

ANNA SKOLIMOWSKA  
Warszawa

## OBLICZA KRYZYSU SPÓJNOŚCI WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA PO TRAKTACIE Z LIZBONY

Projekt europejski, utożsamiany z procesami integracji zachodzącymi między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE), znajduje się obecnie w wieloaspektowym kryzysie, który posiada implikacje dla jego wewnętrznej dynamiki: instytucjonalnej, gospodarczej, politycznej, ale także rzutuje na obraz UE w stosunkach międzynarodowych. Kryzysy powstają wtedy, jeśli struktura systemu społecznego nie stwarza wystarczających możliwości rozwiązywania pojawiających się problemów w zakresie współpracy. Kryzysy stanowią przy tym zakłócenie systemu integracji<sup>1</sup>.

Badacze integracji europejskiej wskazują, iż zjawisko kryzysu wydaje się być permanentną cechą integracji europejskiej, z którym radzono sobie podejmując kolejne reformy traktatowe<sup>2</sup>. Przewyciężanie kryzysów otwierało dotychczas przed projektem europejskim nowe możliwości w zakresie pogłębiania, poszerzania oraz modernizowania współpracy w ramach UE<sup>3</sup>. Zjawisko kryzysu w ramach projektu europejskiego, jakiego doświadcza UE w ostatnim czasie, ma charakter wieloaspektowy, tzn. dotyka większości wymiarów jej funkcjonowania. Dotyczy to zarówno sfery polityk wewnętrznych odnoszących się do kwestii gospodarczych, migracyjnych czy społecznych, jak i zewnętrznego aspektu funkcjonowania UE, rzutując na możliwość odgrywania przez nią dotychczasowej roli w stosunkach międzynarodowych oraz na wiarygodność w oczach stron trzecich.

W niniejszym artykule dokonana zostanie analiza zjawiska kryzysu odnoszącego się do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE. Wśród europejskich elit politycznych czy w literaturze przedmiotu bowiem wskazuje się na fakt, iż Europa jest ekonomicznym gigantem w relacjach międzynarodowych, ale politycznym karłem<sup>4</sup>, gdy chodzi o sferę relacji międzynarodowych. Od zarania projektu europejskiego zewnętrzny wymiar integracji europejskiej stwarzał liczne problemy,

<sup>1</sup> J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main 1973, s. 10.

<sup>2</sup> K. A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyciężania*, Warszawa 2015, s. 403-404.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> M. Eyskens, *War in the Gulf: Europe; Gulf fighting shatters Europeans' fragile unity*, „The New York Times” 25 January 1991.

a nawet – można by rzec językiem przywoływanego Jürgena Habermasa – struktura systemu politycznego najpierw Wspólnot Europejskich, a następnie UE, nie nosiła ze sobą dostatecznych możliwości rozwiązywania problemów w zakresie relacji ze światem zewnętrznym, czy zgoła nie dawała możliwości funkcjonowania tego wymiaru integracji europejskiej. Od lat 50. XX w. podejmowane były próby utworzenia płaszczyzny współpracy w zakresie polityki zagranicznej między ówczesnymi państwami członkowskimi (plan Plevena, plany Foucheta itd.)<sup>5</sup>, jednak nie przynosiły one większych skutków w postaci ustanowienia unii politycznej, a tym samym wypracowania ponadnarodowej formuły współpracy w zakresie polityki zagranicznej w ramach Wspólnot Europejskich<sup>6</sup>. Udało się jednak zainicjować w 1970 r. pozatraktatowy mechanizm koordynacji kwestii zagranicznych między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich w postaci Europejskiej Współpracy Politycznej, funkcjonującej na zasadzie międzyrządowej.

Celem artykułu jest ukazanie specyfiki kryzysu w ramach WPZiB. Punktem wyjścia będzie refleksja nad problemem spójności WPZiB oraz sposobami jego przezwyciężenia podjętymi ostatnio w traktacie z Lizbony oraz kontynuowanymi w dokumencie z 2016 r. pt. „Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”. To właśnie brak spójności w zakresie WPZiB uznawany jest za podstawowy problem i słabość tego obszaru integracji europejskiej<sup>7</sup>.

Zakłada się, iż kryzys spójności WPZiB UE ma charakter permanentny i wynika ze specyfiki tego wrażliwego dla suwerenności państw członkowskich wymiaru, jakim jest polityka zagraniczna oraz kwestie bezpieczeństwa narodowego i europejskiego. Przyjmowane kolejno w traktatach reformujących rozwiązania w zakresie wymiaru instytucjonalnego oraz strategicznego tego aspektu integracji europejskiej zmiernają w kierunku przeciwdziałania kryzysowi jego spójności. Zmiany traktatowe nie są jednak w stanie znacząco zmodyfikować natury problemów, jakie stanowią o kryzysie tego obszaru integracji, a jakim jest brak zgody państw członkowskich do przekazania UE kompetencji wyłącznych w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Artykuł podzielony został na trzy części. Pierwsza z nich odnosi się do identyfikacji przesłanek kryzysu spójności WPZiB. Będzie to poszukiwanie odpowiedzi na pytania: jakie oblicza posiada kryzys WPZiB?; jaka jest jego specyfika, tzn. czy towarzyszy WPZiB od początku jej funkcjonowania, czy raczej ma charakter okresowy, zależny od sytuacji międzynarodowej? Druga część artykułu odnosi się do analizy sposobów przeciwdziałania kryzysowi spójności WPZiB, zawartych w traktacie

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, Warszawa 2007, s. 15-27.

<sup>6</sup> Wśród przyczyn tego stanu wskazuje się różnice między państwami europejskimi odnośnie do modelu tej współpracy: czy miał kształtować się podobnie, jak Wspólnoty Europejskie model ponadnarodowy czy raczej inny typ, popierany przez stronę francuską, mianowicie współpracy w formule międzyrządowej. Trwał jednocześnie spór o rolę i specyfikę przyszłych europejskich sił zbrojnych i ich stosunek do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

<sup>7</sup> N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke 2006, s. 519-522.

z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 r. Poszukiwana będzie odpowiedź na pytania o kierunki reformy WPZiB, główne jego zmiany oraz o ich potencjał dla przeciwdziałania kryzysowi tego obszaru integracji europejskiej. W części trzeciej poszukuje się odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób ewoluowała strategia obecności UE w relacjach międzynarodowych? Chodzi więc o znaczenie dokumentów strategicznych dla pokonywania pojawiających się problemów w zakresie spójności WPZiB. W sposób szczególny analizie poddano ostatnią ze strategii, przyjętą w czerwcu 2016 r. przez gabinet Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>8</sup>.

W artykule wykorzystano metodę analizy aktów prawnych (traktaty reformujące, w tym traktat z Lizbony) oraz analizę porównawczą dokumentów strategicznych: „Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa” 2003 r., *Europe in the Word* z 2006 r. oraz dokumentu „Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej” z 2016 r.

