

CEZARY MIK
Toruń

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ A SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA ONZ

ASPEKTY PRAWNE I POLITYCZNE

I. WPROWADZENIE

1 listopada 1993 r. wszedł w życie Traktat o Unii Europejskiej (TUE)¹. Jego zasadniczym efektem było powołanie do życia Unii Europejskiej – niezbyt jasnego pod względem prawnym tworu, który wszakże posiadałby własną tożsamość na scenie międzynarodowej (art. B TUE). Dla realizacji tego celu ustanowiono wspólną politykę dotyczącą spraw zagranicznych i bezpieczeństwa Unii (WPSZB; art. J)². Polityka ta została uznana za jeden z trzech filarów Unii (art. A ust. 3)³.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa nie jest czymś zupełnie nowym, bowiem jej powstanie wiąże się z przekształceniem istniejącej już Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP) i z nadaniem jej nowego impulsu⁴. Zarazem, chociaż wstępna kodyfikacja praktyki politycznej odbywającej się

¹ Podpisany 7 II 1992 r. w Maastricht. Tekst: *Traité sur l'Union européenne*. Bruxelles-Luxembourg 1992.

² Warto dodać, że zgodnie z ustaleniami tzw. ogólnej Rady Ministrów UE z 8-9 XI 1993 r. wszystkie działania podejmowane w ramach wspólnej polityki dotyczącej spraw zagranicznych i bezpieczeństwa będą dokonywane w imieniu Unii, mimo że ta nie posiada osobowości prawnej. Por. F. Fink-Hooijer, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*. „European Journal of International Law” (EJIL) nr 2/1994, s. 176. Zob. też V. Constantinesco, *La structure du Traité instituant l'Union européenne. Les dispositions communes et finales. Les nouvelles compétences*. „Cahiers de Droit Européen” nr 3-4/1993, ss. 268-269.

³ Dwoma pozostałymi są: Wspólnota Europejskie, obejmujące swą kompetencją głównie dziedziny gospodarcze, społeczne i kulturalne oraz koordynacja polityk wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (art. K TUE).

⁴ O genezie i rozwoju Europejskiej Współpracy Politycznej: J. A. Frowein, *European Political Cooperation*. W: *Encyclopedia of Public International Law*, ed. by R. Bernhardt, Instalment 6, Amsterdam-New York-London 1983, ss. 199-201. Por. także J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*. Toruń 1995, ss. 15-17, 24, 26-27, 33-34.

w EWP dokonała się już na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 1986 r. (art. 30)⁵, to jednak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa określona w Traktacie z Maastricht stanowi jakościowy postęp⁶.

Tym, co uznaje się właściwie za nowe jest ta część WPSZB, którą można określić jako wspólną politykę bezpieczeństwa, zwłaszcza w jej aspekcie militarnym⁷. Interesujące jest więc to, jak przedstawiają się relacje wspólnej polityki bezpieczeństwa do istniejącego już od 1945 r. systemu bezpieczeństwa ONZ. Dla przeprowadzenia analizy tych stosunków należy: (1) zaprezentować istotę wspólnej polityki bezpieczeństwa UE; (2) określić podstawowe elementy systemu bezpieczeństwa ONZ; (3) przedstawić stosunki wzajemne; (4) dokonać oceny i sformułować uwagi co do perspektyw wspólnej polityki bezpieczeństwa w kontekście jej relacji z systemem ONZ.

II. WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA UE

1. Odpowiedź na pytanie, czym jest wspólna polityka bezpieczeństwa (WPB) jest niezwykle skomplikowana. W pewnym uproszczeniu jej istotę można przedstawić w czterech wymiarach: materialnym, instytucjonalnym, instrumentalno-politycznym i prawnym. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na cele i dziedziny WPB. Ponieważ wspólna polityka bezpieczeństwa funkcjonuje jako immanentna część ogólniejszej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którą definiują i urzeczywistniają Unia Europejska i państwa członkowskie (art. J1 § 1 TUE), cele WPB mieszczą się w ramach celów WPSZB i nie są uważane za samodzielne (art. J1 § 2).

Jednocześnie spośród wyczerpującego katalogu celów wydaje się możliwe wskazanie takich, które szczególnie łączą się z problematyką bezpieczeństwa:

⁵ *Traités instituant les Communautés européennes. Traités portant révision de ces traités. Acte unique européen*. T. 1, Bruxelles-Luxembourg 1987, ss. 1005-1084.

⁶ WPSZB powinna być – zdaniem Rady Europejskiej – widziana jako sukcesor działań państw członkowskich w EWP, a jednocześnie *un saut qualitatif*, gdyż integruje *acquis* EWP i daje jej większy potencjał działania. Tak pkt 2 aneksu do konkluzji spotkania lizbońskiego Rady Europejskiej (26-27 VI 1992). Tekst (obszerne fragmenty): *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, ed. by F. Laursen, S. Vanhoonacker, Dordrecht-Boston-London 1994, ss. 393-406. Tylko częściowo ma zatem rację F. Fink-Hooijer (*op. cit.*, s. 174), która na tle owego *saut qualitatif* zauważa, że WPSZB jako polityka wspólna jest koncepcją różną od EWP. WPSZB jest raczej wyrazem formuły: kontynuacja plus zmiana.

⁷ Wspólna polityka bezpieczeństwa została ujęta już w art. 30 § 6 JAE, jednak nie obejmowała aspektów militarnych (tylko polityczne i gospodarcze). Ponadto praktyka państw członkowskich w sferze bezpieczeństwa nie była (mówiąc eufemistycznie) nadmiernie intensywna. Por. M. R. Eaton, *Common Foreign and Security Policy*. W: *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, ed. by D. O'Keefe, P. M. Twomey, London 1994, ss. 217-218; N. Neuwahl, *Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of „Consistency” under the Treaty on European Union*. W: *Legal Issues...*, s. 231; F. Fink-Hooijer, *op. cit.*, s. 194.

(1) wzmocnienie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach; (2) utrzymanie pokoju i wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty NZ oraz helsińskiego Aktu Końcowego i celami Karty paryskiej nowej Europy⁸. Podobnie szeroko ujmuje cele WPB Rada Europejska w konkluzjach ze spotkania w Brukseli z 29 października 1993 r. Mówi się tam, że bezpieczeństwo europejskie będzie zmierzało w szczególności do ograniczenia ryzyka i niepewności, które mogłyby uderzyć w integralność terytorialną i niezależność polityczną Unii i jej członków, w ich charakter demokratyczny, stabilność gospodarczą oraz stabilność regionów sąsiadujących (pkt. 2)⁹. W ten sposób cele *prima facie* kojarzone z interesami bezpieczeństwa Unii są ujęte na tyle pojemnie, że ściśle odgraniczenie spraw zagranicznych i bezpieczeństwa nie jest możliwe.

Nieostrość celów WPB rzutuje bezpośrednio na precyzję oznaczenia dziedzin tej polityki. W Traktacie z Maastricht mówi się jedynie, że WPSZB obejmuje całokształt spraw dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym określenie w przyszłości wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony (art. J4 § 1). Dziedziny zastosowania wspólnej polityki bezpieczeństwa przybliżono w konkluzjach Rady Europejskiej w Lizbonie w 1992 r. Zaliczono do nich cztery dziedziny: (1) proces KBWE; (2) politykę rozbrojenia, kontroli zbrojeń w Europie, w tym środki budowy zaufania; (3) nieprolifrację broni nuklearnych; (4) gospodarcze aspekty bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza kontrola transferu technologii militarnych do państw trzecich i kontrola eksportu broni¹⁰. Wyliczenie to nie zostało jednak potraktowane jako wyczerpujące.

Generalizujące ujęcie celów i dziedzin WPB powoduje, że nie jest możliwe klarowne oddzielenie tej polityki (podobnie zresztą, jak wspólnej polityki spraw zagranicznych i bezpieczeństwa w ogóle) od polityk wspólnotowych (zwłaszcza wspólnej polityki handlowej; np. zagadnienia obrotu towarami podstawowymi – żywnością, ropą naftową i gazem ziemnym, niektórymi surowcami mineralnymi)¹¹, a także od polityk wymiaru sprawiedliwości i spraw

⁸ Pozostałe trzy cele to: (1) ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii; (2) promocja współpracy międzynarodowej; (3) rozwój i wzmocnienie demokracji, państwa prawa oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności.

⁹ Tekst Deklaracji: *Conseil européen de Bruxelles, 29 octobre 1993. Déclaration à l'occasion de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne. Conclusions de la Présidence, SN 289/1/93, b.d.m.w., ss. 1-2.*

¹⁰ Pkt 35 Konkluzji. *European Council in Lisbon...*, ss. 405-406.

¹¹ Por. M. Cremona, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relations Powers of the European Community. W: Legal Issues of the Maastricht Treaty...*, ss. 247-258. Autor nazywa wspólną politykę handlową, a nawet politykę zewnętrzną *WE lex specialis* wobec WPSZB.

wewnętrznych (np. problem terroryzmu, handlu narkotykami, problemy imigracji)¹². Wyjątek może ewentualnie dotyczyć aspektu militarnego, chociaż tutaj także trzeba mieć na uwadze to, że np. sprawa kontroli eksportu produktów o podwójnym przeznaczeniu jest jednocześnie przedmiotem zainteresowania wspólnej polityki handlowej i wspólnej polityki bezpieczeństwa¹³.

W sumie, pod względem materialnym, wspólna polityka bezpieczeństwa jest instytucją jedynie względnie samodzielną. Jej istota może być sprecyzowana tylko w przybliżeniu i jako taka powinna być postrzegana w łączności ze sprawami zagranicznymi oraz w kontekście pozostałych dwóch filarów Unii Europejskiej. Taka konkluzja musi nieuchronnie wpływać na pozostałe wymiary WPB.

2. Ważnym elementem wspólnej polityki bezpieczeństwa jest jej wymiar instytucjonalny. Trzeba go widzieć w dwóch kontekstach: wewnętrznym i zewnętrznym. W aspekcie wewnętrznym WPB jest niesamodzielną. Nie ma bowiem specjalnych (poza grupami roboczymi) organów przewidzianych jedynie dla spraw bezpieczeństwa. Co więcej, jak cała WPSZB, jest ona poddana ogólnemu reżimowi instytucjonalnemu Unii. Zasadnicze funkcje w sferze bezpieczeństwa wykonują zatem główne organy Unii: Rada i – do pewnego stopnia – Komisja (art. C TUE)¹⁴. Ponadto, kluczową rolę polityczną spełnia Rada Europejska (art. D). Rada Europejska ustala zasady i ogólne kierunki WPSZB (art. J8 § 1), Rada podejmuje niezbędne decyzje dla zdefiniowania i urzeczywistnienia wspólnej polityki oraz czuwa nad jej jednością, spójnością i skutecznością (art. J8 § 2), Komisja zaś jest *fully associated* i ma prawo inicjatywy (art. J9).

Pozycję drugoplanową mają Parlament Europejski, który jest tylko konsultantem i jest informowany (art. J7) oraz Trybunał Sprawiedliwości. Jednak warto zwrócić uwagę, że mimo iż Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot formalnie nie ma żadnych uprawnień w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. L), to może on wypowiedać się w sprawach granicznych, tj. zarówno w przypadku, gdy WPSZB i polityki wspólnotowe nakładają się na siebie, jak i w sytuacji, gdy trzeba rozgraniczyć obie dziedziny (art. M). Organy wyspecjalizowane w zakresie spraw za-

¹² Por. N. Neuwahl, *op. cit.*, ss. 233-234 oraz 235-236, gdzie dodaje, że nie ma odpowiednich przepisów, które mówiłyby o mocy obowiązującej decyzji podjętych w ramach WPSZB i ich stosowaniu w obrębie koordynacji polityk wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

¹³ Por. B.-Ch. Ryba, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994)*. „Revue du Marché Commun et de l'Union européenne” (RMCUE) nr 384/1995, s. 21.

