

Karolina KORSKA

Uniwersytet Warszawski

karolina.korska@gmail.com

WPŁYW TRAKTATU Z LIZBONY NA WSPÓLNAJĄ POLITYKĘ ZAGRANICZNĄ I BEZPIECZEŃSTWA

ABSTRACT The impact of the Treaty of Lisbon on the European Union's Common Foreign and Security Policy

In this article, the author provides an analysis of the impact that the Lisbon Treaty has had on the Common Foreign and Security Policy. Analysis of legal documents and scientific sources permitted to conclude that undoubtedly above-mentioned Treaty of Lisbon has extended the competences of the EU in a field of common foreign policy. However, the main purpose of the present paper is to answer the question whether this document has implemented any crucial mechanisms and institutional framework that resulting in increased effectiveness in reaching an agreement in a field of this EU policy among EU member states. The article attempts to show that theoretically, the content of the treaty gives an overall effect of a political desire to achieve a coherent foreign policy after 2009 but on the other hand, maintaining intergovernmental status of CFSP weakens this policy.

Key words: Treaty of Lisbon, Common Foreign and Security Policy, EU external activities

Słowa kluczowe: traktat z Lizbony, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, działania zewnętrzne Unii Europejskiej

WSTĘP

Od momentu wprowadzenia na mocy Traktatu o Unii Europejskiej wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa wywołuje wiele obaw co do jej formy i efektywności. Problemem badawczym niniejszego artykułu jest określenie wpływu traktatu lizbońskiego na unijną politykę zagraniczną. Autorka uznała, że warto pochylić się tym tematem, szczególnie w dobie kolejnych kryzysów dotyczących Unii Europejskiej. Celem pracy jest ocena zmian, które zaszły po 2009 r. w obszarze wspólnej polityki zagranicznej, zaś główna hipoteza badawcza sprowadza się do przypuszczenia, że traktat nie wpłynął znacząco na usprawnienie funkcjonowania WPZiB. W publikacji podjęta zostanie próba odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jakie zmiany systemowe wprowadził Traktat z Lizbony? Czy poszerzył on kompetencje Unii w ramach WPZiB? Jakim reformom poddane zostały instrumenty prawne? Jakie zmiany instytucjonalne w zakresie WPZiB zaszły na mocy dokumentu? Czy powstałe urzędy są wystarczająco efektywne?

OGÓLNE ZMIANY SYSTEMOWE

Podjmując się analizy wpływu, jaki wywarł w 2009 r. traktat lizboński na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, należy podkreślić, że spoiwem działań zewnętrznych UE są cele wskazane w art. 21 ust. 2 TUE oraz zasady, o których szerzej mowa w art. 3 ust. 5 TUE oraz art. 21 ust. 1 TUE¹. Dodać trzeba, że WPZiB została zamieszczona w Traktacie o Unii Europejskiej jako jedyna z polityk unijnych.

Poddając rozważaniom treść traktatu, należy stwierdzić z całą pewnością, że poszerzył on zakres kompetencji Unii Europejskiej w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, będącej jej integralną częścią, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Szczególne znaczenie w tym aspekcie miały dwie reformy systemu prawnego, mianowicie nadanie Unii osobowości prawnej oraz zniesienie trzech filarów wprowadzonych na mocy traktatu z Maastricht – WPZiB wywodzi się wprost z filaru drugiego². Również na mocy traktatu reformującego Unia została organizacją międzynarodową³.

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez traktat z Lizbony traktuje o postanowieniach ogólnych dotyczących działań zewnętrznych Unii oraz tych o charakterze szczegółowym, odnoszących się do WPZiB⁴. Podkreślić trzeba

¹ Autorka odsyła do wskazanych zapisów traktatowych z uwagi na ograniczenia objętościowe artykułu.

² M. Chruściel, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, red. M. Świstak, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015, s. 207.

³ J.M. Fiszer, *Czy Unia Europejska zagraża państwu i jego interesom narodowym? Aspekty teoretyczne i utylitarne*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, R. Podgórzńska, Szczecin 2017, s. 18.

⁴ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, [online] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t2.

jednak, że postanowienia szczegółowe odnośnie do podziału kompetencji między Unią a krajami członkowskimi są zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵. W związku z tym liczni przedstawiciele środowiska akademickiego i prawnicy zwracają uwagę na poczynienie niewystarczających zabiegów w celu ujednoczenia analizowanej polityki.