#### PROBLEM SPÓJNOŚCI DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UE

Przedmiotem analizy będzie sfera politycznych relacji UE ze światem zewnętrznym, realizowanych od 1993 r. w ramach WPZiB. Analizując ten fragment rzeczywistości europejskiej, stwierdzić można, iż zewnętrzny wymiar integracji europejskiej staje w obliczu kilku typów wyzwań:

- problemu braku spójności instytucjonalnej – wielość instytucji zajmujących się relacjami zewnętrznymi, nakładanie się kompetencji oraz powielanie sfer aktywności międzynarodowej (m.in. rola Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Przewodniczącego Rady Europejskiej; działania Komisji Europejskiej oraz polityki zagraniczne państw członkowskich);

- deficyty w zakresie środków oddziaływania na otoczenie zewnętrzne, podnoszone głównie w kontekście braku autonomicznych sił militarnych oraz wiarygodnych instrumentów polityki zewnętrznej;

- wyzwania natury strategicznej – brak spójnej i kompleksowej strategii działania UE w relacjach międzynarodowych.

Zagadnienie spójności działań zewnętrznych UE podejmowane jest przez badaczy od lat 90. XX w. wraz z pojawieniem się tej instytucji międzynarodowej, prowadzącej politykę zewnętrzną za pomocą dwóch form aktywności: ekonomicznych stosunków zewnętrznych oraz WPZiB. Pomimo kolejnych reform traktatowych UE do dzisiaj zachowała taką specyfikę w relacjach ze światem zewnętrznym. Spójność działań zewnętrznych definiować można jako zbieżność między polityką zewnętrzną państw członkowskich oraz UE (wymiar wertykalny); zbieżność polityk Unii w aspekcie ekonomicznych relacji zewnętrznych oraz WPZiB (wymiar horyzontalny); zbieżność

<sup>8</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, [https://ceas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://ceas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (dostęp 25.10.2016).

działań podejmowanych przez instytucje europejskie w różnych aspektach polityk zewnętrznych (wymiar instytucjonalny); zbieżność działań UE z działaniami państw trzecich (wymiar międzynarodowy)<sup>9</sup>.

Konieczność zapewnienia spójności w działaniach zewnętrznych została zauważona m.in. przez Komisję Europejską w jej Komunikacie z 2006 r.<sup>10</sup> W dokumencie wskazano na trzy główne czynniki, od których zależy owa skuteczność. Należy do nich polityczna zgoda między państwami członkowskimi odnośnie do celów, jakie chcą osiągać wspólnie za pomocą UE, wymagająca partnerstwa pomiędzy instytucjami UE oraz przyjmowania tylko tych strategii działań politycznych, za pomocą których zaangażowanie Europy może mieć rzeczywiście znaczenie. Drugim ważnym czynnikiem, przyczyniającym się do spójności działań zewnętrznych UE, powinna być dostępność instrumentów politycznych dopasowanych do zadań oraz odpowiednie środki dla ich realizacji. Trzeci czynnik stanowi rzeczywista odpowiedzialność instytucji europejskich za działania zewnętrzne UE. Częstym powodem braku skuteczności w tym względzie są bowiem rozbieżności czy tarcia w ramach różnych poziomów polityk oraz instytucji. Istnieje zatem potrzeba zwiększenia komplementarności działań pomiędzy poziomem UE a poziomem państw narodowych. W wymiarze instytucjonalnym chodziłoby o wzmocnienie koordynacji działań podejmowanych w Komisji, wspólnie przez Komisję Europejską oraz Radę czy przez instytucje UE i państwa członkowskie. Wskazano również, że czynnikiem osłabiającym zewnętrzną reprezentację UE jest często brak ciągłości jej działań zewnętrznych<sup>11</sup>.

Wymiar wertykalny odnosi się do spójności działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie z działaniami instytucji UE. Specyfikę tę reguluje art. 24(3) TUE<sup>12</sup>. Wskazuje się na słabość tego wymiaru spójności działań zewnętrznych UE, wynikającą w dużej mierze z silnej pozycji państw członkowskich w tej sferze:

<sup>9</sup> S. Nuttall, *Coherence and Consistency*, w: Ch. Hill, M. Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2005, s. 91-112; Ch. Tietje, *The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 1997 nr 2, s. 211-233; P. Gauthier, *Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union*, „European Law Journal”, 2004 nr 10, s. 23-41.

<sup>10</sup> *Communication from the Commission to the European Council: Europe in the World – some practical proposals for greater coherence, effectiveness and visibility*, [http://ec.europa.eu/councils/bx20060615/euw\\_com06\\_278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20060615/euw_com06_278_en.pdf) (dostęp 30.10.2012).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, art. 24(3) TUE:

„Unia szanuje zasady i dąży do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępach 1 i 2, przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie jej działań zewnętrznych w różnych dziedzinach objętych niniejszym tytułem i częścią piątą Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również zewnętrznych aspektów innych polityk Unii (...) Państwa Członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwo Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Rada i wysoki przedstawiciel czuwają nad poszanowaniem tych zasad”.

„Zastanawiając się nad przyczynami słabości unijnej polityki zagranicznej należy przede wszystkim wskazać na bardzo silny zespół cech występujących na poziomie państw członkowskich. Tworzą go silne identyfikacje narodowe, jak również idee suwerenności państwowej, które mają odniesienie właśnie do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wspomniane idee oraz silna wspólnota polityczna legitymizują instytucje odpowiedzialne za identyfikację interesów geopolitycznych i ich późniejszą implementację. W rezultacie państwa członkowskie rozwinęły silne instytucje oraz instrumenty realizujące politykę zagraniczną i obronną, a także skupiły wokół nich rozliczne interesy społeczne, które ze względów ekonomicznych, politycznych lub ideowych są silnie powiązane z narodowymi instytucjami i celami polityki zagranicznej”<sup>13</sup>.

Przykładami braku spójności działań zewnętrznych UE o charakterze wertykalnym były np. problemy z wypracowaniem wspólnego europejskiego stanowiska w obliczu konfliktu i wojny w Iraku w 2003 r. czy wojny w Gruzji w 2008 r.

Drugi z analizowanych wymiarów spójności unijnych działań zewnętrznych to wymiar horyzontalny. Dotyczy on dwóch obszarów: WPZiB oraz ekonomicznych stosunków zewnętrznych. Chodzi w nim o zapewnienie komplementarności oraz względnej jednolitości ekonomicznych działań zewnętrznych, prowadzonych wspólnotową metodą integracji przez Komisję Europejską, z działaniami międzyrządowymi realizowanymi przez Radę. Przykładem braku spójności działań zewnętrznych UE o charakterze wertykalnym są różnice między interesami ekonomicznymi a imperatywem przestrzegania praw człowieka czy gwarantowania demokracji w relacjach z państwami trzecimi (np. polityka UE względem Chińskiej Republiki Ludowej).