¹⁴ Unia Europejska ma jednolite ramy instytucjonalne dla zapewnienia spójności i ciągłości działań zmierzających do wykonywania celów w poszanowaniu *acquis communautaire*. Szczególna odpowiedzialność ciąży tu na Radzie i Komisji. Szerzej N. Neuwahl, *op. cit.*, ss. 238-246.

granicznych i bezpieczeństwa – zwłaszcza tzw. Komitet Polityczny – pełnią natomiast tylko rolę pomocniczą¹⁵.

Naturę instytucjonalną wspólnej polityki bezpieczeństwa należy ukazywać też w aspekcie zewnętrznym, tj. w kontekście stosunków Unii Europejskiej z innymi organizacjami bezpieczeństwa europejskiego, w tym zwłaszcza z *NATO* i Unią Zachodnioeuropejską (UZE). W pierwszym przypadku obie sfery instytucjonalne są oddzielone. Niemniej jednak instytucje Unii Europejskiej są zobowiązane do uwzględniania zobowiązań niektórych państw członkowskich płynących z *NATO* i muszą działać w zgodzie ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony ustalaną w *NATO* (art. J4 § 4).

Bardziej ściśle jest powiązanie instytucjonalne obu Unii. W Traktacie z Maastricht Unia Zachodnioeuropejska została potraktowana jako integralna część Unii Europejskiej. Konkretnie, UZE ma za zadanie opracować i wykonać na zlecenie UE decyzje i działania w dziedzinie bezpieczeństwa, o ile mają one implikacje obronne (art. J4 § 2)¹⁶. W Deklaracji członków UZE o roli Unii Zachodnioeuropejskiej i jej stosunkach z UE i *NATO*, dołączonej do Traktatu o Unii Europejskiej¹⁷, sprecyzowano, że UZE będzie rozwijała się jako składnik obrony UE i środek wzmacniania europejskiego filaru *NATO*. W tym też celu będzie formułowała wspólną europejską politykę obronną i czuwała nad jej konkretnym urzeczywistnieniem, rozwijając bardziej własną rolę operacyjną (pkt 2). UZE i UE zdecydowały się też synchronizować daty i miejsca zebrań własnych organów i harmonizować ich metody działania, zapewnić ścisłą współpracę między Radą i Sekretarzem Generalnym UZE a Radą i Sekretarzem Generalnym Rady UE, zbadać możliwości harmonizacji sukcesji przewodnictwa w obu organizacjach i okresu jego trwania, zapewnić regularne informowanie i w razie potrzeby konsultacje Komisji, odpowiednio do jej funkcji, zachęcić do ściślejszej współpracy między zgromadzeniami parlamentarnymi UE i UZE (pkt 3). Dla usprawnienia współpracy zdecydowano się przenieść siedzibę UZE z Londynu do Brukseli (pkt 6), przekształcić Radę UZE w organ stały i stworzyć jednolitą reprezentację UE i UZE przy *NATO* (pkt 7).

W odniesieniu do zaktywizowania roli operacyjnej UZE, jej członkowie zobowiązali się zbadać i określić misję, struktury i właściwe środki, w tym zwłaszcza przez powołanie komórki planowania UZE, ściślejszą współpracę, uzupełniającą *NATO*, zwłaszcza w dziedzinach logistycznej, transportowej,

¹⁵ Por. F. Fink-Hooijer, *op. cit.*, ss. 189-190.

¹⁶ W aneksie IV do Konkluzji Rady Europejskiej z Brukseli (29 X 1993) stwierdzono, że UZE musi zaakceptować prośbę UE i działać zgodnie z polityką UE. Dla zapewnienia spójności wszczynają się wówczas procedury informacyjną i konsultacyjną. Tym niemniej w sferze decyzji operacyjnych UZE jest samodzielna (pkt 2). *Conseil européen de Bruxelles, 29 octobre 1993...*, ss. 30-31.

¹⁷ Tekst: *Traité sur l'Union européenne...*, ss. 242-245.

formacyjnej i nadzoru strategicznego, organizować spotkania szefów sztabu UZE, operacje jednostek wojskowych UZE. Ponadto, postanowiono kontynuować prace nad propozycjami wzmocnienia współpracy w zakresie zbrojeń w celu stworzenia Europejskiej Agencji Zbrojeń oraz przekształcenia Instytutu UZE w Europejską Akademię Obrony i Bezpieczeństwa (pkt 5). UZE po raz pierwszy sformułowała założenia wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa na posiedzeniu Rady w Noordwijk 14 listopada 1994 r.¹⁸ Wspólna polityka bezpieczeństwa w jej wymiarze instytucjonalnym jest więc niesamodzielna wewnątrz UE i przynajmniej częściowo niesamodzielna na zewnątrz (kwestie obrony).

3. Kolejnym kontekstem, w którym należy postrzegać WPB jest jej wymiar instrumentalno-polityczny. Chociaż podstawa istnienia wspólnej polityki dotyczącej spraw zagranicznych i bezpieczeństwa została ujęta w ramy traktatu międzynarodowego, to jednak podstawowe instrumenty i mechanizmy jej funkcjonowania mają naturę polityczną. Traktat z Maastricht konstytuuje dwa zasadnicze instrumenty polityczne: systematyczną współpracę między państwami członkowskimi oraz stopniowo urzeczywistniane wspólne działania w dziedzinach, w których państwa członkowskie mają ważne interesy *en commun* (art. J1 § 3)¹⁹.

Współpraca systematyczna to klasyczna postać wielostronnego współdziałania dyplomatycznego. Opiera się ona na wzajemnym informowaniu i uzgadnianiu w ramach Rady każdej kwestii, która przedstawia wspólny interes. Na zewnątrz może to przybrać kształt wizyt na wysokim szczeblu w imieniu UE, deklaracji i komunikatów politycznych, inicjowania negocjacji, których stroną jest UE, wysyłania misji obserwatorów lub mediatorów²⁰. Współpraca systematyczna wiąże się także z koordynacją działań w ramach organizacji międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Jej zwieńczeniem może być przyjęcie przez Radę jednomyślnie, gdy uzna to za niezbędne, tzw. *common position* (art. J2).

Drugi instrument – wspólne działanie – jest nowością wprowadzoną przez TUE. Źródłem wspólnego działania muszą być ogólne kierunki uchwalane przez Radę Europejską. Jednak to, czy konkretna sprawa zostanie uznana za

¹⁸ Tekst: Assemblée de l'UEO, Actes Officiels, 40ème session ordinaire, IIème partie, XI - XII 1994, III, Documents de séance, document 1443, Paris, 18 XI 1994, ss. 294 - 306, zwł. ss. 303 - 306. Wcześniej UZE dokonała drobniejszych zmian instytucjonalnych: powołano komórkę planowania (1 X 1992, efektywnie od 1 IV 1993), podjęto decyzję o wykorzystaniu Centrum Satelitarnego w Torrejon (Hiszpania) dla celów wojskowych (efektywnie od 28 IV 1993). Por. *The Changing Functions of the Western European Union (WEU). Introduction and Basic Documents*, ed. by A. Blood, R. A. Wessel, Dordrecht-Boston-London 1994, ss. XXIV - XXVII, a także deklaracje petersberską z 19 VI 1992 oraz kirchberską z 9 V 1994, tamże, ss. 137 - 146 i 191 - 202.

¹⁹ Por. J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *Le Traité de Maastricht. Génèse, analyse, commentaires*. Bruxelles 1993, ss. 476 - 481.

²⁰ B.-Ch. Ryba, *op. cit.*, ss. 23 - 24.

nadającą się do *joint action* zależy od Rady, która może także określić, które decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną głosów (głosowanie większościowe jest raczej wyjątkiem niż regułą; art. J3). Wspólne działanie nie może jednak mieć miejsca w sprawach, które mają implikacje obronne (art. J4 § 3).

Należy w tym miejscu zauważyć, że Rada Europejska na posiedzeniu w Lizbonie w 1992 r. ustaliła jako *a first indication* i niewyczerpująco dziedziny geograficzne i horyzontalne dla *joint actions*. Kryterium wyodrębnienia stref geograficznych i horyzontalnych stanowiło istnienie ważnych wspólnych interesów państw członkowskich UE, w tym geograficzna bliskość danego regionu lub kraju, ważny interes UE w zapewnieniu politycznej lub gospodarczej stabilności regionu lub kraju oraz istnienie groźby dla interesów bezpieczeństwa Unii (pkty 11 i 12).

RE zaliczyła do tych stref: (1) Europę Środkową i Wschodnią (m.in. zapewnienie stabilności politycznej i gospodarczej, zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów, nienaruszalność granic), a zwłaszcza Wspólnotę Niepodległych Państw i Bałkany (w tym zapewnienie przestrzegania traktatów rozbrojeniowych i dotyczących kontroli zbrojeń oraz o nieprolifracji broni jądrowej); (2) region śródziemnomorski, w tym głównie Maghreb (zwłaszcza zagrożenia dla stabilizacji w postaci wzrostu ludności, powracających kryzysów społecznych, dużej migracji, wzrostu fundamentalizmu i integryzmu, a także walka z terroryzmem i przemysłem narkotyków, nierozprzestrzenianie broni jądrowej, rozbrojenie, kontrola zbrojeń) i (3) Bliski Wschód (przede wszystkim utrzymanie procesu pokojowego; pkty 13 i 21 - 33)²¹.

Do instrumentarium politycznego WPB należą też środki, które mogą być użyte na zlecenie UE przez UZE. W Deklaracji petersberskiej Rady UZE z 19 czerwca 1992 r. ustalono, że środkiem właściwym będzie użycie sił zbrojnych na mocy decyzji Rady, podjętej zgodnie z Kartą NZ oraz traktatami waszyngtońskim i brukselskim, dla wykonania zadań humanitarnych i ratunkowych, zadań w zakresie *peacekeeping* oraz *in crisis management*, w tym w zakresie *peacemaking* (pkt 3 i 4)²².

Na pograniczu kwestii instytucjonalnych i instrumentalnych WPSZB znajduje się zasada subsydiarności (art. B *in fine* TUE). Oznacza ona, że Unia może działać tylko wtedy, gdy cel działania nie może być osiągnięty w sposób dostateczny przez same państwa członkowskie, a z racji rozmiarów lub

²¹ Por. interesujące zestawienie tamże, ss. 22-23.

²² Warto w tym kontekście zauważyć, że stopniowo powstają jednostki, które mogłyby być podporządkowane UZE. Należą do nich: europejski (efektywnie od 1995), czy interwencyjne siły powietrzno-morskie Francji, Hiszpanii i Włoch. Por. A. Collet, *Le Traité de Maastricht et la Défense*. „Revue Trimestrielle de Droit Européen” (RTDE) nr 2/1993, ss. 228-229.

skutków akcji, może być lepiej spełniony na szczeblu wspólnotowym (art. 3B ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej)²³.