Artykuł 24 ust. 1 TUE nie pozostawia zaś wątpliwości co do faktu, iż WPZiB podlega „szczególnym zasadom i procedurom”. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa uznawana jest bowiem za obszar, w którym państwa chcą mieć możliwie największą zdolność do samodzielnego i niezależnego od innych podmiotów wyznaczania kierunków swoich działań. Traktat lizboński utrzymuje zatem charakter międzyrządowy WPZiB oraz zachodzącego w jej ramach procesu decyzyjnego⁶.

MODYFIKACJA KATALOGU INSTRUMENTÓW PRAWNYCH

Katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych do realizacji WPZiB ulegał pewnym modyfikacjom wraz z przyjmowaniem kolejnych traktatów. Na mocy traktatu z Lizbony i art. 25 TUE przyjmuje się, że są to: 1) ogólne wytyczne – określane przez Radę Europejską; 2) decyzje określające: a) działania, które powinny być wykonywane przez Unię, b) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię, c) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach a i b; a także 3) umacnianie współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki⁷. Warto zatem wyjaśnić pokrótce, że Rada podejmuje decyzje w odniesieniu do problemów o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Działania, o których zaś mowa w podpunkcie a), uchwalane przez Radę Unii, są podejmowane, jeśli *sytuacja międzynarodowa wymaga działań operacyjnych* (art. 28 ust. 1 TUE), i mają charakter wiążący dla krajów członkowskich, stanowiska określają podejście UE do problemów o charakterze geograficznym lub przedmiotowym, ustalane są przez Radę UE i również mają charakter wiążący, natomiast zasady wykonania decyzji są instrumentem wprowadzonym przez traktat z Lizbony, realizowanym przez Radę Unii Europejskiej⁸. Instrumenty, o których mowa powyżej, nie mają charakteru ustawodawczego.

⁵ J.J. Węć, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016, s. 244.

⁶ K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 245.

⁷ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

⁸ R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, [w:] *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim. Między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, red. J. Zajac, Warszawa 2014, s. 28.

ZMIANY INSTYTUCJONALNE I POWOŁANIE NOWYCH URZĘDÓW

Traktat lizboński po raz pierwszy ustanawia ramy instytucjonalne Unii Europejskiej. Jak czytamy w art. 13 ust. 1 TUE, do oficjalnych unijnych instytucji od 2009 r. należą: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Z uwagi na ograniczenia objętościowe analizie zostaną poddane najważniejsze modyfikacje mające szczególny wpływ na WPZiB. Dokument ustanowił również nowe stanowiska: przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Rada Europejska

Podejmując się omawiania funkcji i znaczenia, jakie zyskały instytucje unijne we wspólnej polityce zagranicznej po wprowadzeniu w życie traktatu, nie sposób nie rozpocząć od Rady Europejskiej, głównej instytucji unijnej. W jej skład wchodzi sześć państw lub rządów krajów członkowskich, przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Do zadań członków Rady Europejskiej należy określanie ogólnych priorytetów i kierunków polityki Unii Europejskiej.

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że to traktat z Lizbony po raz pierwszy ustanowił stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 5 TUE jest on powoływany przez samą Radę Europejską w trybie kwalifikowanej większości głosów na okres 2,5 roku z możliwością jednej reelekcji⁹. W zakres jego kompetencji wchodzi koordynowanie prac podlegającej mu instytucji, zwoływanie posiedzeń (w trybie zwyczajnym i nadzwyczajnym) cztery razy w roku i przedstawianie sprawozdań z posiedzeń (tzw. szczytów unijnych) Parlamentowi Europejskiemu. Przewodniczący winien również zapewnić ciągłość i spójność działań RE, efektywnie współpracując z przewodniczącym KE i na podstawie wytycznych Rady do Spraw Ogólnych. Choć pełni on funkcję reprezentanta Unii Europejskiej w kontaktach zewnętrznych, to jego działania nie mogą zakłócać prac wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, również odpowiedzialnego za reprezentowanie interesów UE na arenie międzynarodowej¹⁰. W praktyce jednak nierzadko dochodzi do sporów kompetencyjnych pomiędzy obojgiem polityków, co w opinii wielu ekspertów wpływa na obniżenie efektywności unijnej polityki zagranicznej.

⁹ *Jak działa Unia Europejska. Przewodnik po instytucjach europejskich*, Luksemburg 2014, s. 12, *Zrozumieć Politykę Unii Europejskiej*.

¹⁰ B. Przybylska-Maszner, *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 186.

Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej jest kluczowym unijnym organem decyzyjnym i wykonawczym. Jej skład tworzą ministrowie państw członkowskich uprawnieni do podejmowania zobowiązań w imieniu reprezentowanych przez nich rządów. Co jednak najbardziej istotne z punktu widzenia niniejszej publikacji, Rada, wspólnie z Radą Europejską, odpowiedzialna jest za kształtowanie i realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Szczególnie znacznie ma w tym zakresie jedna spośród 10 jej jednostek, mianowicie Rada do Spraw Zagranicznych, która kierując się zaleceniami Rady Europejskiej, podejmuje decyzje w sprawie działań zewnętrznych (art. 16 ust. 6 TUE)¹¹. Jej obradami kieruje wysoki przedstawiciel, a postanowienia odnoszące się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są, co do zasady, jednomyślnie¹². Co jednak warte zasygnalizowania, nie wygasa wprowadzona na mocy traktatu amsterdamskiego praktyka konstruktywnego wstrzymania się od głosu, w myśl której państwu członkowskiemu przysługuje prawo wstrzymania się od głosu (po złożeniu formalnego oświadczenia), a mimo to decyzja podejmowana jest jako jednomyślna. Wiąże ona Unię, nie obowiązuje jednak danego państwa¹³. Artykuł 31 ust. 1 TUE precyzuje natomiast, że w przypadku kiedy liczba państw korzystających z konstruktywnego wstrzymania się od głosu stanowi co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, reprezentujących łącznie co najmniej jedną trzecią ludności UE, decyzja w sprawie kwestii, co do której winno się zastosować tryb jednomyślności, nie zostaje przyjęta¹⁴.

Traktat lizboński zwiększył liczbę obszarów, wobec których można zastosować procedurę kwalifikowanej większości głosów¹⁵. Mając jednak na względzie istotne interesy polityki krajowej, przedstawiciel państwa członkowskiego może wyrazić sprzeciw wobec podejmowania decyzji w takim trybie. Wówczas to, w przypadku braku kompromisu, a po uzyskaniu na forum Rady UE większości kwalifikowanej, sprawa kierowana jest pod obrady Rady Europejskiej. Celem tego działania jest przyjęcie decyzji w trybie jednomyślnym¹⁶. W ramach procesu decyzyjnego niezwykle istotne jest podkreślenie faktu, iż traktat lizboński ustanowił klauzulę *passerelle*, na podstawie której to Rada Europejska, po uprzednim osiągnięciu jednomyślności, może podjąć decyzję o umożliwieniu Radzie UE podjęcia decyzji większością kwalifikowaną głosów w materiałach, co do których zapisy traktatowe przewidują jednomyślność¹⁷. Do zadań Rady należy też

¹¹ J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 164.

¹² *Tamże*, s. 167.

¹³ J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015...*, s. 245.

¹⁴ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

¹⁵ Szerzej: art. 31 ust. 2 TUE, art. 41 ust. 3 TUE, art. 45 ust. 2 TUE, art. 46 ust. 2 TUE, art. 218 ust. 8 TFUE.

¹⁶ J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015...*, s. 250.

¹⁷ *Tamże*.

zawieranie umów międzynarodowych z państwami nienależącymi do UE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, choć w ramach WPZiB wyklucza się możliwość przyjmowania aktów prawodawczych. Jest to uznawane za swego rodzaju niecisłość w zapisach traktatowych¹⁸.

Funkcję pomocniczą w pracach Rady UE oraz wspomagającą współdziałanie jej organów¹⁹ pełni prezydencja, która na mocy traktatu została poddana pewnym przeobrażeniom. Podkreślić trzeba, że przyjęta wcześniej forma pełnienia przewodnictwa nierzadko była oceniana jako mało efektywna. Państwo sprawujące prezydencję przez sześć miesięcy nie miało możliwości zrealizowania wszystkich założonych celów, a niedługi okres znacznie uniemożliwiał zapewnienie spójności i ciągłości prac Rady²⁰. Traktat lizboński wprowadził w tym zakresie istotną zmianę, ustanawiając prezydencję grupową. Przyjęto osiemnastomiesięczny porządek prac, w którym trzy państwa (tzw. trojka) koordynują swoje działania i ustalają wspólne priorytety. Niezmiennie obowiązuje jednak zasada sześciomiesięcznej rotacji²¹. Wśród istotnych zmian należy wymienić także podział kompetencji prezydencji pomiędzy przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz państwo członkowskie sprawujące przewodnictwo²².