Międzynarodowy wymiar spójności działań zewnętrznych UE odnosi się do zbieżności jej działań z działaniami państw trzecich czy też innych instytucji międzynarodowych. Wyrazem tego jest zdolność UE do prezentowania spójnego stanowiska na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, Sojuszu Północnoatlantyckiego czy też w relacjach z państwami: Stanami Zjednoczonymi czy Federacją Rosyjską<sup>14</sup>. Istotnym elementem, który determinuje występowanie spójności w tym wymiarze, są kwestie odnoszące się do czynników wewnętrznych: sposobu uregulowania kwestii instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie owych relacji, zgoda państw członkowskich na taką delegację uprawnień oraz istnienie woli politycznej na rzecz zaangażowania w konkretne obszary współpracy międzynarodowej. W literaturze zauważa się ponadto zależność: każda niezdolność do koordynacji stanowisk wewnątrz UE – czy to pomiędzy państwami członkowskimi, czy też instytucjami, jak Rada czy Komisja – ma znaczący wpływ na spójność jej działań zewnętrznych oraz wiarygodność w relacjach międzynarodowych<sup>15</sup>. Przekłada się to również na możliwość podtrzymywania swojej tożsamości jako aktora normatywnego w relacjach międzynarodowych.

W literaturze wyodrębniono środki podejmowane celem zwiększenia spójności działań zewnętrznych UE: prawne (formalne wymogi obligujące do interakcji różne

<sup>13</sup> T. G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy natolińskie” 2009 nr 8(40), s. 3.

<sup>14</sup> C. Gebhard, *Coherence*, w: Ch. Hill, M. Smith (red.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2011, s. 108.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 109.

podmioty zaangażowane w ten proces), reformy instytucjonalne (zwiększanie biurokratycznej zdolności do koordynacji polityki zewnętrznej w ramach różnych metod integracji) oraz inicjatywy polityczne (podnoszenie świadomości potrzeby funkcjonowania tzw. kultury koordynacji)<sup>16</sup>. Wprowadzona, poprzez wejście w życie traktatu z Lizbony, reforma zasad funkcjonowania UE zawiera także odniesienia dotyczące zwiększenia spójności działań zewnętrznych tego podmiotu międzynarodowego, które podzielić można według powyższego klucza.

#### TRAKTAT Z LIZBONY A SPÓJNOŚĆ DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

Podpisany w 2007 r. traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., stanowił efekt długoletniej dyskusji nad możliwymi kierunkami reformy UE oraz zmianami w jej polityce względem otoczenia zewnętrznego, aby mogła być ona spójnym i jednolitym graczem na arenie międzynarodowej<sup>17</sup>. Traktat ten wprowadza wiele modyfikacji zasad funkcjonowania UE w relacjach międzynarodowych. Warto wskazać choćby na nadanie Unii osobowości prawnej, co ułatwia relacje z otoczeniem zewnętrznym. Ponadto zniesiony został system organizacyjny UE, oparty na trzech filarach. Zauważa się jednak, iż zmiana ta ma jedynie charakter „wizualny”<sup>18</sup>. W ramach dawnego filaru pierwszego obowiązuje nadal wspólnotowa metoda podejmowania decyzji (realizowana w większości w zwykłej procedurze prawodawczej z silną rolą Komisji Europejskiej oraz Rady i Parlamentu Europejskiego; decyzje podejmowane są w wielu przypadkach metodą głosowania większością kwalifikowaną). Taka formuła odnosi się nadal do ekonomicznego aspektu relacji zewnętrznych UE.

W odniesieniu do WPZiB zachowana została specyfika sposobu podejmowania decyzji oraz ich natury<sup>19</sup>. Mała jest tutaj rola instytucji ponadnarodowych, jak Komisja oraz minimalna Trybunału Sprawiedliwości czy Parlamentu Europejskiego.

<sup>16</sup> C. Gebhard, *Coherence...*, s. 113.

<sup>17</sup> J. Wouters, D. Coppens, B. De Meester, *The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty* w: S. Griller, J. Ziller (red.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wiedeń 2008, s. 143–203.

<sup>18</sup> B. Crowe, *Foreign Minister of Europe*, [http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/23670/ipublicationdocument\\_singledocument/039270b2-9b5a-427e-872c-d8e10c3d06f8/en/Foreign\\_Ministers\\_Europe.pdf](http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/23670/ipublicationdocument_singledocument/039270b2-9b5a-427e-872c-d8e10c3d06f8/en/Foreign_Ministers_Europe.pdf) (dostęp 25.09.2012).

<sup>19</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0001:0012:PL:PDF> (odczyt z dn. 20.09.2012 r.) art. 24 TUE:

„Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, chyba że Traktaty przewidują inaczej. Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonuje wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Państwa Członkowskie, zgodnie z Traktatami. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają Traktaty. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie tych postanowień, z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 niniejszego Traktatu i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

Zachowany został międzyrządowy charakter współpracy w zakresie „politycznych” stosunków zewnętrznych UE. W dziedzinie WPZiB wprowadzono wyraźne zastrzeżenie: „Podlega ona szczególnym zasadom i procedurom, co wyraża się w tym, że decyzje w tej dziedzinie podejmowane są zasadniczo jednomyślnie (chyba, że traktaty przewidują inaczej)”<sup>20</sup>.

Zapisy odnoszące się do działań zewnętrznych UE odnaleźć można w treści Traktatu o funkcjonowaniu UE (Część V TFUE,). Zapisy odnoszące się do międzyrządowej WPZiB znaleźć można w Traktacie o UE (Tytuł V TUE). W odniesieniu do zewnętrznej aktywności UE wyróżnia się podział na: politykę zewnętrzną realizowaną w ramach międzyrządowego procesu WPZiB oraz działania zewnętrzne w ramach wspólnotowych działań zewnętrznych z wiodącą rolą Komisji Europejskiej (są to zwłaszcza polityki: handlowa, rozwojowa czy humanitarna). Jednym z celów reformy UE, podjętej w traktacie z Lizbony, miało być zapewnienie większej spójności między tymi dwoma obszarami. Miałyby to służyć umocnieniu UE jako aktora w relacjach międzynarodowych poprzez zwiększenie spójności jej polityki zewnętrznej.