4. Ostatnim wymiarem, w świetle którego należy widzieć istotę wspólnej polityki bezpieczeństwa jest wymiar prawny. Wymiar ten ma dwie postaci. Pierwsza z nich ukazuje, że wprawdzie instrumentarium WPB ma charakter polityczny, lecz jest ujęte w normy prawne i zabezpieczone obowiązkami prawnymi. Traktat o Unii Europejskiej nakłada najpierw na państwa członkowskie obowiązek ogólny: każde państwo musi aktywnie i bez zastrzeżeń popierać WPSZB w duchu lojalności i solidarności oraz powstrzymać się od działań sprzecznych z interesami Unii lub mogących szkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych (art. J1 § 4). Dalej, Traktat z Maastricht formułuje obowiązki mające zabezpieczyć wykonanie wspólnych pozycji i działań. W pierwszym przypadku państwa mają zatem obowiązek czuwania nad zgodnością ich polityk narodowych z pozycjami wspólnymi, a w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach bronić ich (art. J2 § 2 i 3). W drugim są m.in. obowiązane kierować się decyzjami o wspólnym działaniu przy zajmowaniu własnych stanowisk i w toku własnego postępowania (art. J3 pkt 4). Dla jasności obrazu Rada Europejska podkreśliła, że teksty decyzji mają być formułowane rygorystycznie i precyzyjnie, aby można było kontrolować ich przestrzeganie²⁴. Decyzje w sprawie *common positions* i *joint actions* są publikowane w „Official Journal of the European Communities”, seria L (*legislation*).

Instrumenty polityczne mają więc zwieńczenie w postaci decyzji prawnie wiążących. Niestety, nie są one traktowane jako źródła prawa wspólnotowego²⁵. Muszą być zatem potraktowane jako przynależne do ogólnego prawa międzynarodowego i w tym świetle rozpatrywane. Jednocześnie trzeba zauważyć, że poza ogólnymi środkami nacisku politycznego, Traktat o UE nie przewiduje środków zapewniających przestrzeganie obowiązków i decyzji²⁶. Tym samym stanowią one w zasadzie *leges imperfectae*.

Jest jednak jeszcze drugi poziom wymiaru prawnego WPB. Jego istnienie wiąże się ze zjawiskiem implementowania decyzji politycznych podjętych w ramach drugiego filaru Unii przez akty prawa wspólnotowego. Zjawisko to

²³ Zasadę subsydiarności wprowadził do Traktatu o WE Traktat z Maastricht. Zob. F. Fink-Hooijer, *op. cit.*, ss. 178-179. Zasada pomocniczości koresponduje poniekąd z bardzo wąskim zakresem kompetencji ekskluzywnych Wspólnot w sferze bezpieczeństwa, bo dotyczących się jedynie stosowania sankcji gospodarczych. O tym problemie pisze N. Neuwahl, *op. cit.*, ss. 237-238.

²⁴ *Conseil européen de Bruxelles, 29 octobre 1993...*, ss. 20-21.

²⁵ Zob. M. R. Eaton, *op. cit.*, s. 216.

²⁶ F. Fink-Hooijer, *op. cit.*, ss. 177-178. Komisja europejska, odmiennie niż w prawie wspólnotowym, nie jest strażnikiem poszanowania decyzji, bo jest tylko *fully associated* z WPSZB. Państwa członkowskie zatem są zasadniczymi podmiotami i gwarantami zobowiązań w tej sferze.

dotyczy w szczególności dwóch norm. Najważniejsza z nich to art. 228A Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), przepis dodany przez TUE. Zgodnie z jego brzmieniem, wspólna pozycja lub wspólne działanie mogą przewidywać akcję Wspólnoty Europejskiej w postaci przerwania lub ograniczenia, *in toto* lub częściowego, stosunków gospodarczych z jednym lub wieloma krajami trzecimi. W takiej sytuacji Rada wydaje akt prawny większością kwalifikowaną głosów na propozycję Komisji. Akty wydane w tym trybie są aktami prawa wspólnotowego (przede wszystkim rozporządzeniami) i jako takie podlegają kontroli Trybunału Sprawiedliwości, w tym w trybie art. 173 i 175 TWE (skargi na nielegalność aktu i powstrzymanie się od stanowienia prawa)²⁷. Pomimo że art. 228A uważa się za kodyfikację praktyki dotychczas opartej na art. 113 TWE i art. 30 JAE²⁸, to jednak nadal nie jest wykluczone podejmowanie tzw. aktów hybrydowych, opartych na art. 113 TWE i art. J2 lub J3 TUE. Akty takie także są poddane kontroli Trybunału²⁹.

Drugim z przepisów implementujących jest art. 73G TWE. Przepis ten stanowi, że w przypadkach określonych w art. 228A Rada, zgodnie z procedurą tamże wskazaną może podjąć pilne środki w zakresie przepływu kapitałów i płatności w stosunkach z państwami trzecimi. Dopóki Rada nie podejmie takich środków państwa mogą podjąć środki jednostronne³⁰. Akty przyjęte na mocy art. 73G podlegają takiej samej kontroli, jak inne akty prawa wspólnotowego.

III. SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA ONZ

1. System bezpieczeństwa ONZ jest powszechnie znany i nie wymaga tak obszernej prezentacji. Wystarczy, gdy ograniczymy się do przypomnienia jego cech strukturalnych, posługując się logiką podobną do tej, która służyła do opisanego wspólnej polityki bezpieczeństwa UE (wymiar: materialny, instytucjonalny, instrumentalny i prawny).

Podstawowym dokumentem konstytuującym system bezpieczeństwa ONZ jest oczywiście Karta NZ z 26 czerwca 1945 r.³¹, która czyni z utrzymania

²⁷ Zdaniem M. R. Eatona, *op. cit.*, ss. 221 - 222, akty podjęte w ramach WPSZB powinny być traktowane przez Trybunał jak *foreign law*, a więc nie powinien on wypowiadać się o ich ważności lub na temat innego ich aspektu.

²⁸ P. J. Kuyper, *Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy*. W: *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, ed. by M. Maresceau, Dordrecht-London-Boston 1993, s. 390; S. Bohr, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*. EJIL nr 2/1993, s. 267.

²⁹ N. Neuwahl, *op. cit.*, s. 245.

³⁰ Środki takie mogą być decyzją Rady zmodyfikowane lub zniesione.

³¹ Tekst: *Basic Documents in International Law and World Order*, ed. by B. H. Weston, R. A. Falk, A. D'Amato, St. Paul 1990, ss. 16 - 32.

międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jeden z najważniejszych celów Organizacji. System bezpieczeństwa określony w Karcie oparty jest na idei bezpieczeństwa zbiorowego i zakłada podejmowanie efektywnych środków zbiorowych dla zapobiegania i usuwania gróźb dla pokoju oraz w celu likwidacji aktów agresji lub innych naruszeń pokoju, jak też spowodowanie, za pomocą środków pokojowych i w zgodzie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, rozstrzyganie lub załatwianie sporów lub sytuacji międzynarodowych, które mogłyby prowadzić do naruszenia pokoju (art. 1 pkt 1).

W ten sposób w sensie materialnym system bezpieczeństwa ONZ opiera się na trzech elementach: (1) delegalizacji użycia siły zbrojnej jako środka agresywnego; (2) nakazie pokojowego eliminowania sporów międzynarodowych, które mogłyby stanowić groźbę dla pokoju; (3) podejmowaniu innych efektywnych środków utrzymania lub przywrócenia pokoju. Dla jasności obrazu trzeba dodać, że Karta delegalizuje wojnę napastniczą, lecz umożliwia odwołanie się do przyrodzonego prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony do czasu przyjęcia stosownych środków przez organy ONZ (art. 51). Pokojowe rozwiązywanie sporów jest traktowane jako jedna z zasad ONZ (art. 2 pkt 3). Zgodnie z Kartą, państwa członkowskie mają jednak swobodę wyboru konkretnego środka rozwiązania sporu (art. 33), chyba że spór stanowi groźbę dla pokoju, jego naruszenie lub akt agresji, które to okoliczności mogą uaktywnić kompetencje organów ONZ (art. 39)³². Środki utrzymania lub przywrócenia pokoju obejmują wiele możliwości. Mogą to być środki prewencyjne i represyjne, środki niemilitarne i militarne (art. 40 i n.).

2. W sensie instytucjonalnym system bezpieczeństwa ONZ jest złożony. W jego skład wchodzi bowiem zarówno powszechne, jak i regionalne struktury bezpieczeństwa. Strukturę powszechną, o najważniejszym znaczeniu dla całego systemu, tworzą Rada Bezpieczeństwa ONZ, a do pewnego stopnia także Zgromadzenie Ogólne i Sekretarz Generalny. Rada Bezpieczeństwa ponosi główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. To właśnie jej państwa członkowskie przekazały swe uprawnienia w tym zakresie (art. 24 § 1). Może ona w szczególności zalecać stronom sporu pokojowe środki jego rozwiązania (art. 36), może sama być podmiotem rozstrzygającym spór (art. 37, 38) i może zalecać stosowanie lub decydować o sankcjach przeciw podmiotowi zagrażającemu pokojowi, naruszającemu pokój lub dokonującemu agresji (art. 40-42).

Mniejsze uprawnienia mają Zgromadzenie Ogólne (ZO) i Sekretarz Generalny. Pierwszy organ może rozważać ogólne zasady współpracy w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym co do rozbrojenia i regula-

³² Co do definicji tych sytuacji: G. Cohen-Jonathan, *Article 39. W: La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article, sous la direction de J.-P. Cot, A. Pellet, IIème édition, Paris 1991, ss. 655-662.* Należy dodać, że Rada Bezpieczeństwa sama ocenia i kwalifikuje stany faktyczne (art. 34 Karty).

cji zbrojeń, i rekomendować ich przestrzeganie zarówno państwom członkowskim, jak i Radzie Bezpieczeństwa. ZO może też dyskutować o każdej kwestii dotyczącej utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa przedłożonej przez Radę Bezpieczeństwa, państwo członkowskie, a nawet państwo nie będące członkiem i podejmować stosowne zalecenia. Jest również uprawnione do zwracania uwagi Rady Bezpieczeństwa na sytuacje, które mogą zagrozić międzynarodowemu pokojowi lub bezpieczeństwu (art. 12). Wreszcie, Zgromadzenie ma kompetencję badania i rozstrzygania sporów międzynarodowych, która aktualizuje się na prośbę Rady Bezpieczeństwa (art. 12, 14).

Zgromadzenie Ogólne ma zatem głównie uprawnienia studyjne i rekomendacyjne. Wszelako życie międzynarodowe wymusiło uznanie jeszcze jednej kompetencji: prawa stosowania sankcji. Uprawnienie to, o charakterze wyjątkowym, ma za podstawę rezolucję samego ZO z 3 listopada 1950 r. nr 337A(V): *Uniting for Peace*. Dzięki niej, w przypadku braku jednomyślności stałych członków Rady Bezpieczeństwa i związanego z tym paraliżu funkcji utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w obliczu groźby dla pokoju, naruszenia pokoju lub aktu agresji, Zgromadzenie uzyskuje prawo użycia środków zbiorowych, w tym podjęcia decyzji o użyciu sił zbrojnych dla utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (pkt 1)³³.

Sekretarz Generalny ONZ może z kolei zwracać uwagę Radzie Bezpieczeństwa na każdą kwestię, która w jego opinii zagraża utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 99). Sprawuje on też operatywne kierownictwo operacji pokojowych ONZ i pełni inne funkcje zlecone przez główne organy ONZ (art. 98)³⁴.