Janusz Józef Węc zaproponował klarowny podział funkcji pełnionych przez prezydencję, w ramach których wprowadzono obostrzenia. Pewnym ograniczeniom uległy funkcje: reprezentacyjna, koordynacyjna i planistyczna, zaś mediacyjna (uznana za najważniejszą spośród wymienionych) i administracyjna nie zostały poddane modyfikacjom. Powyższe ograniczenia są następstwem przejścia części uprawnień przez Radę Europejską, przewodniczącego Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela Unii²³.

Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

Gwoli uściślenia należy podkreślić, że urząd polityka odpowiedzialnego za unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa został ustanowiony na mocy traktatu amsterdamskiego²⁴, a następnie, na mocy traktatu konstytucyjnego, nazwany on został ministrem spraw zagranicznych Unii²⁵. Co jednak warte zauważenia, w trakcie prac nad traktatem lizbońskim grupa państw członkowskich, w tym Polska, wniosowała o rezygnację

¹⁸ R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 23.

¹⁹ M. Raczyńska, *Prezydencja grupowa w Radzie Unii Europejskiej – ocena funkcjonalności oraz analiza porównawcza wybranych trio*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Regiony, historia, problemy*, red. G. Stachowiak, Kraków 2014, s. 64-65.

²⁰ *Tamże*, s. 65.

²¹ J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania, procesy decyzyjne, osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 20-22.

²² *Tamże*, s. 21.

²³ *Tamże*, s. 23-30.

²⁴ J. Barcz, *Międzyrządowe obszary współpracy w UE – II i III filar UE*, [w:] *Integracja europejska*, red. tenże, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Warszawa 2007, s. 377.

²⁵ Z. Czachór, *Sfera wewnętrznej i zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym*

z powyższej nazwy²⁶. Ostatecznie w traktacie o Unii Europejskiej w wersji z Lizbony mowa o wysokim przedstawicielu Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W myśl art. 18 ust. 1 TUE jest on wybierany przez Radę Europejską w trybie kwalifikowanej większości głosów, za zgodą przewodniczącego KE.

Polityk ten sprawuje tak naprawdę kilka funkcji. Pełni on obowiązki wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady do spraw zagranicznych, byłego wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych UE. Trzy podstawowe sfery jego aktywności wynikają z realizacji działań dyplomatycznych, realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz z mandatu Komisji Europejskiej. Jego kompetencje obejmują zatem opracowywanie i realizację polityki zagranicznej UE i reprezentowanie interesów w zakresie WPZiB na arenie międzynarodowej. Dodać należy, że posiada on szeroką inicjatywę w sprawach dotyczących polityki zagranicznej (art. 30 ust. 1 TUE)²⁷ – może proponować pewne działania samodzielnie albo razem z KE i składać wnioski do Rady. W zakresie WPBiO warto odnotować, że wysoki przedstawiciel jest urzędem, z którym Rada UE konsultuje wszelkie decyzje odnoszące się do tej sfery aktywności. W jego gestii leży również inicjatywa podjęcia decyzji co do ustanowienia funduszu początkowego na rzecz poszczególnych misji. W tym miejscu należy podkreślić, iż traktat z Lizbony poszerzył wachlarz misji petersberskich, których koordynacją zarządza wysoki przedstawiciel²⁸.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Unijna służba dyplomatyczna powstała 1 grudnia 2010 r., ale funkcjonować zaczęła 1 stycznia 2011 r.²⁹ Do jej zadań należy wspieranie wysokiego przedstawiciela w przygotowywaniu i wdrażaniu decyzji z zakresu WPZiB oraz WPBiO, a także wypełnianie obowiązków związanych z całokształtem unijnych stosunków zewnętrznych, w tym koordynowanie i zarządzanie instrumentami pomocy zewnętrznej. Zgodnie z art. 27 ust. 3 TUE zasady i kwestie związane z jej organizacją określa decyzja Rady, na wniosek wysokiego przedstawiciela, po przeprowadzeniu konsultacji z Parlamentem i otrzymaniu zgody KE³⁰. Do traktatu dołączone zostały Deklaracje nr 13, 14 i 15, traktujące o polityce zagranicznej i unijnej służbie dyplomatycznej, w których zapewniono, że powstanie tej instytucji nie będzie oddziaływało na uprawnienia i obowiązki państw członkowskich w zakresie kreowania własnej polityki zagranicznej i dyplomacji. Mimo to państwa obawiały się uszczuplenia ich wpływu na unijną służbę dyplomatyczną, co

Konstytucję dla Europy, [w:] *Unia Europejska po traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, red. tenże, Poznań 2006, s. 11.