Zasadniczo traktat z Lizbony zawiódł oczekiwania w zakresie zwiększenia wertrykalnego aspektu spójności WPZiB<sup>21</sup>. Wprawdzie z teoretycznego punktu widzenia Traktat zachował dotychczasowy specjalny status państw członkowskich jako głównych aktorów i kreatorów tej polityki oraz zobowiązał je do popierania wysiłków i działań Unii podejmowanych na arenie międzynarodowej w duchu lojalności i solidarności, jak również koordynowania swoich polityk zagranicznych w ramach UE. Jednak w praktyce nie udało się ograniczyć różnic między państwami członkowskimi w kwestii budowy ponadnarodowej polityki zagranicznej. Kwestia ta dała się zauważyć chociażby w odniesieniu do zastosowania klauzuli wzajemnej pomocy w przypadku agresji ze strony państwa trzeciego (tzw. klauzula sojusznicza, art. 42 TUE)<sup>22</sup>. Dotychczas podjęta została jedna próba odwołania się do tego mechanizmu, gdy działania zaproponowała Francja w 2015 r. po zamachach terrorystycznych na jej terytorium. Mechanizm nie został jednak zastosowany, mimo że jednogłośnie wyrażono

<sup>20</sup> *Postanowienia szczególne dotyczące WPZiB.*

<sup>21</sup> J. Gaspers, *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, s. 37, <https://www.pana.ie/download/Gaspers-on-Lisbon-Treaty.pdf> (dostęp 11.06.2017).

<sup>22</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, op. cit., art. 222 TFUE:

„Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie (...) Jeżeli Państwo Członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na prośbę jego władz politycznych inne Państwa Członkowskie udzielają mu pomocy. W tym celu Państwa Członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady. Stanowiąc na wspólny wniosek Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję określającą warunki zastosowania przez Unię niniejszej klauzuli solidarności. Rada stanowi zgodnie z artykułem 31 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej, jeżeli decyzja ta ma wpływ na kwestie obronne. Parlament Europejski jest informowany”.

wsparcie dla tej inicjatywy. W praktyce pojawiły się rozbieżności między państwami członkowskimi co do formy i wymiaru jego użycia.

Wskazuje się, iż sam traktat (reformy odnoszące się do zewnętrznego wymiaru integracji europejskiej) zawiódł nadzieje tych, którzy oczekiwali, że na jego podstawie zostanie stworzona prawdziwie wspólna polityka zagraniczna UE, która zastąpi polityki zagraniczne państw członkowskich<sup>23</sup>. Traktat jak na razie umożliwia realizowanie niektórych aspektów działań zewnętrznych przez instytucje powołane wspólnie przez państwa członkowskie: Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). Obecnie polityka zagraniczna UE jest nadal rozproszona i kierowana przez różne ośrodki.

W odniesieniu do horyzontalnego wymiaru spójności UE traktat z Lizbony wskazuje na elementy normatywne, które są wspólne dla działań zewnętrznych oraz WPZiB:

„Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”<sup>24</sup>.

Jest to przypomnienie, iż UE przyjęła definicję swojej tożsamości międzynarodowej jako potęgi normatywnej. W relacjach ze światem zewnętrznym dąży ona do realizacji tej strategii za pomocą spójnych instrumentów: zarówno tych ekonomicznych, jak również WPZiB. Twierdzenie to znajduje również swoje potwierdzenie w treści traktatu z Lizbony:

„Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Rada i Komisja, wspomagane przez Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zapewniają tę spójność oraz współpracują w tym celu”<sup>25</sup>.

W celu zapewnienia horyzontalnej spójności działań zewnętrznych UE, traktat z Lizbony modyfikuje dotychczasowe kompetencje oraz specyfikę niektórych instytucji prowadzących działania zewnętrzne. Dotyczy to takich instytucji, jak Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa:

„Rada i Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewniają jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa realizują Wysoki przedstawiciel oraz państwa członkowskie, stosując środki krajowe i unijne”<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> N. Tocci, *Towards an EU global strategy*, w: A. Missiroli (red.), *Towards an EU global strategy. Background, process, references*, Paryż 2015, s. 116.

<sup>24</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, art. 21 TUE.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*, Tytuł V.



Powołanie do życia tej instytucji miało na celu zapewnienie spójności oraz ciągłości prac w zakresie działań zewnętrznych UE. Instytucja bowiem ta połączyła dawny urząd Wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza do spraw stosunków zewnętrznych Komisji Europejskiej. Nowa instytucja Wysokiego przedstawiciela przejęła ich zadania. Obecnie przewodniczy on Radzie do Spraw Zagranicznych, a w ramach Komisji Europejskiej ponosi odpowiedzialność za jej działania w dziedzinie stosunków zewnętrznych i jest jednym z jej wiceprzewodniczących. Odpowiada też za koordynację polityki zagranicznej i innych polityk oraz służb Komisji. Jego prace wspomaga ESDZ<sup>27</sup>. Zmiany te przyczynić się mają do zwiększenia biurokratycznej zdolności do koordynacji polityki zewnętrznej w ramach różnych metod integracji. Chodziło zwłaszcza o zminimalizowanie skutków funkcjonowania dwóch wymiarów działań zewnętrznych: ekonomicznych (ponadnarodowość) oraz WPZiB (międzyrządowość).

Traktat z Lizbony wnosi zasadnicze zmiany do instytucjonalnego wymiaru spójności WPZiB. Chodzi tutaj zwłaszcza o reformę urzędu Wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB, utworzenie ESDZ czy ustanowienie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej. Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (zmieniona nazwa urzędu) prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Przyczynia się poprzez swoje propozycje do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Wysoki przedstawiciel przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii i odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii. W wykonywaniu tych obowiązków w ramach Komisji, i tylko w odniesieniu do tych obowiązków, Wysoki przedstawiciel podlega procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji<sup>28</sup>.

W wykonywaniu swojego mandatu Wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez ESDZ. Współpracuje ona ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne<sup>29</sup>. Organizację i zasady funkcjonowania ESDZ określa decyzja Rady<sup>30</sup>. Dla zapewnienia spójności i lepszej koordynacji działań zewnętrznych Unii, Służba powinna również wspierać Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Przewodniczącego i członków

<sup>27</sup> Zasady funkcjonowania tego urzędu określa *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 201/30.

<sup>28</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 18 TUE.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 27 ust. 3.

<sup>30</sup> *Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0427> (dostęp 11.06.2017).

Komisji Europejskiej w ich funkcjonowaniu w dziedzinie stosunków zewnętrznych, a także powinna ściśle współpracować z państwami członkowskimi. ESDZ ma zapewnić większą spójność i skuteczność działań zewnętrznych UE. Służba funkcjonuje niezależnie od pozostałych organów UE, jednak ma prawny obowiązek działać w sposób spójny z pozostałymi podmiotami istniejącymi w ramach ESDZ.

Funkcje w zakresie zewnętrznej reprezentacji spełniać ma również instytucja Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, który prowadzi jej prace, zapewnia przygotowanie i ciągłość prac tego gremium. Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących WPZiB, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>31</sup>.