Drugim elementem systemu bezpieczeństwa ONZ są struktury regionalne. Ciężar odpowiedzialności za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spoczywa bowiem także na *regional arrangements or agencies* (art. 52 § 1)³⁵. Instytucje te są kompetentne do rozstrzygania sporów lokalnych

³³ Tekst (fragmenty): tamże, ss. 181-182. Por. ciekawe uwagi o tej rezolucji i jej aktualnym wymiarze: W. Czaplński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa 1993, ss. 75 i n.

³⁴ L. Zapałowski, *Operacje pokojowe ONZ*. Kraków 1989, ss. 33-37.

³⁵ Karta NZ nie precyzuje tych pojęć. Sekretarz Generalny ONZ w *An Agenda for Peace* stwierdził: „The Charter deliberately provides no precise definition of regional arrangements and agencies, thus allowing useful flexibility for undertakings by a group of States to deal with a matter appropriate for regional action which also could contribute to the maintenance of international peace and security. Such associations or entities could include treaty-based organizations, whether created before or after the founding of the United Nations, regional organizations for mutual security and defence, organizations for general regional development or for cooperation on a particular economic topic or function, and groups created to deal with a specific political, economic or social issue of current concern” (pkt 61). *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 June 1992, A/47/277*. Tekst: „International Legal Materials” nr 4/1992, ss. 956-976.

jeszcze przed ich odesłaniem do Rady Bezpieczeństwa (§ 2 i 3 art. 52). Rada Bezpieczeństwa może korzystać z nich dla zapewnienia przestrzegania działań podjętych w wykonywaniu jej decyzji. Jednakże instytucje regionalne mogą posługiwać się środkami militarnymi wyłącznie na podstawie upoważnienia Rady Bezpieczeństwa (art. 53)³⁶.

W *An Agenda for Peace* Sekretarz Generalny pisze na temat relacji między Radą Bezpieczeństwa a systemami regionalnymi tak:

Security Council has and will continue to have primary responsibility for maintaining international peace and security, but regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burden of Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs (pkt 64).

Porozumieniem regionalnym w sensie rozdz. VIII Karty NZ jest aktualnie Konferencja (Organizacja) Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która uznała się za taką na szczycie helsińskim w 1992 r., powołując jednocześnie do życia Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa KBWE³⁷. KBWE oznajmiła, że traktuje siebie jako istotne ogniwo między bezpieczeństwem europejskim i globalnym³⁸. Nie zamierza naruszać praw i obowiązków Rady Bezpieczeństwa, a wręcz odwrotnie – będzie ściśle współpracować z ONZ, szczególnie w celu zapobiegania i rozwiązywania konfliktów. Jak podkreślono to w Decyzjach szczytu budapeszteńskiego z 6 grudnia 1994 r., KBWE ma być jednak pierwszoplanowym ośrodkiem rozwiązywania sporów lokalnych. Dla ułowodnienia swej zdolności regulacyjnej i operacyjnej w sferze bezpieczeństwa europejskiego KBWE przyjęła wówczas także Kodeks postępowania w sferze polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa, a także zasady rządzące nieproliferacją broni masowego rażenia i kontroli upowszechniania technologii raketowej³⁹. Wydaje się, że ONZ zaaprobowala KBWE jako porozumienie regionalne⁴⁰.

³⁶ Klasycznym opracowaniem w zakresie prawa międzynarodowego jest książka R. Bierzanka, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*. Warszawa 1977.

³⁷ Deklaracja szczytu helsińskiego, pkt 25; Decyzje helsińskie, IV, pkt 2; co do Forum – część V Decyzji. Tekst: KBWE. *Dokument helsiński 1992. Wyzwania czasu przemian*. Warszawa 1992.

³⁸ W Dokumencie budapeszteńskim: *Towards a Genuine Partnership in a New Area* z 6 XII 1994 KBWE stwierdziła, że jest strukturą bezpieczeństwa obejmującą państwa od Vancouver do Władystoku (Deklaracja, pkt 3). Tekst: „Human Rights Law Journal” nr 11-12/1994, ss. 449-464.

³⁹ Decyzje, I, pkt 26. Kodeks stanowi część V Decyzji.

⁴⁰ W maju 1993 r. Sekretarz Generalny ONZ i Przewodniczący Rady KBWE uzgodnili w drodze wymiany not ramy współpracy i koordynacji działań między obu instytucjami. Uzgodnienie to obejmuje m.in. regularną wymianę informacji w dziedzinie wczesnego ostrzeżenia, zapobiegania konfliktom, szerzenia wartości demokratycznych i przestrzegania praw człowieka, a także ewentualne wspólne misje wyjaśniające i inne odnoszące się do zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Przykładem współdziałania ONZ i KBWE jest działalność misji obserwacyjnych i mediacyjnych w b. ZSRR, w ramach których podział pracy między nimi jest każdorazowo uzgadniany. Zob. G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*. Warszawa 1994, ss. 97-98.

3. Istotnym wymiarem systemu bezpieczeństwa ONZ jest wymiar instrumentalny. NZ posługują się instrumentami politycznymi i prawnymi (granica między nimi nie jest zbyt ostra). Pierwsze z nich należą do sfery dyplomatycznej. Sekretarz Generalny w *An Agenda for Peace* z 1992 r. wymienia w tym kontekście cztery środki, a właściwie ich zespoły: *preventive diplomacy* (zapobieganie sporom, zapobieganie ich eskalacji, ograniczenie zasięgu przez: środki budowy zaufania, *fact-finding*, wczesne ostrzeżenie, *preventive deployment*, strefy zdemilitaryzowane), *peacemaking* (skłanianie stron wrogich do porozumienia przez środki pokojowe z rozdz. VI Karty), *peace-keeping* (*deployment* sił zbrojnych lub policyjnych NZ za zgodą stron; technika ta łączy prewencję z czynieniem pokoju) oraz *post-conflict peace building* (działanie na rzecz zidentyfikowania i podtrzymania struktur, które będą zmierzały do wzmocnienia i okrzepnięcia pokoju aby uniknąć powrotu do konfliktu)⁴¹. Instrumenty prawne z kolei wiążą się z podejmowaniem uchwał prawnie obowiązujących i ze stosowaniem sankcji politycznych, gospodarczych i wojskowych (art. 41, 42)⁴². Instrumentem swoistym są tzw. operacje pokojowe ONZ⁴³.

Instrumenty prawne i polityczne mogą być stosowane w sposób scentralizowany, jak też w sposób zdecentralizowany (na podstawie rozdz. VIII Karty). Pamiętać zarazem trzeba, że w zakresie systemu bezpieczeństwa ONZ mieści się też indywidualne i zbiorowe prawo samoobrony (art. 51).

4. Ostatnią sprawą, jaką należy podnieść jest wymiar prawny systemu bezpieczeństwa ONZ. Podobnie, jak w przypadku wspólnej polityki bezpieczeństwa UE, należy go postrzegać w dwóch aspektach. Po pierwsze, wymiar prawny ujawnia się w tym, że podstawy systemu ONZ mają charakter prawny. Karta jest bowiem traktatem międzynarodowym, który nadto korzysta z przywileju pierwszeństwa w kolizji z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi (art. 103).

Ważniejszy jest jednak drugi aspekt. Dowodzi on tego, że w systemie ONZ możliwe jest posługiwanie się w sferze bezpieczeństwa aktami prawnymi. Noszą one zresztą nazwę decyzji. Ich wykonanie jest obowiązkowe dla wszystkich członków ONZ lub dla członków wyznaczonych przez Radę Bezpieczeństwa (art. 25, 48)⁴⁴. Uwaga ta w szczególności odnosi się do stosowania sankcji. Także uchwały organizacji i porozumień regionalnych

⁴¹ Definicje podane w punktach 20-21. Zob. też pkty 23-59.

⁴² Niekiedy rezolucje Rady Bezpieczeństwa jednocześnie zawierają elementy polityczne i prawne. Por. G. Cohen-Jonathan, *op. cit.*, s. 663.

⁴³ O tym pojęciu: L. Zapałowski, *op. cit.*, ss. 38-40.

⁴⁴ E. Suy uważa nawet, że w przypadku rezolucji Rady podjętych przy zastosowaniu rozdz. VII Karty (Akcja na wypadek gróźb dla pokoju, naruszeń pokoju i aktów agresji), w razie wątpliwości domniemywa się charakter prawny. E. Suy, *Article 25. W: La Charte...*, s. 478.

działających w sferze utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa mogą mieć walor prawny.

5. System bezpieczeństwa ma w ramach ONZ w poważnym zakresie autonomiczny charakter. Dotyczy to wszystkich omawianych wymiarów i jest generalnym skutkiem tego, że kwestia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest najważniejszym przedmiotem troski całej ONZ. Innymi słowy, kwestie bezpieczeństwa istotnie determinują cały system ONZ i wpływają na jego kształt oraz efektywność. Wszystkie inne sprawy są uważane albo za podporządkowane tej tematyce, albo za jej aspekty.

IV. RELACJE MIĘDZY WSPÓLNĄ POLITYKĄ BEZPIECZEŃSTWA UE A SYSTEMEM BEZPIECZEŃSTWA ONZ

Relacje między WPB Unii Europejskiej a systemem bezpieczeństwa ONZ (i KBWE jako elementem regionalnym systemu) są z natury rzeczy złożone. Wymagają one zatem uporządkowania. W pewnym uproszczeniu wydaje się, że można je opisać przez pryzmat trzech płaszczyzn: ideologicznej, formalno-prawnej oraz funkcjonalnej. Pierwsza z nich będzie dotyczyła określenia relacji konceptualnych i strukturalnych: rozumienia bezpieczeństwa międzynarodowego, postrzegania charakteru stosunków i stopnia przystawalności obu systemów. Druga płaszczyzna ukáže stopień powiązań formalnych, natomiast trzecia stopień i zakres powiązań praktycznych.

A. Płaszczyzna ideologiczna

1. Dla właściwego rozumienia stosunków konceptualnych między wspólną polityką bezpieczeństwa UE a systemem ONZ należy najpierw określić jak w obu układach pojmuje się bezpieczeństwo międzynarodowe. Karta NZ nie wyjaśnia wskazanego terminu, chociaż w stosunku do Paktu LN doczekał się on swoistej nobilitacji⁴⁵. Przybliżenie jego istoty pozostawione zostało zatem praktyce. W rezultacie w długim okresie zimnej wojny dominowało wąskie, ograniczające się do spraw politycznych i militarnych widzenie bezpieczeństwa. Zmiana tego stanu dokonała się w pewnym zakresie w zasadzie dopiero po 1989 r. Tak więc, mimo że kwestie polityczne i wojskowe nadal stanowią istotną część omawianego pojęcia, to jednak pojawiły się na szerszą skalę także

⁴⁵ L. Ehrlich podaje, że „bezpieczeństwo międzynarodowe” figuruje we wstępie i w 22 przepisach Karty, podczas gdy w Pakcie mówiło się tylko o pokoju, pokoju międzynarodowym względnie światowym. L. Ehrlich, *Karta Narodów Zjednoczonych wraz ze Statutem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Uwagi wstępne – teksty – komentarze*. Kraków 1946, s. 26.

gospodarcze, społeczne i ekologiczne wymiary bezpieczeństwa⁴⁶. Identyczne stanowisko zajmuje obecnie także KBWE, która w Deklaracji szczytu KBWE z 1992 r. stwierdziła:

Our approach is based on our comprehensive concept of security as initiated in the Final Act. This concept relates the maintenance of peace to the respect for human rights and fundamental freedoms. It links economic and environmental solidarity and co-operation with peaceful inter-State relations. This is equally valid in managing change as it was necessary in mitigating confrontation (pkt 21).

