z tymi państwami i zawierania umów międzynarodowych. Pozwalają także na udzielanie pomocy finansowej.

5. Pomoc humanitarna – w myśl art. 214 TFUE daje podstawy prawne do działań Unii, w tym także jej współdziałania z państwami członkowskimi nakierowanych na „niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę, w celu sprostania potrzebom humanitarnym wynikającym z takich różnych sytuacji” [Dziennik 2012]. Zunifikowano obowiązującą praktykę i stworzono jednoznaczną podstawę prawną dla niezbędnych środków jednostronnych (aktów prawa pochodnego) podejmowanych przez Unię w celu realizacji akcji humanitarnych i zawierania w tym celu umów międzynarodowych. Ustanowiono także dla młodych Europejczyków – wolontariuszy, Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej (art. 214, ust. 5 TFUE).

6. Środki ograniczające – zgodnie z art. 215 TFUE przewiduje się jednolitą procedurę, tj. najpierw decyzja w ramach WPZiB, następnie po unijnym rozporządzeniu „niezbędne środki” wykonawcze dotyczące embarga, jak i restrykcji finansowych (w ramach swobody przepływu kapitału). Potwierdzono też obowiązującą praktykę, co do sankcji: mogą dotyczyć tak państw, jak też osób fizycznych i prawnych, zastrzegając, że ich nakładaniu musi towarzyszyć przestrzeżenie gwarancji prawnych⁷.

7. Zawieranie umów międzynarodowych przez Unię – UE jako spójna organizacja międzynarodowa, co zapisano w traktacie z Lizbony, zgodnie z art. 218 TFUE „w ramach jednolitej procedury zawiera umowy międzynarodowe”.

8. Stosunki UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii, w ramach których Unia (organizacja międzynarodowa posiadająca podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego (art. 47 TUE)) może utrzymywać stosunki z innymi organizacjami. Jest wyposażona również w *ius legationis*, prawo (w zakresie przyznanej jej kompetencji) przyjmowania i utrzymywania przedstawicielstw w innych organizacjach i państwach trzecich (niebędących państwami członkowskimi UE). Zgodnie z zapisami art. 220 TFUE istotne znaczenie ma współpraca z ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, OBWE i OECD. Zwraca się też uwagę (art. 221 TFUE) na: ważną rolę delegatur Unii w utrzymywaniu stosunków z państwami trzecimi, ich podle-

⁷ Zob. również art. 75 TFUE.

głość Wysokiemu Przedstawicielowi i obowiązek współpracy z przedstawicielami dyplomatycznymi państw członkowskich UE.

9. Klauzula solidarności – obejmuje postanowienia (art. 222 TFUE) z jednej strony odzwierciedlające dotychczasową praktykę⁸, a z drugiej regulacje nowe, w tym: obowiązek współdziałania i mobilizacji „instrumentów” Unii w przypadku, gdy jedno z państw członkowskich stałoby się „przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka”. Ponadto (w ust. 2 tego artykułu) w tzw. klauzuli sojuszniczej, zobowiązano państwa członkowskie do udzielenia pomocy jednemu z nich, jeżeli „stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej, lub katastrofy spowodowanej przez człowieka”.

5. Zakończenie

Obszary relacji UE z krajami trzecimi w ramach stosunków zewnętrznych skupiają się na stosunkach handlowych, współpracy z krajami słabo rozwiniętymi oraz polityce zagranicznej i bezpieczeństwie. Tak określone płaszczyzny stosunków zewnętrznych sprzyjają realizacji celów polityki zagranicznej Unii Europejskiej, do których należą: umacnianie pokoju i bezpieczeństwa, zrównoważony rozwój, solidarność oraz szacunek między narodami, zmniejszanie strefy ubóstwa, prawa człowieka, realizacja zapisów Karty Narodów Zjednoczonych.

Zmieniające się uwarunkowania geopolityczne, ewoluujące procesy integracyjne w Europie, wyzwania rozwojowe i realizacja celów strategicznych UE wymuszają zmiany w aktach prawnych, umocowaniach instytucji i reprezentantów UE, prawnych aspektach jej funkcjonowania. Konieczne są nadążające za tymi wyzwaniami modyfikacje uregulowań prawnych, do których zaliczyć trzeba także zmiany w prawnych i instytucjonalnych zasadach realizacji stosunków zewnętrznych UE.