Wraz z przyjęciem opisanego powyżej modelu instytucjonalnego w ramach traktatu z Lizbony pojawił się – paradoksalnie – problem spójności działań zewnętrznych w wymiarze instytucjonalnym. Nie doprecyzowano bowiem zakresu zadań i obowiązków Wysokiego Przedstawiciela oraz Przewodniczącego Rady w zakresie zewnętrznej reprezentacji. Kwestię tę pozostawiono praktyce politycznej. Powodować to może zachodzenie na siebie, a nawet kolizję kompetencji w zakresie zewnętrznej reprezentacji UE. Na tym przykładzie można zauważyć, iż niektóre, przyjęte w traktacie z Lizbony rozwiązania odnoszące się do zapewnienia większej spójności działań zewnętrznych Unii, wymagają wciąż doprecyzowania i uzupełniania.

Do nowych instytucji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE zaliczyć należy: Europejską Agencję Obrony<sup>32</sup>, Centrum Satelitarne UE<sup>33</sup>, Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem<sup>34</sup> oraz Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony<sup>35</sup>. Charakteryzuje je rosnący udział osób oraz instytucji z siedzibą w Brukseli. Istotą procesu „brukselizacji” jest socjalizacja urzędników tych instytucji, polegająca na zmianie sposobu postrzegania interesów narodowych idącej w kierunku coraz większego uwzględniania interesu UE. Proces ten odnosi się zarówno do reprezentantów państw członkowskich, jak również do urzędników europejskich. Procesowi „brukselizacji” poddane mogą być również instytucje międzyrządowe, Komitet Stałych Przedstawicieli *COREPER*, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa.

Gdy chodzi o zmiany prawne wprowadzone ponadto traktatem z Lizbony, odnoszą się one także do instytucji, na forum których państwa członkowskie będą dążyć do koordynacji swoich stanowisk. Chodzi tutaj o rozdzielenie – w ramach Rady

<sup>31</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, art. 15 TUE.

<sup>32</sup> *Wspólne działanie Rady 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony* Dz. Urz. UE L 245 z 17.7.2004, s. 17.

<sup>33</sup> *Wspólne działanie Rady 2001/555/WPZiB z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE L 200 z 25.7.2001, s. 5.

<sup>34</sup> *Wspólne działanie Rady 2001/554/WPZiB z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem*, Dz. Urz. UE L 200 z 25.7.2001, s. 1.

<sup>35</sup> *Wspólne działanie Rady 2008/550/WPZiB z dnia 23 czerwca 2008 r. ustanawiające Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony*, Dz. Urz. UE L 176 z 4.7.2008, s. 20.

UE – dotychczasowej Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (*GAERC*) na Radę ds. Zagranicznych (*FAC*), pod przewodnictwem Wysokiego przedstawiciela oraz na Radę ds. Ogólnych (*GAC*) pod przewodnictwem państwa sprawującego prezydencję<sup>36</sup>.

Traktat z Lizbony, dzięki przekształceniu UE w jednolitą organizację międzynarodową, wprowadza względne uporządkowanie kwestii zewnętrznej spójności działań wobec podmiotów trzecich. Nadanie Unii osobowości prawnej (art. 47 TUE) ma na celu umocnienie jej tożsamości na forum międzynarodowym. Może ona korzystać ze wszelkich atrybutów, wynikających z tej właściwości: prawa do zawierania traktatów, prawa legacji, prawa występowania z roszczeniami lub działaniami przed trybunałem lub sędzią międzynarodowym, prawa uzyskiwania członkostwa w organizacjach międzynarodowych lub bycia stroną konwencji międzynarodowych<sup>37</sup>.

Problem spójności w wymiarze międzynarodowym wiąże się często z brakiem politycznej woli państw członkowskich utrzymywania określonej formy relacji z organizacjami międzynarodowymi lub państwami trzecimi. Bez wątplenia ważnym elementem przeciwdziałania problemom w tym zakresie jest nadanie Unii osobowości prawnej, przez co zyskała ona na forum np. ONZ jednolitą reprezentację. Z tego względu zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony traktować należy jako działania porządkujące wymiar prawny funkcjonowania UE w relacjach międzynarodowych. Zmiana ta nie wnosi jednak rozwiązania kryzysów politycznych między państwami członkowskimi, powstających w obliczu rozbieżnych strategii prowadzenia działań UE na forum organizacji międzynarodowych.

Wejście w życie zapisów traktatu z Lizbony skutkuje udziałem UE w licznych organizacjach międzynarodowych przysługujący dotychczas Wspólnotom Europejskim. Traktat z Lizbony zwiększył ponadto liczbę postanowień zawartych zarówno w TUE, jak i TFUE, które w wyraźny sposób odnoszą się do udziału UE w instytucjach międzynarodowych, w szczególności w Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>38</sup>. Wejście w życie traktatu z Lizbony stworzyło wiele problemów w zakresie wystę-

<sup>36</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, op. cit., art. 16(5) TUE:

„Rada do Spraw Ogólnych zapewnia spójność prac różnych składów Rady. Przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej i zapewnia ich ciągłość, w powiązaniu z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją. Rada do Spraw Zagranicznych opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii”.

<sup>37</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, op. cit., art. 220 TFUE:

„Unia ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Unia utrzymuje także właściwe stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi. 2. Obowiązek wykonania niniejszego artykułu spoczywa na wysokim przedstawicielu Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz na Komisji”.

<sup>38</sup> M. Zieliński, *Podstawy prawne udziału Unii Europejskiej w pracach innych organizacji międzynarodowych*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. XI, A.D. MMXIII, s. 20-30.

powania przez UE na forum organizacji międzynarodowych. W wyniku większej złożoności kwestii prawnych oraz podziału kompetencji pomiędzy UE i jej państwa członkowskie, po wejściu w życie traktatu nastąpiło widoczne ograniczenie liczby oświadczeń składanych przez UE w innych organizacjach międzynarodowych, co w szczególności dało się dostrzec na forum ONZ oraz OBWE. W celu odwrócenia tego niekorzystnego trendu i zapewnienia większej jasności w podziale kompetencji pomiędzy ESDZ, rotacyjną prezydencją Rady oraz państwami członkowskimi w zakresie składania oświadczeń na forach wielostronnych, 22 października 2011 r. Rada (ds. Ogólnych) przyjęła specjalne zasady ogólne w tym zakresie<sup>39</sup>.