Podobne rozumienie bezpieczeństwa, jak się okazuje, ujawnia się w licznych dokumentach Unii Europejskiej i jej ramienia obronnego Unii Zachodnioeuropejskiej. Już art. J4 § 1 TUE stwierdza, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje „wszystkie aspekty bezpieczeństwa”. Takie podejście widoczne jest też w konkluzjach Rady Europejskiej UE z Lizbony z 1992 r. w związku z określaniem dziedzin geograficznych i horyzontalnych dla wspólnych działań i w przybliżeniu znaczenia wymiaru bezpieczeństwa WPSZB (proces KBWE w ogólności, gospodarcze aspekty bezpieczeństwa – pkt 35), a także w konkluzjach Rady Europejskiej z Brukseli z października 1993 r. (zapewnienie bezpieczeństwa europejskiego ma wiązać się z ograniczeniem ryzyka m.in. dla charakteru demokratycznego Unii i jej państw członkowskich, ich stabilizacji gospodarczej i stabilizacji regionów sąsiadujących – I, pkt 2).

Taką perspektywę bezpieczeństwa w pełni aprobeuje i rozwija Unia Zachodnioeuropejska. Zaakceptowano to m.in. w Deklaracji nadzwyczajnego spotkania państw członkowskich UZE z państwami Europy Środkowej i Wschodniej w Bonn 19 czerwca 1992 r. (pkt 3), a także w Deklaracji luksemburskiej UZE z 22 listopada 1993 r. wydanej z okazji wejścia w życie Traktatu z Maastricht (I, pkt 1 ust. 3)⁴⁷. Można zatem powiedzieć, że bardzo zbliżone, jeśli nie jednakowe pojmowanie bezpieczeństwa międzynarodowego w obu systemach jest faktem, który powinien być oceniany pozytywnie, tj. jako powód do zbliżenia.

2. Drugim elementem, na który należy zwrócić uwagę przy rozważaniu stosunków ideologicznych jest charakter relacji międzysystemowych. Nie jest on sprecyzowany w Traktacie o Unii Europejskiej. Więcej informacji na ten temat uzyskujemy z oświadczeń politycznych Rady Europejskiej UE i Rady UZE. Na uwagę zasługują w szczególności dwa fragmenty konkluzji Rady Europejskiej z Brukseli z 29 października 1993 r. W pierwszym z nich Rada mówi, że celem WPSZB jest uczynienie Unii zdolną do wyrażania jednolitej

⁴⁶ Por. M. Lachs, *Article 1 para. 1. W: La Charte...*, ss. 31-38; J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa. W: Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*. Pod red. J. Kukułki, Warszawa 1994, ss. 32-37.

⁴⁷ Teksty deklaracji: *The Changing Functions of the Western European Union...*, ss. 149-151, 183-190.

opinii i skutecznego działania we własnych interesach i w interesach wspólnoty międzynarodowej w ogólności. W drugim z kolei stwierdza jednoznacznie: wspólna polityka w dziedzinie bezpieczeństwa będzie opierała się na globalnej koncepcji bezpieczeństwa⁴⁸. Ponadto w aneksie IV do konkluzji Rada Europejska uznaje, że możliwe jest wezwanie UE przez ONZ lub KBWE do wniesienia wkładu w rozwiązanie kwestii mających implikacje obronne. W takim przypadku UE zleci działanie UZE⁴⁹. Z kolei w deklaracji przyjętej na szczycie w Cannes (26-27 VI 1995) z okazji 50. rocznicy ONZ Rada Europejska z jednej strony poparła wysiłki ONZ podjęte dla wzmocnienia działań w sferze dyplomacji prewencyjnej i utrzymania pokoju, „w dziedzinie, w której ONZ wykonuje rolę nie do zastąpienia, ponieważ jako jedyna może zdecydować o użyciu siły w stosunkach międzynarodowych”, a z drugiej zaznaczyła, że UE jest zasadniczym dostarczycielem wsparcia finansowego i wojskowego dla operacji utrzymania pokoju, pierwszym donatorem wielostronnej pomocy rozwojowej i pomocy humanitarnej, w czym ma zamiar nadal wspierać ONZ⁵⁰. UE uznała też w Essen „przyszłą OBWE” za element paneuropejskiego systemu bezpieczeństwa⁵¹. Unia stara się zatem uznać w sferze bezpieczeństwa prymat ONZ i – do pewnego stopnia – KBWE⁵² i tym samym wpisać w system bezpieczeństwa zbiorowego.

Taki kierunek myślenia jest też widoczny w Deklaracji petersberskiej UZE z 1992 r., gdzie wyraźnie popiera się ideę uznania KBWE za organizację regionalną w sensie rozdz. VIII Karty NZ oraz deklaruje gotowość implementowania środków prewencyjnych i represyjnych przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ lub instytucje KBWE (I, pkt 1 i 2). W podobnym duchu wypowiada się Rada UZE w Deklaracji luksemburskiej, gdzie ponadto podkreśla szczególną rolę KBWE w przyszłej strukturze bezpieczeństwa z racji jej ogólnoeuropejskiego i transatlantyckiego charakteru (II, pkt 1 i 2)⁵³. Wreszcie w dokumencie z Noordwijk z 1994 r., przy okazji określania poziomów odpowiedzialności i interesów europejskich w sferze obrony UZE uznało, że jednym z nich może być promocja bezpieczeństwa, stabilności

⁴⁸ *Conseil européen de Bruxelles, 29 octobre 1993...*, ss. 2 i 19.

⁴⁹ Tamże, s. 30.

⁵⁰ Tekst: *Conseil européen de Cannes, 26-27 juin 1995, Conclusions de la Présidence, SN 211/95, b.d.m.w.*, ss. 34-36.

⁵¹ Tak pkt 5 Konkluzji Rady Europejskiej. Tekst: *Conseil européen d'Essen, 9-10 décembre 1994, Conclusions de la Présidence, SN 300/94, b.d.m.w.*, s. 16.

⁵² Por. pkt 2 i 4 Deklaracji Rady Unii Europejskiej z okazji 20. rocznicy podpisania Aktu końcowego w Helsinkach w 1975 r., 1 VIII 1995 r. Tekst: „Communication à la presse” 9384/95 (Presse 238).

⁵³ W Konkluzjach wstępnych dla określenia wspólnej europejskiej polityki obronnej, zawartych w dokumencie z Noordwijk z 1994 r. określono KBWE jako organizację dyplomacji prewencyjnej, odpowiedzialną za stworzenie struktur opartych na współpracy, za akcje na rzecz demokracji, prymatu prawa, poszanowania praw człowieka i mniejszości (pkt 18 Konkluzji).

i wartości demokratycznych w całym świecie, zwłaszcza w wykonaniu środków utrzymania pokoju i rozwiązywania kryzysów pod egidą ONZ lub KBWE, indywidualnie lub w ramach UZE lub NATO (pkt 4)⁵⁴.

Wola UE wpisania wspólnej polityki bezpieczeństwa w ogólny system bezpieczeństwa międzynarodowego ujawnia się również w politycznej akceptacji akcji podejmowanych przez Narody Zjednoczone. Aprobata Unii dotyczy przy tym tak operacji pozaeuropejskich, jak też europejskich. Tak też w konkluzjach spotkania w Birmingham 16 października 1992 r. Rada Europejska podpisała się pod rezolucjami Rady Bezpieczeństwa dotyczącymi konfliktu w byłej Jugosławii (półwyspu Prevlaka, potępienia zbrodni wojennych, wyłączenia strefy powietrznej dla odbywania lotów, rozwoju UNPROFOR II w związku z zapewnieniem ochrony konwojów z pomocą humanitarną i eskortowania jeńców; potwierdzono też potrzebę utrzymania sankcji i embarga na broń) oraz wyraziła pełne poparcie amb. Sahanouna, działającego w imieniu ONZ, w doprowadzeniu do zgody narodowej i pokojowego rozwiązania konfliktu wewnętrznego w Somalii⁵⁵. W tym samym kontekście należy też postrzegać wyrazy potępienia UE za naruszenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, jak w przypadku potępienia ataków na Srebrenicę z pogwałceniem rezolucji nr 819, 824 i 836⁵⁶.

Godne odnotowania jest też to, że UE zdecydowała, iż wszystkie deklaracje polityczne większej wagi przyjęte w ramach wspólnej polityki spraw zagranicznych i bezpieczeństwa będą przekazywane Sekretarzowi Generalnemu ONZ⁵⁷. W sumie dążenie do ułożenia wspólnej polityki bezpieczeństwa w zgodzie z systemem ONZ należy uznać za zjawisko pozytywne, wyraz subordynacyjnego rozumienia bezpieczeństwa międzynarodowego.

3. Trzecia kwestia, która się nasuwa dotyczy teoretycznego określenia stopnia przystawalności obu omawianych systemów. W istocie chodzi tu o porównanie wymiarów materialnego, instytucjonalnego, instrumentalnego i prawnego WPB Unii Europejskiej i systemu ONZ. Najprostsza jest ocena relacji w pierwszym wymiarze. Ułatwia ją znakomicie stwierdzenie w zasadzie tożsamesgo pojmowania bezpieczeństwa. Można zatem powiedzieć, że oba systemy są porównywalne co do celów i dziedzin, chociaż inaczej rozłożone są akcenty. WPB większy nacisk kładzie na regionalizm (nawet subregionalizm)

⁵⁴ Pozostałe trzy poziomy to: bezpośrednia odpowiedzialność za bezpieczeństwo i obronę własnych narodów, odpowiedzialność za projektowanie bezpieczeństwa i stabilności z jakiej korzysta Europa Zachodnia dla całej Europy i odpowiedzialność za popieranie stabilności w regionie pogranicznym M. Śródziemnego w celu wzmocnienia bezpieczeństwa europejskiego.

⁵⁵ Aneksy II i III do Konkluzji. Tekst: *Conseil européen de Birmingham, 16 octobre 1992, Conclusions de la Présidence*, SN 343/2/92, b.d.m.w., ss. 7-8, 10.

⁵⁶ Deklaracja Urzędu Przewodniczącego Rady w imieniu UE dotycząca sytuacji w Srebrenicy, 13 VII 1995 r., „Communication à la presse” 9004/95 (Presse 218).

⁵⁷ F. Fink-Hooijer, *op. cit.*, s. 179.

bezpieczeństwa, który umiejscowiony jest dopiero w systemie ogólnym, podczas gdy w ONZ dostrzega się wyraźniej współzależność globalnego i regionalnego bezpieczeństwa, dając priorytet akcjom Rady Bezpieczeństwa. Ponadto, dziedziny WPB ujęte są wężej od wszechogarniającego systemu ONZ, chociaż są zarazem lepiej skonkretyzowane.

Bardziej delikatna jest sprawa przystawalności systemów w wymiarach instytucjonalnym, instrumentalnym i prawnym. Tu daje o sobie znać zwłaszcza to, że WPB jest tworem nowym, nie do końca jeszcze przemyślanym (por. art. J4 § 6 TUE). Stąd polityka bezpieczeństwa jest krucha instytucjonalnie, dysponuje słabym instrumentarium politycznym i ma niski stopień zagęszczenia obowiązków prawnych. Ma ona jedynie akcesoryjny charakter w ramach Unii Europejskiej jako takiej. W efekcie WPB jest zatem zamierzeniem ambitnym, lecz konceptualnie niedojrzałym. Słabo też przystaje do rozwiniętego, chociaż krytykowanego za brak efektywności, systemu ONZ, gdzie problematyka bezpieczeństwa jest zagadnieniem kluczowym, wokół którego zorganizowany jest system instytucjonalny, instrumentalny i prawny ONZ jako takiej.