Zmiany w WPZiB wynikają m.in. z przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową, co miało wpływ na wzmocnienie spójności działań UE na arenie międzynarodowej, poprzez m.in. ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela wyposażonego w znaczne kompetencje i powołanie samodzielnego urzędu służby dyplomatycznej Unii. Zmiany dotyczą także znaczenia i roli instytucji unijnych w ramach prowadzonej WPZiB, gdyż:

– Rada Europejska działa w WPZiB jako instytucja unijna wyposażona w umocowania określone w traktatach, na jej czele stoi wyposażony w istotne kompetencje Przewodniczący,

⁸ Pomoc humanitarna i polityka w sprawie ochrony ludności.

– Rada UE działa w ramach WPZiB jako rada do Spraw Zagranicznych, podejmując decyzje na podstawie „ogólnych wytycznych” i „strategicznych kierunków” określonych przez Radę Europejską,

– ograniczono w ramach WPZiB funkcję prezydencji rotacyjnej – odpowiedzialność za realizację decyzji oraz reprezentowanie stanowiska Unii na forach międzynarodowych przejął Wysoki Przedstawiciel, a zarządzanie stosunkami zewnętrznymi powierzono stałym organom,

– sprecyzowano i rozszerzono kompetencje Parlamentu Europejskiego w WPZiB,

– zmodyfikowano rolę Komisji Europejskiej, w ramach której za realizację WPZiB odpowiedzialny jest Wysoki Przedstawiciel,

– Trybunał Sprawiedliwości zyskał częściową jurysdykcję (w zakresie kontroli legalności decyzji implikujących sankcje wobec osób fizycznych i prawnych),

– wzmocniono rolę Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa.

Traktat z Lizbony wzmocnił podstawy prawne działania Unii w stosunkach zewnętrznych poprzez ich skonsolidowanie i umocnienie. Istnieją wątpliwości co do pozostawienia WPZiB w TUE, ale uzasadnienie takiego zabiegu wynika m.in. ze szczególnego statusu tej polityki w ramach Unii. Jednocześnie zabiegiem, który ujedynolicił i poprawił przejrzystość działań Unii w środowisku międzynarodowym, jest zawarcie zasadniczych regulacji dotyczących „działań zewnętrznych” Unii, w jednej części TFUE.

W Europie trwają procesy integracyjne, którym powinno towarzyszyć doskonalenie regulacji prawnych w celu budowania wzajemnego zaufania państw członkowskich, jak i państw trzecich. Pozostawienie wielu odrębnych zapisów dla WPZiB świadczy o szczególnej uwadze jej poświęconej i ważności tej polityki dla UE, a spodziewanym rezultatem realizacji EPS powinno być umocnienie procesów integracyjnych.

Literatura

Barcz J. [2008], *Przewodnik po traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające UE*, Lexis Nexis.

Barcz J. [2010a], *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne instytucjonalne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.

Barcz J. [2010b], *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wyd. 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.

Barcz J. [2012], *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Lexis Nexis.

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K. [2012], *Integracja europejska w świetle traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa.

- Cała-Wacinkiewicz E. [2012], *System instytucji Unii Europejskiej w świetle postanowień traktatu z Lizbony*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa.
- Chruściak R. [2010], *Ratyfikacja traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Wydawnictwo Elipsa.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010 [2010], L 201/30.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2012/C 326/01) C 326, t. 55, z 26 października 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PL:PDF> (dostęp: 20.01.2013).
- Emerson M. et al. [2011], *Upgrading the EU's Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Brussels.
- Łazowski A., Łabędzka E. [2011], *Działania zewnętrzne UE. Aspekty prawne*. Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Osica O. [2010], *Ujarzmianie chaosu – przyszłość stosunków zewnętrznych UE w świetle Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2.
- Uzasadnienie wniosku o ratyfikację traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (traktat z Lizbony)* [2007], Dziennik Urzędowy UE 2007 C 306/1.

Legal and Institutional Determinants of the European Union's External Relations – Selected Aspects

The paper presents general characteristics of legal and institutional determinants regarding the EU's external relations. It discusses Common Foreign and Security Policy as well as the European Neighbourhood Policy. The basic components of the reform of the Common Foreign and Security Policy are also considered. These include the appointment of the High Representative of the Union and the establishment of the European External Action Service as subordinate to the High Representative. The structure and legal basis for the “EU external actions” are characterised and cover, among other things: the Common Commercial Policy (CCP), cooperation for development, economic, financial and technical cooperation with third countries, humanitarian aid, means restricting the signing of international agreements by the EU as well as EU relations with international organisations, third countries and EU Delegations.

Keywords: external relations, the European Union, legal determinants, institutional determinants.