#### EWOLUCJA WYMIARU STRATEGICZNEGO UNIJNEJ POLITYKI ZEWNĘTRZNEJ PO 2008 R.

Istotnym czynnikiem stanowiącym o kryzysie WPZiB i przekładającym się na spadek znaczenia UE w świecie był kryzys finansowy i gospodarczy w 2008 r. Można powiedzieć, iż kryzys finansowy 2008 r. wiązał się z:

- narastającą podatnością UE na polityczną penetrację podmiotów zewnętrznych (zwłaszcza Chińskiej Republiki Ludowej oraz Federacji Rosyjskiej);<sup>40</sup>
- osłabieniem ekonomicznej atrakcyjności oraz wiarygodności UE jako jednego z trzech (oprócz USA i Japonii) centrów światowego bogactwa;
- spadkiem rangi WPZiB w hierarchii celów UE. Problemy dotyczące unijnej polityki zagranicznej nie przyciągają tyle uwagi polityków, co zagadnienia związane z koniecznością stabilizowania gospodarki europejskiej<sup>41</sup>;
- zmniejszeniem środków finansowych przeznaczanych na programy pomocowe oraz działania zewnętrzne UE<sup>42</sup>.

W kolejnych latach po kryzysie zmianie uległo także otoczenie międzynarodowe UE. W 2013 r. doszło do wybuchu protestów społecznych na Ukrainie (tzw. Euro-majdan), a następnie do konfliktu politycznego i militarnego z udziałem Federacji Rosyjskiej.

W takim kontekście międzynarodowym, w połowie 2013 r. Rada Europejska podjęła kwestię modyfikacji mechanizmów funkcjonowania WPZiB, tym razem jednak w celu zwiększenia skuteczności UE w świecie, wspierania rozwoju zdolności obronnych oraz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego. Rada Europejska wezwała także Wysokiego przedstawiciela, aby we współpracy z Komisją Europejską dokonali oceny zmian w otoczeniu międzynarodowym UE i ich wpływu na jej rolę w świecie oraz kwestii wyzwań i możliwości wynikających dla Unii, w szczególno-

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>40</sup> P. Żurawski vel Grajewski, *Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Analizy natolińskie” 2012 nr 5(57), s.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 31.

ści w zakresie obrony<sup>43</sup>. Pogarszający się stan bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, rzucił nowe światło na potrzebę wypracowania nowej unijnej strategii polityki zewnętrznej oraz kwestii obronnych. Dotychczasowe dokumenty strategiczne, przyjęte po raz pierwszy w 2003 r. pt. „Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa”<sup>44</sup>, następnie modyfikowany w postaci dokumentu *Europe in the World* z 2006 r., wydawały się nie przystawać do nowych wyzwań<sup>45</sup>. Wyrazem tego stanu rzeczy były przyjmowane później dokumenty w zakresie polityki zewnętrznej<sup>46</sup>. Dostrzeżono w nich radykalną zmianę otoczenia międzynarodowego, w jakim funkcjonuje UE: pojawiające się nowe wyzwania dla bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie, konflikty o zasoby naturalne, powiększające się ubóstwo oraz dysproporcje w rozwoju gospodarczym, fenomen upadających państw, wzrastające znaczenie ideologii związanych z tożsamością narodową, religijną czy etniczną oraz problemy demograficzne<sup>47</sup>. Główne wyzwania oraz szanse, jakie wiążą się z aktywnością UE w stosunkach międzynarodowych odnoszą się do takich kierunków geograficznych, jak: Bałkany Zachodnie i relacje z Turcją (wspieranie reform i kontynuowanie dalszego dialogu politycznego); Partnerstwo Wschodnie i relacje z Rosją (unikanie nowych linii podziału i budowanie stabilnego bezpieczeństwa europejskiego); przewroty polityczne na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej (przeciwdziałanie konfliktom i szybkie reagowanie na pojawiające się wyzwania); relacje z Afryką (redefinicja dotychczasowej formuły stosunków politycznych); partnerstwo atlantyckie (pogłębienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa oraz gospodarki); stosunki z państwami azjatyckimi (budowa

<sup>43</sup> *European Council Conclusions*, Bruksela, 19/20.12.2013, EUCO 217/13, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf> (dostęp 12.12.2015), s. 2.

<sup>44</sup> *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf> (dostęp 20.01.2017).

<sup>45</sup> W dokumentach podkreślano potrzebę promowania stabilności, dobrobytu oraz sukcesu regionalnej integracji w otoczeniu międzynarodowym. Uznano, iż unijny model wewnętrznej integracji jest atrakcyjny zwłaszcza dla państw najbliższego sąsiedztwa. Wyzwaniem dla realizacji tych zadań jest efektywne oraz spójne wykorzystanie posiadanych zasobów w ramach działań i polityk zewnętrznych. Zauważono ponadto, że sukces działań zewnętrznych UE zależy od trzech czynników: politycznej zgody między państwami członkowskimi odnośnie do celów, jakie pragną osiągnąć za pomocą UE, odwoływania się do adekwatnych instrumentów reagowania międzynarodowego (będących w dyspozycji instytucji europejskich) oraz zapewnienia spójności w ramach różnych polityk zewnętrznych, *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility* (2006), Communication from the Commission to the European Council, Bruksela, 08.06.2006 COM(2006) 278 final.

<sup>46</sup> Do takich dokumentów zaliczają się: *The EU in a changing global environment – A more connected, contested and complex world*, Bruksela, 15.05.2015, 8956/15 LIMITE CSDP/PSDC 282, <http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-eas-connected-world-8956-15.pdf> (23.01.2017); Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego i Rady *Budowanie zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju – Umożliwienie partnerom zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi*, Strasburg, 28.04.2015, JOIN(2015) 17 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0017&from=EN> (dostęp 23.01.2017).

<sup>47</sup> *The EU in a changing global environment – A more connected, contested and complex world...*, s. 3-4.

sójnego podejścia w relacjach z tym regionem)<sup>48</sup>. Wskazano na potrzebę jednolitego podejścia w ramach WPZiB, celem wyjścia naprzeciw potrzebom budowy bardziej elastycznej, znaczącej, skoordynowanej i wyposażonej w środki oddziaływania międzynarodowego UE<sup>49</sup>.

W latach 2008-2013 istniały jeszcze podziały między państwami członkowskimi dotyczące konieczności przyjęcia wspólnej strategii obecności UE w świecie. Ideę opracowania nowego dokumentu popierały takie państwa, jak: Finlandia, Hiszpania, Włochy, Polska, Szwecja. Przeciwnie tej inicjatywie były: Francja, Niemcy oraz Wielka Brytania<sup>50</sup>. Wraz jednak z postępującą eskalacją konfliktu na Ukrainie rosła świadomość zmiany otoczenia międzynarodowego, w jakim funkcjonuje polizbońska UE. Towarzyszył temu konsensus co do potrzeby wypracowania nowej, wspólnej strategii UE w obliczu nowych wyzwań.

Rada Europejska w 2015 r. powierzyła Wysokiemu przedstawicielowi zadanie opracowania globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Określono, iż państwa członkowskie będą oczekiwać na taki dokument do czerwca 2016 r.<sup>51</sup> W zainaugurowanym w ten sposób procesie refleksji nad kierunkami oraz założeniami nowej globalnej strategii UE uczestniczyło wiele podmiotów: nie tylko instytucje europejskie (m.in. Parlament Europejski<sup>52</sup>), parlamenty narodowe, środowiska eksperckie (z Polski był to m.in. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych<sup>53</sup>), ale także społeczeństwo obywatelskie.