B. Płaszczyzna formalnoprawna

Stosunki między wspólną polityką bezpieczeństwa UE a systemem NZ powinny być też rozpatrywane w płaszczyźnie formalnoprawnej. Przy tym ważne wydają się głównie te normy prawne, które znajdują się w traktatach Unii Europejskiej i prawie wspólnotowym, ponieważ ze względu na czas powstania Wspólnot (tym bardziej UE) takie normy nie mogły się znaleźć w Karcie NZ.

Zasadniczą uwagę należy zatem przywiązać do Traktatu z Maastricht. Tu znajdują się dwie ważne normy. Pierwsza z nich określa cele WPSZB, pokazując, że jednym z nich jest utrzymanie pokoju i wzmocnienie międzynarodowego bezpieczeństwa zgodnie z Kartą NZ oraz zasadami helsińskiego Aktu Końcowego i celami Karty paryskiej KBWE (art. J1 § 2 ust. 2). Druga norma stanowi, że państwa członkowskie UE reprezentowane w organizacjach międzynarodowych lub na konferencjach międzynarodowych, w których nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek informowania pozostałych państw członkowskich o każdej sprawie stanowiącej wspólny interes. W szczególności państwa członkowskie, które jednocześnie są członkami Rady Bezpieczeństwa będą uzgadniały własne stanowiska i będą w pełni informowały pozostałe państwa członkowskie. Państwa członkowskie, które są stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa będą czuwały w wykonywaniu swych funkcji nad obroną stanowisk i interesu Unii, jednak bez szkody dla odpowiedzialności, która na nich ciąży z racji postanowień Karty NZ (art. J5 § 4).

Art. J1 § 2 w zacytowanym zakresie zawiera normę ogólną, która determinuje poczynania Unii w sferze bezpieczeństwa. Jednak jako postanowienie oznaczające cel jest stosunkowo mało konkretnym sposobem związania WPB z systemem ONZ. Jego rzeczywiste znaczenie może zatem w braku norm szczegółowych w samym TUE, określić wyłącznie praktyka. W przypadku art. J5 § 4 jest inaczej. Przepis ten bowiem nakłada konkretne obowiązki i stara się pokazać sposób rozwiązania ewentualnej kolizji zobowiązań płynących z Karty NZ i z TUE (zresztą dając pierwszeństwo Kartce). Zarazem jednak brak odpowiednich zabezpieczeń w razie nierespektowania tej normy może rodzić obawy co do jej efektywności⁵⁸.

Wyraźne powiązania formalnoprawne między WPB a systemem bezpieczeństwa ONZ są zatem nieliczne. Jedne z nich (art. J1 § 2) mają charakter pozytywny, lecz zarazem są bardzo elastyczne, mało zobowiązujące. Inne (art. J5 § 4) są z kolei bardziej klarowne, lecz mają negatywną naturę. W tych okolicznościach szczególnie ważne będzie rozpoznanie płaszczyzny funkcjonalnej relacji międzysystemowych.

C. Płaszczyzna funkcjonalna

Stosunki praktyczne między wspólną polityką bezpieczeństwa Unii a systemem ONZ są intensywne i wieloaspektowe. Dla ich usystematyzowania trudno się posłużyć jednolitym kryterium. Dlatego też wydaje się użyteczne przedstawienie stosunków wzajemnych z dwóch perspektyw: makropolitycznej i problemowej. Pierwsza z nich pozwoli wyjaśnić rzeczywiste interakcje (lub ich brak) w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego: globalnego i europejskiego, w tym co do KBWE. Druga perspektywa zaś umożliwi dostrzeżenie oddziaływań (ich braku) w takich sferach, jak rozbrojenie, kontrola zbrojeń, nieprolifracja i gospodarcze aspekty bezpieczeństwa.

Perspektywa makropolityczna

1) Unia Europejska w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego może być potraktowana jako ośrodek inicjatywny i implementacyjny. W obydwu przypadkach taka aktywność Unii (przedtem Wspólnot) nie jest wynikiem

⁵⁸ Art. J5 § 4 jest próbą wyeliminowania dotychczasowej praktyki nadmiernie samodzielnej postawy Francji, a zwłaszcza Zjednoczonego Królestwa. Por. Deklaracja brukselska z X 1993 r., *Conseil européen de Bruxelles, 29 octobre 1993...*, ss. 21 - 22 oraz M. R. Eaton, *op. cit.*, ss. 222 - 223.

zapisanych norm prawnych, lecz następstwem praktyki, ewolucji życia społecznego⁵⁹. Jako ważny czynnik polityki międzynarodowej UE podejmuje różne inicjatywy. Wśród nich są też takie, które dotyczą bezpieczeństwa. Przykładem takiego postępowania, wówczas jeszcze EWG, w odniesieniu do ONZ może być inicjatywa podjęcia przez Radę Bezpieczeństwa bardziej rygorystycznych środków wobec nowej Jugosławii dla wzmocnienia skuteczności embarga na broń nałożonego na mocy rezolucji nr 713 oraz wezwanie do nałożenia embarga na dostawy ropy naftowej⁶⁰. Z kolei dobrym przykładem działania inicjatywnego w odniesieniu do KBWE może być propozycja (przyjęta na Forum KBWE na temat współpracy w zakresie bezpieczeństwa i potwierdzona w Budapeszcie w 1994) kodeksu postępowania w sferze polityczno-militarnych aspektów bezpieczeństwa oraz zasad transferu broni konwencjonalnej⁶¹.

Niekiedy UE podejmuje samodzielne działania makropolityczne dla zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego czy europejskiego. W takiej sytuacji ONZ i KBWE są włączane w akcję Unii. Przykładem w tej mierze jest inicjatywa tzw. Paktu stabilizacji w Europie, który stanowi pierwszą *joint action* UE⁶². Celem Paktu było przyczynienie się do stabilizacji w Europie przez zapobieżenie potencjalnym napięciom i konfliktom, które grożą zachwianiem równowagi na kontynencie (głównie kwestie konsolidacji granic i ochrony mniejszości w Europie Środkowej i Wschodniej). Formą działania stała się konferencja zwołana do Paryża (zorganizowana przy dwóch okrągłych stołach: państw stowarzyszonych ze Wspólnotami i państw bałtyckich; spotkania odbywały się w Brukseli, Kopenhadze, Wiedniu i Bonn), zaś metodą osiągnięcia celu zawieranie traktatów dwustronnych i włączenie takich traktatów już zawartych do Paktu, jednak bez przeobrażania ich natury prawnej. W konferencji uczestniczyły jako zaproszone ONZ i KBWE (także Rada

⁵⁹ Nie stanowią takiej podstawy prawnej art. 5 i art. 234 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, które jedynie formułują zasadę lojalności wobec wiążącego już państwa członkowskie prawa międzynarodowego. Karta NZ z kolei wiąże tylko państwa członkowskie (art. 25). Por. S. Bohr, *op. cit.*, ss. 262, 265; J. Verhoeven, *Article 224*. W: *Traité constituant la CEE*. Commentaire article par article, sous la direction de V. Constantinesco, J.-P. Jacqué, R. Kovar, D. Simon, Paris 1993, ss. 1403-1409. Por. także art. 48 § 2 Karty NZ.

⁶⁰ S. Bohr, *op. cit.*, ss. 260-261.

⁶¹ O tym jako o inicjatywie Unii (WE i państw członkowskich) w: Deklaracji luksemburskiej Rady Europy z 22 XI 1993, II, pkt 2.

⁶² Decyzje 93/728/CFSP z 20 XII 1993 (O.J. 1993, L 339) i 94/367/CFSP z 14 VI 1994, w tym zwłaszcza aneks (O.J. 1994, L 165). Na temat inicjatywy zob. *Conseil européen de Bruxelles, 10-11 décembre 1993, Conclusions de la Présidence*, SN 373/1/93, b.d.m.w., ss. 18-19 oraz aneks I, ss. 24-28. Sukces Paktu jest jednak bardzo względny z uwagi na paternalizm Unii i asymetrię zobowiązań. Por. F. Benoit-Rohner, *Le Pacte de stabilité: la première action «diplomatique» commune d'envergure de l'Union européenne*. RTDE nr 4/1994, ss. 566, 575. Zob. też B.-Ch. Ryba, *op. cit.*, ss. 26-27.

Europy, UZE i NATO). Warto dodać, że strażnikiem poszanowania Paktu stała się OBWE, dowodząc w ten sposób możliwości implementowania działań UE przez regionalną strukturę systemu bezpieczeństwa ONZ⁶³.

2) Obok działalności inicjatywnej UE podejmuje także działania o charakterze wykonawczym. Implementacja może dotyczyć rezolucji Rady Bezpieczeństwa, konwencji przyjętych w ramach ONZ w sferze bezpieczeństwa, a nawet działań politycznych – uchwał konferencji organizowanych pod auspicjami ONZ. Może też odnosić się do działań KBWE.

Gdy chodzi o (przede wszystkim) wiążące rezolucje Rady Bezpieczeństwa, to praktyka zapewniania im skuteczności sięga końca lat sześćdziesiątych. Wówczas jednak implementacji dokonywały same państwa członkowskie Wspólnot⁶⁴. Uskutecznianie rezolucji ONZ przez Wspólnoty (potem Unię i Wspólnoty) jest natomiast zjawiskiem stosunkowo nowym. Wiązać je należy głównie z działaniami podejmowanymi przeciwko Irakowi w związku z inwazją na Kuwejt (1990 – do chwili obecnej), przeciwko Libii w związku z popieraniem terroryzmu międzynarodowego (afery Lockerbie; 1992 – do chwili obecnej), a zwłaszcza przeciwko nowej Jugosławii w związku z konfliktem w Chorwacji, a potem w Bośni i Hercegowinie (od 1991 do chwili obecnej). Rezolucje Rady Bezpieczeństwa były i są implementowane niemal w stu procentach. W przypadku, gdyby środki polityczne lub prawne Unii (Wspólnot) były podejmowane z wyprzedzeniem, są one następnie dostosowywane do rezolucji ONZ⁶⁵. Z formalnego punktu widzenia rezolucje Rady Bezpieczeństwa są powoływane we wstępach zarówno decyzji przyjętych w ramach WPB, jak też rozporządzeń i decyzji wspólnotowych. Tam też jest potwierdzana ich treść⁶⁶.

Implementacja może dotyczyć także przyjętych w ramach ONZ konwencji. W istocie jest to wykonywanie nie tylko samej konwencji, lecz także działań ONZ zmierzających do zapewnienia jej efektywnego obowiązywania. Tak też w związku z Konwencją o zakazie lub ograniczeniu użycia niektórych broni konwencjonalnych przyjętą w ONZ w 1980 r. Rada przyjęła 12 maja 1995 r.

⁶³ W aneksie do decyzji Rady z 1994 r. stwierdzono w pkt 5.2: „The Pact on Stability in Europe will be entrusted to the CSCE which will be requested to be responsible for evaluating and for monitoring, according to its procedures, the implementation of the agreements and arrangements as well as the commitments which comprise them, placing the follow-up activities and meetings within substantive and organizational context of the CSCE”.

⁶⁴ P. J. Kuypers, *op. cit.*, s. 391.