Efektem tego procesu było opracowanie oraz prezentacja w czerwcu 2016 r. założeń globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 5-6.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>50</sup> N. Tocci, *Towards an EU global strategy...*, s. 117.

<sup>51</sup> *Konkluzje Rady Europejskiej*, Bruksela 26.06.2015, EUCO 22/15, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-council-conclusions-june-2015> (odczyt z dn. 23.01.2017), s. 5.

<sup>52</sup> PE zorganizował posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych (*AFET*) oraz wysłuchanie z udziałem ekspertów poświęcone globalnej strategii i przyjął swoje oczekiwania co do przyszłego kierunku polityki zewnętrznej UE. Warto dodać, że zagadnienia związane ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa podejmują w Parlamencie Europejskim wyspecjalizowane komisje: Komisja Spraw Zagranicznych (*AFET*) oraz jej dwie podkomisje: Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony (*SEDE*) oraz Podkomisja Praw Człowieka (*DROI*), a także Komisja Handlu Międzynarodowego (*INTA*) oraz Komisja Rozwoju (*DEVE*). Komisje wpływają na kształt WPZiB, sporządzając sprawozdania i opinie. Są one również podstawowymi punktami kontaktu Parlamentu z globalnymi strukturami zarządzania (w tym ONZ), pozostałymi instytucjami inijnymi, prezydencjami Rady oraz parlamentami narodowymi państw członkowskich

<sup>53</sup> Jeszcze w 2013 r. PISM wraz z trzema europejskimi *think-tankami* (Instytut Spraw Międzynarodowych – *IAI* z Włoch, *Real Instituto Elcano* z Hiszpanii oraz Szwedzki Instytut Spraw Międzynarodowych – *UI*) był współautorem nowej globalnej strategii UE, która powstała z inicjatywy szefów dyplomacji Szwecji, Włoch, Hiszpanii i Polski. W maju 2013 r. opublikowany został raport zatytułowany *Towards a European Global Strategy: Securing European influence in a changing world*. Tematowi Europejskiej Strategii Globalnej poświęcona była także jedna z sesji plenarnych z udziałem ministra Radosława Sikorskiego podczas współorganizowanej przez PISM siódmej międzynarodowej konferencji – *Wrocław Global Forum* (Wrocław, 13-14 czerwca 2013), por. *Roczne sprawozdanie Dyrektora PISM z realizacji planu działań w 2013 roku*, s. 5, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=17291](https://www.pism.pl/files/?id_plik=17291), dostęp 23.01.2017).

Nowy dokument zatytułowany „Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej” zawiera założenia nowej globalnej strategii Unii w stosunkach międzynarodowych<sup>54</sup>:

„Strategia ma być wyrazem ambicji strategicznej autonomii Unii Europejskiej. Żyjemy w czasach kryzysu egzystencjalnego, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią. Nasza Unia jest zagrożona. Nasz europejski projekt, który przyniósł bezprecedensowy pokój, dobrobyt i demokrację, jest obecnie kwestionowany. Na wschodzie europejski porządek bezpieczeństwa został naruszony, a terroryzm i przemoc nękają Afrykę Północną i Bliski Wschód, a także samą Europę. Wzrost gospodarczy nie nadąza jeszcze za zmianami demograficznymi, napięcia pod względem bezpieczeństwa w Azji zaostrzają się, a zmiana klimatu powoduje dalsze zakłócenia”<sup>55</sup>.

Analizując nowe założenia strategiczne UE w relacjach międzynarodowych, wskazać można na ewolucję myślenia o roli UE w świecie oraz pojawienie się refleksji nad potrzebą rozwijania rzeczywistych instrumentów oddziaływania międzynarodowego. Owa ewolucja, w stosunku także do strategii z 2003 r., wyraża się w odejściu od idealistycznej wizji otoczenia międzynarodowego oraz roli, jaką ma w nim pełnić UE. Dotychczas bowiem była to rola, którą określić można mianem aktora normatywnego, promującego w przestrzeni międzynarodowej europejskie standardy polityczne i prawne (prawa człowieka, demokrację, rządy prawa, solidarność, subsydiarność, godność człowieka itp.). Koncept aktora normatywnego używany jest do ukazania specyfiki kształtowania przez UE środowiska międzynarodowego (sposobu zmiany jego standardów i norm) nie tyle za pomocą instrumentów materialnych, ile poprzez siłę atrakcyjności projektu europejskiego dla stron trzecich, zakodowaną w jej normach, wartościach, zasadach czy procedurach. Najważniejszym kanałem transmisji norm i wartości europejskich jest dialog polityczny ze stronami trzecimi. Wiąże się on z potrzebą jego instytucjonalizacji oraz procesem socjalizacji jego uczestników<sup>56</sup>. Do momentu wybuchu kryzysu rosyjsko-ukraińskiego w 2013 r. UE postrzegała siebie jako swoistą wspólnotę międzynarodową opartą na wartościach. Właściwość tę przełożyła ona na zdolność działania jako normatywny aktor relacji międzynarodowych w takich formach, jak: promocja praw człowieka, zrównoważonego rozwoju, pomoc rozwojowa oraz działania humanitarne. Zakładano także, że UE zdolna jest działać samodzielnie w relacjach międzynarodowych, rozwijając niezależne względem państw członkowskich polityki w tym zakresie<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 28.06.2016 r.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> I. Manners, *The Concept of Normative Power in World Politics*, „DIIS Brief” maj 2009, [http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/B09\\_maj\\_Concept\\_Normative\\_Power\\_World\\_Politics.pdf](http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/B09_maj_Concept_Normative_Power_World_Politics.pdf) (dostęp 16.08.2014).

<sup>57</sup> Ch. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Nowy Jork 2006, s. 24.

Tymczasem w nowym dokumencie strategicznym z 2016 r. zwraca uwagę pojęcie „pragmatyzm wynikający z zasad” (ang. *principled pragmatism*) jako podstawa unijnych relacji zewnętrznych<sup>58</sup>. Oznacza on, iż działania UE w sferze międzynarodowej wynikać będą z realistycznej oceny otoczenia, na które będzie ona reagować za pomocą bardziej adekwatnych niż dotychczas, instrumentów polityki zewnętrznej. W dokumencie w sposób szczególny położono akcent nie tyle na narzędzia miękkiego oddziaływania międzynarodowego, jakimi są: instrumenty ekonomiczne, promowanie demokracji, praw człowieka, instytucjonalizacja współpracy, ale wyraźnie zaakcentowano potrzebę uwiarygodnienia pozycji UE w relacjach zewnętrznych za pomocą militarnych elementów polityki zewnętrznej: „Kwestią priorytetową jest zwłaszcza inwestowanie w bezpieczeństwo i obronę. Aby móc reagować na kryzysy zewnętrzne, budować potencjał naszych partnerów i gwarantować bezpieczeństwo Europy, konieczne jest pełne spektrum zdolności obronnych”<sup>59</sup>.

Wskazano również na interesy UE w świecie. Należą do nich: pokój i bezpieczeństwo (w wymiarze wewnętrznym oraz zewnętrznym), dobrobyt (wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, równości oraz bezpiecznego i zdrowego środowiska), demokracja (wierność wartościom, które były inspiracją do utworzenia i rozwoju UE: poszanowanie praw człowieka, podstawowych wolności oraz praworządność, sprawiedliwość, równość, brak dyskryminacji, pluralizm i poszanowanie różnorodności)<sup>60</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w podstawach zewnętrznej aktywności UE zrezygnowano ze strategii wspierania procesów demokratyzacji w państwach trzecich pojmowanej jako interes UE. Podkreślono raczej potrzebę wzmacniania „odporności” państw trzecich na zjawiska takie, jak: niestabilność instytucji demokratycznych, terroryzm, nielegalna migracja, korupcja itp. Zastąpiono zatem idealistyczne działania na rzecz demokratyzacji bardziej realistycznym i konkretnym celem, jakim jest umacnianie tkanki politycznej, ekonomicznej oraz społecznej w państwach trzecich.

W strategii wiele miejsca poświęca się kwestiom związanym z potrzebą umacniania europejskiego wymiaru obronnego oraz budowy samodzielnych sił, zdolnych bronić i gwarantować europejskie interesy w świecie. Znajdują się w niej liczne odwołania do idei multilateralizmu oraz reformy globalnego zarządzania. Najbardziej widocznym elementem ewolucji jest kwestia myślenia o roli UE w relacjach międzynarodowych. Jest to przejście od roli aktora normatywnego do roli aktora militarnego, który dąży do posiadania skutecznych instrumentów oddziaływania międzynarodowego.

<sup>58</sup> *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej...*, s. 6: „Będziemy kierować się jasnymi zasadami. Wynikają one w równym stopniu z realistycznej oceny obecnego strategicznego otoczenia, jak i z idealistycznego dążenia do tworzenia lepszego świata. Wynikający z zasad pragmatyzm będzie w nadchodzących latach kierował naszymi działaniami zewnętrznymi”.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 11-12.



## ZAKOŃCZENIE

Analizowane w artykule zjawisko kryzysu spójności WPZiB, zwłaszcza po 2008 r. (kryzys finansowy w Europie i na świecie oraz radykalna zmiana otoczenia międzynarodowego UE po konflikcie rosyjsko-ukraińskim) dotyka wielu płaszczyzn tego obszaru integracji europejskiej, zarówno wymiaru instytucjonalnego, jak również ideowego (strategicznego). Celem ich przewyciężenia podjęto traktatową próbę reformy polityki zewnętrznej (traktat z Lizbony), której istotą miało być zwiększenie spójności, przejrzystości oraz zwiększenie koordynacji działań podejmowanych w zakresie zewnętrznym przez instytucje unijne i państwa członkowskie. Reformę lizbońską w aspekcie instytucjonalnym ocenić należy jako istotny krok w kierunku zwiększania spójności tego obszaru integracji europejskiej. Traktat wprowadził nowe okoliczności, w jakich funkcjonuje UE, m.in.: nadał jej osobowość prawną czy wyposażył w instytucje prowadzące politykę zewnętrzną (Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa czy stały Przewodniczący Rady). Traktat nie zdołał jednak zbudować kultury integracji wspólnotowej w zakresie spraw zagranicznych. Taką próbę podjęto w późniejszym czasie w ramach nowej strategii WPZiB. Dokument ten różni się od poprzedniego z 2003 r. powolnym demontażem dotychczasowego (ideacyjnego) sposobu myślenia o strategicznej obecności UE w świecie. W dokumencie odchodzi się od normatywnego i idealistycznego obrazu polityki zewnętrznej na rzecz wizji bardziej realistycznej, idącej w kierunku militaryzacji projektu europejskiego oraz jeszcze większego ekonomicznego zaangażowania UE w pastwach trzecich.

Z kryzysu, jakiego doświadczała i doświadcza WPZiB, UE wychodzi teoretycznie wzmocniona pod względem instytucjonalnym oraz strategicznym. Z tego względu kryzys przyczynił się do ewolucji, zmiany oraz modernizacji WPZiB. Ani ostatni traktat reformujący, ani przyjmowane strategie obecności Unii w relacjach międzynarodowych nie zawierają w sobie jednak fundamentalnej zmiany charakteru WPZiB polegającej na przekazaniu UE wyłącznych kompetencji w zakresie tej polityki. Być może ten kierunek reformy uczyniłby UE podmiotem bardziej elastycznym, zdolnym do szybszego reagowania na pojawiające się wyzwania międzynarodowe. Państwa członkowskie nie podjęły decyzji o takim przekształceniu WPZiB, lecz zdecydowały o zachowaniu dotychczasowej logiki integracji, wprowadzając jednak modyfikacje stwarzające wrażenie wspólnotowości (instytucja Wysokiego przedstawiciela, połączenie jego stanowiska z rolą Komisarza Komisji Europejskiej czy przyjęcia wspólnej strategii obecności w świecie). Czy jednak kierunek ten będzie pozwalał na odgrywanie przez UE znaczącej roli na arenie międzynarodowej, pokaże test w postaci kolejnych sytuacji kryzysowych.

Dr Anna Skolimowska, Instytut Politologii UKSW w Warszawie (skolimowska.anna@gmail.com)

**Słowa kluczowe:** globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, polityka zewnętrzna, kryzys, spójność działań zewnętrznych

**Keywords:** a global strategy for the European Union's foreign and security policy, external policy, crisis, consistency of the external actions

#### ABSTRACT

*The European integration project is in a deep crisis that touches many aspects of the European Union's functioning - its economy, political activities, migration policy or even its external credibility and identity towards third parties. Crisis, however, is seen as a permanent feature of European integration and even perceived by some as an engine of its development. Each crisis was responded to by the treaty reforms and in that way helped to improve the EU's institutional and political structure.*

*The aim of the article is to seek an answer to the following questions: What are the features of the European Union's crisis in the sphere of its external policy? What kind of solutions aimed to improve this policy are undertaken by the political actors of the European integration? Do they have a potential to strengthen the European Union's position in a globalized world?*

*The article is divided into three sections. The first section characterizes the foreign policy of the EU as well as the features of its external policy crisis. In the second section activities of the political actors of the European project toward overcoming such a crisis are shown. In the third section the author seeks an answer to the question if those solutions have a potential to strengthen the EU's role in a globalized world?*