⁶⁵ Szczegóły: tamże, ss. 394-398; S. Bohr, *op. cit.*, ss. 258-262; B.-Ch. Ryba, *op. cit.*, ss. 25, 28-29.

⁶⁶ Na marginesie dodajmy, że implementacja rezolucji RB, podobnie zresztą jak innych dokumentów i działań, może polegać zarówno na wykonywaniu postanowień o zastosowaniu określonych środków, jak też o ich zawieszeniu lub znoszeniu. Por. np. *common position* Rady i jej rozporządzenie z 7 VII 1995 r. w sprawie zawieszenia niektórych sankcji handlowych wobec Jugosławii (O.J. 1995, L 160).

joint action w odniesieniu do tzw. *anti-personnel mines*⁶⁷. To wspólne działanie ma na celu nie tylko zapewnienie poszanowania samej konwencji, lecz także rezolucji Zgromadzenia Ogólnego przyjętych dla jej wykonania (art. 2: moratorium na eksport min), a także umożliwienie sprawnego zorganizowania konferencji przeglądowej przez ONZ (art. 3) oraz wniesienie wkładu do tzw. *international mine clearance* (art. 4)⁶⁸.

Wreszcie działanie Unii może odnosić się do uchwał konferencji międzynarodowych ONZ. Brak tu przykładu z praktyki obecnej. Natomiast istnieje ciekawy przypadek działania wykonawczego z okresu działania EWP. Tak więc EWG zdecydowało się wydać 20 lutego 1989 r. rozporządzenie dotyczące eksportu pewnych produktów chemicznych niejako w wykonaniu uchwały konferencji paryskiej ze stycznia 1989 r. poświęconej broni chemicznej⁶⁹ i podjętej w ślad za tym dyskusji w Europejskiej Współpracy Politycznej (II 1989)⁷⁰.

Unia Europejska może też podejmować działanie wykonawcze w stosunku do uchwał OBWE. Jednak doświadczenia w tej mierze nie są najlepsze. W szczególności od zarania kryzysu jugosłowiańskiego KBWE okazywała się instytucją mało operatywną. Tak też w związku z ogłoszeniem deklaracji niepodległości przez Chorwację i Słowenię (25 VI 1991) Wspólnoty zainicjowały uruchomienie tzw. pilnego mechanizmu KBWE, jednak sprzeciw Jugosławii i ZSRR to uniemożliwił. Wówczas Wspólnoty postanowiły działać same, wysyłając na miejsce misję kontrolną. KBWE postawione przed faktem dokonany jedynie zaakceptowało działania Wspólnot, a z czasem wyraziło nawet pełne dla nich poparcie. Niepowodzeniem zakończyła się też próba „dobrych usług” ze strony KBWE⁷¹. W sumie jednak także Unia Europejska jako siła po-

⁶⁷ Decyzja nr 95/170/CFSP (O.J. 1995, L 115).

⁶⁸ Tu działanie UE w istocie znacznie wykracza poza implementację *tout court*. Decyzja bowiem nakłada na państwa obowiązek czynienia wysiłków na rzecz popierania charakteru uniwersalnego konwencji (art. 3 § 2), zobowiązuje je do uczestniczenia w konferencji ONZ na temat *mine clearance* i samą UE do wniesienia wkładu finansowego dla zorganizowania konferencji, zobowiązuje UE do wpłacenia 3 mln ECU do *UN Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Clearance* (art. 3 § 1 i 2), zobowiązuje UE do udzielania pomocy informacyjnej, kształceniowej i operacyjnej w niektórych państwach trzecich na wniosek organizacji regionalnych lub władz krajowych oraz do interweniowania w kontekście programów ONZ i, gdy to właściwe, do uzupełnienia działań ONZ we współpracy z nią (art. 6 § 1 i 2).

⁶⁹ Declaration on the Prohibition of Chemical Weapons, Paris, Jan. 11, 1989. Tekst: *Basic Documents in International Law...*, ss. 291 - 292.

⁷⁰ Rozporządzenie nr 428/89 (O.J. 1989, L 50).

⁷¹ Na tym tle sądzi się też, że deklaracja braku rywalizacji między UE a KBWE nie jest prawdziwa i że WPSZB może jeszcze pogłębiać rozróżnienie między nimi. V. Y. Ghebali, *La crise yougoslave devant CSCE*. W: *Perspectives du droit international et européen. Recueil d'études à la mémoire de G. Apollis*. Paris 1992, ss. 211 - 215.

lityczna okazała się nieskuteczna, a jedynym ośrodkiem względnie operatywnym stało się NATO (bombardowanie pozycji Serbów bośniackich we IX 1995)⁷².

Perspektywa problemowa

1) WPB widziana w płaszczyźnie praktycznej, w perspektywie problemowej dotyczy rozbrojenia, kontroli zbrojeń, nieprolifracji i gospodarczych aspektów bezpieczeństwa. Trzeba tu od razu zauważyć, że z punktu widzenia klasycznego prawa wspólnotowego kwestie produkcji i handlu bronią leżą w sferze kompetencji wewnętrznej państw członkowskich (art. 223 § 1 lit. b Traktatu o WE), co z pewnością utrudnia działania UE w tej mierze⁷³.

Podobnie jednak, jak w perspektywie makropolitycznej, także tutaj Unia Europejska stara się odgrywać rolę inicjatora i egzekutora decyzji. Z pierwszą z nich mieliśmy do czynienia m.in. w związku z powstaniem rejestru zbrojeń konwencjonalnych ONZ. Rejestr ten, utworzony 5 grudnia 1991 r. rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ (rez. 46/36/L), a więc w końcowym okresie konferencji z Maastricht, powstał ze wspólnej inicjatywy Wspólnoty Europejskiej i Japonii. Efektywnie zaczął on funkcjonować jednak po podpisaniu TUE – 30 kwietnia 1993 r. i obecnie obejmuje 83 państwa ONZ⁷⁴.

Unia podjęła również inicjatywy na własny rachunek. Tak np. Rada Europejska zebrana w Essen w 1994 r. postanowiła, że UE będzie sprzeciwiała się kontrabandzie w dziedzinie materiałów jądrowych. W związku z tym wezwała Komisję i państwa członkowskie, aby wzmocniły swą współpracę i pomoc dla państw pochodzenia i państw tranzytowych w walce z przemytem, a także wezwała państwa, aby poddały się międzynarodowej kontroli w zakresie posiadania zwłaszcza plutonu i wzbogaconego uranu⁷⁵.

2) Istotne znaczenie mają działania Unii w sferze implementacji wysiłków podejmowanych w ramach systemu ONZ. Dotyczą one przede wszystkim

⁷² Słabość UE podkreśla też A. Collet, *Le Traité de Maastricht et la Défense...*, ss. 230-231. Dostrzega on natomiast siłę Francji (Czad, Zair, Gabon) i Zjednoczonego Królestwa (Falklandy).

⁷³ Art. 223, według Trybunału Sprawiedliwości, podlega jednak restryktywnej interpretacji. 15 IV 1958 r. Rada EWG przyjęła jednak niezmienną listę broni i materiałów wojennych, których produkcja i handel zastrzeżona jest dla państw i nie musi zachowywać wspólnotowych warunków konkurencji. J. Verhoeven, *Article 223. W: Traité instituant la CEE...*, ss. 1395-1402. Dodajmy, że próba uchylenia tego przepisu na konferencji z Maastricht nie powiodła się. A. Collet, *Les transferts internationaux d'armements, transparence et modération*. RTDE nr 2/1994, s. 233.

⁷⁴ Rejestr obejmuje 7 kategorii uzbrojenia: czołgi bojowe, bojowe wozy opancerzone, artylerię dużego kalibru, samoloty bojowe, helikoptery uderzeniowe, okręty wojenne, rakiety i nośniki rakiet. Tamże, ss. 230-231.

⁷⁵ Pkt 10 Konkluzji. *Conseil européen d'Essen...*, s. 18.

nieproliferaacji. Tak też Unia Europejska poparła gorąco inicjatywę przedłużenia obowiązywania Traktatu o nieproliferaacji z 1968 r. na czas nieokreślony w związku ze zwołaniem konferencji w tym zakresie w Genewie i Nowym Jorku w 1995 r. Poparcie to stało się oczywiste, gdy Rada wydała stosowną decyzję 25 lipca 1994 r.⁷⁶, a także na szczycie w Essen 9-10 grudnia 1994 r., gdzie Rada Europejska wyraziła swe jednoznaczne i bez zastrzeżeń przywiązanie do celów Traktatu z 1968 r. oraz wolę jego bezwarunkowego przedłużenia na czas nieokreślony⁷⁷. W związku z tym Unia podjęła też środki zmierzające do zapewnienia przestrzegania Traktatu o nieproliferaacji broni jądrowej w stosunku do Ukrainy⁷⁸.

Za działanie implementujące można uznać także wydanie jeszcze przez Wspólnoty rozporządzenia 428/89 z 20 lutego 1989 r. w sprawie dostarczania do Libii technicznego *know-how* na produkcję broni chemicznej (O.J. 1989, L 50)⁷⁹. Godne podkreślenia są też wysiłki UE w kierunku regulacji handlu towarami o podwójnym przeznaczeniu (*dual-use goods*). Unia przyjęła w tym zakresie 19 grudnia 1994 r. decyzję w sprawie *joint action* (94/942/CFSP), a także oparte na art. 113 TWE rozporządzenia (3381/94) ustanawiające wspólnotowy reżim eksportu *dual-use goods*⁸⁰. Oba akty wskazują, że jednym z istotnych motywów ich podjęcia była wola zapewnienia wykonania zobowiązań międzynarodowych państw członkowskich i UE, zwłaszcza w dziedzinie nieproliferaacji. W tym celu do decyzji zostały dołączone aneksy określające listę towarową, kierunki eksportowe i *guidelines* pozwalające na stworzenie efektywnego systemu kontroli.

Rozporządzenie tworzy z kolei środki prawne dla wspólnego reżimu eksportowego. W szczególności wymaga ono uzyskania zezwolenia od właściwych władz na eksport towarów z listy (art. 3 § 1), a także spoza niej, jeśli są one lub mogą być w całości lub w części użyte w związku z *the development, production, handling, operation, maintenance, storage, detection, identification or dissemination of chemical, biological or nuclear weapons or the development, production, maintenance or storage of corresponding non-proliferation arrangements* (art. 3 § 2). Państwa członkowskie mogą też zakazać eksportu towarów nie umieszczonych na liście lub poddać go procedurze zezwoleń (art. 5). Eksporterzy obowiązani są prowadzić rejestry operacji handlowych (art. 14), a państwa muszą przedsięwziąć wszelkie środki do zapewnienia efektywnego

⁷⁶ Decyzja 94/509/CFSP (O.J. 1994, L 205).

⁷⁷ Pkt 9 Konkluzji. *Conseil européen d'Essen...*, s. 17. Por. też B.-Ch. Ryba, *op. cit.*, ss. 31 - 32.

⁷⁸ Pozycja wspólna 94/779/CFSP z 28 XI 1994 (O.J. 1994, L 313). Por. B.-Ch. Ryba, *op. cit.*, ss. 24 - 25.

⁷⁹ P. J. Kuypers, *op. cit.*, ss. 401 - 402.

⁸⁰ O.J. 1994, L 367. Decyzja i rozporządzenie zostały następnie zmienione 10 IV 1995 (rozp. nr 837/95, O.J. 1995, L 90).

gromadzenia informacji o zleceniach i transakcjach oraz przyjąć środki, które zagwarantują przestrzeganie rozporządzenia (art. 15, 17).

Odmienne niż w przypadku obrotu towarami o podwójnym przeznaczeniu przedstawia się sprawa handlu bronią. Wysiłki Wspólnot w tej mierze kończą się, jak dotąd, niepowodzeniem⁸¹.

V. OCENA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I JEJ PERSPEKTYWY W ŚWIETLE SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA ONZ

1. Gdyby oceniać wspólną politykę bezpieczeństwa UE w kontekście bezpieczeństwa ONZ, to należałoby powiedzieć, że aktualnie znajduje się ona w początkowym stadium rozwoju. W szczególności nierównomiernie rozwinięte są aspekty polityczne i gospodarcze oraz militarne WPB. Sprawia to, że UE posiada pewną zdolność inicjatywną wobec ONZ i KBWE, a także zdolność egzekucyjną o charakterze prawno-gospodarczym, lecz w mniejszym zakresie zdolność egzekucyjną o charakterze wojskowym.

Taka konkluzja staje się oczywista po dokonaniu przeglądu deklaracji politycznych, wspólnych pozycji i wspólnych działań, które w bardzo wąskim zakresie odnoszą się do kwestii militarnych. O niezadowoleniu ze stanu wspólnej polityki obronnej świadczą też oceny stosunków między UE a UZE dokonane przez Radę i Komisję z przeznaczeniem dla tzw. grupy refleksyjnej opracowującej wersję roboczą traktatu na konferencję Maastricht II. W obu przypadkach organy te zwróciły uwagę na słabe wykorzystanie możliwości danych przez Traktat z Maastricht i o „umiarkowanym sukcesie”. Wskazano na brak harmonizacji instytucjonalnej między UE i UZE, niedobry przepływ informacji, brak odpowiedniej formy dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony⁸².

Na stosunkowo niską efektywność militarną WPB wpływa także to, że nie ma jasnego obrazu tej polityki. Na taki efekt składają się spory między Francją a Zjednoczonym Królestwem o sens tworzenia WPB, zwłaszcza w kontekście uznania UZE za zbrojne ramię UE i uznania jej poniekąd za rywalkę NATO⁸³, rozbieżne do pewnego stopnia członkostwo w UE i UZE, które pogłębiło się

⁸¹ Za dobrą podstawę prawną w tym zakresie uznaje się art. 228 A. Tamże, s. 404; por. też J. Cloos i in., *op. cit.*, ss. 362-365.

⁸² Za obiecujące uznano gotowość NATO wydzielenia pewnych sił zbrojnych dla użytku UZE (I 1994) oraz doświadczenia z Eurokorpusem i innymi jednostkami wojskowymi tworzonymi przez członków Unii. Por. pkt 73 sprawozdania Rady: *Rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne*. Bruxelles 1995, s. 33; pkt 159-161 sprawozdania Komisji: *Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion*. Luxembourg 1995, s. 66.

⁸³ N. Neuwahl, *op. cit.*, s. 232.

wskutek przyjęcia do UE państw tradycyjnie neutralnych – Szwecji i Austrii⁸⁴, a także skorzystanie przez Danię z procedury *opt-out* właśnie w sferze polityki obronnej⁸⁵.

Na lepszą ocenę zasługują wymiary polityczny i gospodarczy WPB. Jednak i tutaj nie brak powodów do zmartwień. Środki stosowane w tym zakresie mają bowiem znaczenie głównie techniczne, co może być oceniane pozytywnie z punktu widzenia zgodności z systemem ONZ (wierne wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa), lecz musi być postrzegane sceptycznie z punktu widzenia samej Unii Europejskiej. Dowodzi to bowiem stosunkowo małej samodzielności Unii, czyli tego, że WPSZB nie spełnia zasadniczego swego celu: umożliwienia Unii wyrażania własnych poglądów na arenie międzynarodowej.

Jednocześnie dążenie UE do uzyskania odpowiedniej pozycji w stosunkach międzynarodowych wydaje się rodzić kryzys jej tożsamości. Z jednej bowiem strony stara się ona wpisać w system ONZ i, co za tym idzie, uznać paneuropejski charakter OBWE, z drugiej jednak w obliczu niskiej operatywności OBWE prowadzi Unię do swoistej rywalizacji z tym porozumieniem (*vide*: kryzys jugosłowiański). Z kolei związanie UZE z UE i jej stopniowe wchłanianie wiedzie tę ostatnią nieuchronnie do rywalizacji z *NATO*.

2. Powstaje też pytanie, jakie perspektywy ma wspólna polityka bezpieczeństwa? Nie jest łatwo odpowiedzieć na to pytanie. W trakcie konferencji z Maastricht odczuwano potrzebę stworzenia WPSZB. Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że koncepcje i, zwłaszcza, realne możliwości współdziałania nie są jeszcze dostatecznie ukształtowane. Stąd też w samym TUE przewidziano już konieczność przejrzenia odpowiednich postanowień podczas konferencji instytucjonalnej 1996 r. (art. J10), co odnosi się szczególnie do kwestii bezpieczeństwa (art. J4 § 6).

Póki co jednak, nawet w chwili obecnej nie widać jasnych wizji czy koncepcji politycznych. Ani Rada, ani Komisja w swych sprawozdaniach dla grup refleksyjnych nie ukazały, jak dalej widzą rozwój WPSZB. Rada podkreśliła tylko, że mimo krytyki ważna jest wola polityczna działania, zaś Komisja zdołała ledwie wskazać trzy zagrożenia dla bezpieczeństwa i stabilności UE: struktury działalności gospodarki, migracje ludności spowodowane konfliktami zbrojnymi i zmianami strukturalnymi gospodarki oraz ewolucje kulturowe, zwłaszcza związane z wojującym fundamentalizmem religijnym⁸⁶.

⁸⁴ UE liczy w tej chwili 15 członków, UZE 9. Do UZE zdecydowała się po Maastricht przystąpić Grecja, zaś Irlandia i Dania postanowiły ubiegać się o status obserwatora. Por. F. Granell, *Les conditions d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède à l'Union européenne*. RMCUE nr 382/1994, s. 586.

⁸⁵ Uznano to prawo po negatywnym wyniku pierwszego referendum ratyfikacyjnego w Danii. Por. aneks I, część B do Konkluzji edynburskich. Tekst: *Conseil européen d'Edinbourg, 11-12 décembre 1992, Conclusions de la Présidence*, b.d.m.w., ss. 52-56.

⁸⁶ Pkt 56 sprawozdania Rady. *Rapport du Conseil...*, s. 29; pkt 141 sprawozdania Komisji. *Rapport de la Commission...*, s. 61.

W UZE wprawdzie prowadzone są prace koncepcyjne i operacyjne, lecz jedynym poważniejszym osiągnięciem pozostają wciąż postulaty dokumentu z Noordwijk z 1994 r.⁸⁷ W sferze projektów pozostaje utworzenie Europejskiej Agencji Zbrojeń, a także powołanie sił zbrojnych UZE (czy też podporządkowanie tej organizacji Eurokorpusu i innych jednostek). Jak się zdaje, kluczowe znaczenie będzie miało w tym względzie rozstrzygnięcie stosunku Unia Europejska – NATO, gdyż tworzenie własnych sił zbrojnych *nolens volens* wpłynie na osłabienie pozycji NATO (zwłaszcza Stanów Zjednoczonych) w Europie, nawet przy założeniu, że wojska UE (UZE) pozostaną pod operatywnym dowództwem NATO.

Konferencja instytucjonalna 1996 r. będzie też musiała zdecydować się na wyraźniejsze określenie stosunku UE do UZE, ponieważ traktat, który jest podstawą działania Unii Zachodnioeuropejskiej wygasa w 1998 r. W tym kontekście wydaje się, że żadne rozwiązanie nie jest idealne. W przypadku włączenia UZE do UE do tej ostatniej przeniesione zostaną dylematy członkowskie, co rodziłoby niebezpieczeństwo pogłębiania rozbieżności wewnątrz Unii Europejskiej. Pozostawienie UZE poza strukturą UE z kolei będzie wpływało negatywnie na zaistnienie Unii Europejskiej na scenie międzynarodowej i jej efektywność w sferze obronnej, a więc w rzeczywistości na sam sens tworzenia wspólnej polityki bezpieczeństwa Unii.

⁸⁷ W konkluzjach wstępnych dla określenia wspólnej europejskiej polityki obronnej mówi się o następujących sferach zainteresowania UZE: aspekty instytucjonalne obrony; wykonanie zadań, przygotowanie i zdolności współdziałania sił zbrojnych (harmonizacja potrzeb, standaryzacja wyposażenia); opracowywanie planów ogólnych i okolicznościowych, zapewnienie mobilności strategicznej; stworzenie obrony przeciwrakietowej; zagadnienie edukacji w sferze obronności (w tym wymiar kosmiczny); mechanizmy podziału obowiązków i uwspólnotowienia środków. Ponadto, postuluje się redukcję kosztów badań, rozwoju i produkcji przez unikanie dublowania wysiłków, stworzenie warunków dla europejskiego zintegrowanego, zrjonalizowanego i konkurencyjnego przemysłu obronnego, polepszenie warunków rynkowych wewnątrzspółnotowych, zbadanie możliwości harmonizacji praktyk krajowych w sferze eksportu uzbrojenia (pkt 25, 34 i 36).

MŁODZIEŻ O EUROPIE

RAPORT O ŚWIADOMOŚCI EUROPEJSKIEJ
MŁODZIEŻY W POLSCE I W NIEMCZECH

Praca zbiorowa

pod red. Jadwigi Kiwerskiej, Andrzeja Saksona
i Marii Tomczak

Ark. wyd. 6,5, 87 ss.

Przełom polityczny ostatnich lat na kontynencie europejskim spowodował, iż idea zintegrowanej Europy stała się szczególnie żywa zwłaszcza wśród narodów środkowo- i wschodnioeuropejskich. Mieszkańcy tego regionu pragną jak najszybciej dogonić resztę Europy, upodobnić się do mieszkańców Unii Europejskiej.

Jest oczywiste, że największą rolę w procesie integracyjnym odegra młodzież tak z zachodniej, jak i wschodniej części Europy. To od młodzieży przedstawiciele starszej generacji oczekują mobilności i otwartości. To jej stawia się wysokie wymagania: znajomości języków obcych, innych kultur, obyczajów, tradycji. Młodzi ludzie powinni też być przygotowani do zmiany zawodu, miejsca zamieszkania, słowem – zmiany sposobu życia i systemu wartości.

Pytaniem, jakie postawili sobie autorzy niniejszej publikacji – międzynarodowy zespół naukowców z Instytutu Zachodniego w Poznaniu, Domu Europejskiego w Lipsku i Uniwersytetu Ludwiga Maximiliana z Moguncji – jest stosunek młodzieży do tych oczekiwań. Czy żądanie od niej mobilności, wskazanie na szansę, jakie niesie integracja europejska, przyjmowane jest jako coś naturalnego, czy wręcz przeciwnie – rodzi poczucie niepewności? Jak dalece różnią się postawy zajmowane przez młodych ludzi w krajach będących od dawna członkami Wspólnoty Europejskiej od postaw młodzieży z państw aspirujących dopiero do członkostwa? Wreszcie, czy młodzież uważa samą integrację za wystarczający powód do zmiany nawyków i stylu życia?

DO NABYCIA:

- w księgarniach naukowych
- w Instytucie Zachodnim, 61 - 772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)
- w księgarni „Pod ratuszem”, Poznań Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)