²⁶ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 192.

²⁷ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

²⁸ J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015...*, s. 262.

²⁹ A. Skolimowska, *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2015, s. 114.

³⁰ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

wyrażały poprzez wnioskowanie, połowę składu ESDZ stanowili urzędnicy z krajów członkowskich³¹. Ostatecznie na kanwie wewnętrznych porozumień postanowiono, że skład ESDZ w 60% tworzyć będą urzędnicy unijni, a w 40% wykwalifikowani przedstawiciele państw członkowskich³². Zamysłem utworzenia unijnej służby dyplomatycznej było zniesienie dualnego podziału polityki zagranicznej na wspólnotową ze szczególną rolą KE i międzyrządową, w ramach której kluczową rolę odgrywają członkowie Rady UE³³.

Analizując zapisy poszczególnych traktatów, należy także stwierdzić, że w ramach WPZiB ograniczone zostały kompetencje pozostałych unijnych instytucji – Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości.

OCENA WPROWADZONYCH ZMIAN

W debacie nad oceną wpływu traktatu lizbońskiego na wspólną politykę zagraniczną ścierają się różne stanowiska. Zwolennicy obecnego kształtu WPZiB wyrażają przekonanie, że same zapisy traktatowe wprowadzone 1 grudnia 2009 r. wywarły pozytywny wpływ na tę politykę. Istotnie – zmiany te umocniły zakres kompetencji Unii w zakresie polityki zagranicznej, powołano nowe urzędy i organy mające zapewnić sprawne funkcjonowanie WPZiB. Jednak czy można w tym aspekcie mówić o sukcesie? Traktat przyczynił się bowiem do rozproszenia ośrodka decyzyjnego i zazębienia się kompetencji przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela oraz prezydencji³⁴. Pojawiają się również opinie, jakoby wysoki przedstawiciel bardziej administrował WPZiB, aniżeli ją kształtował³⁵. Również w ocenie Ryszarda Zięby sam fakt powołania nowych urzędów nie wpłynął na umocnienie pozycji wspólnej polityki zagranicznej. Wybrani w 2009 r. politycy mający sprawować dwie funkcje – przewodniczącego Rady Europejskiej (Herman Van Rompuy) i wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Catherine Ashton) – okazali się pozbawieni cech przywódczych i zdolności do efektywnego zarządzania WPZiB³⁶.

W tym miejscu warto także przedstawić ciekawą opinię Zbigniewa Czachóra, zdaniem którego zapisy traktatowe okazały się niewystarczające, by poprawić efektywność WPZiB. Wskazuje on, że przydatna mogłaby się okazać doktryna polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zawierająca spójną strategię realizacji WPZiB, wyjaśniająca jej

³¹ J. Popielawska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Pierwsze decyzje i kierunek prac*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 9, s. 4.

³² R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania...*, s. 30.

³³ O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych: implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, nr specjalny 2, s. 28.

³⁴ T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 8, s. 5.

³⁵ D. Liszczyk, *Bilans pierwszego roku urzędowania wysokiej przedstawiciel UE*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 16, s. 1.

³⁶ R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania...*, s. 34.

aktualne i przyszłe mechanizmy, zawierająca analizy procesu działań politycznych oraz refleksje na temat wspólnego działania³⁷.

Traktat lizboński podtrzymał międzyrządowy charakter WPZiB, co jest uważane za jedną z głównych przeszkód w osiąganiu spójności wspólnej polityki zagranicznej. Państwa członkowskie sprawniej osiągają kompromis jedynie w sprawach mniej dla nich znaczących, natomiast decyzje dotyczące ich suwerennych interesów narodowych podejmowane są przez decydentów krajowych³⁸. Wydaje się, że dopóki interesy państw członkowskich będą nadrzędne wobec interesu wspólnego Unii, WPZiB jako polityka międzyrządowa nie będzie przynosiła oczekiwanych rezultatów.

Naukowcy poddali krytyce również mechanizm decyzyjny i dominującą, co do zasady, jednomyślność. W ich opinii komplikuje to proces podejmowania decyzji o znaczeniu strategicznym, takich jak: określanie zasad i celów działań UE na arenie międzynarodowej, aspekty wojskowe i polityczno-obronne oraz z zakresu WPBiO³⁹.

Zdaniem Józefa M. Fiszera i Pawła Olszewskiego istotne jest, by UE realizowała politykę zagraniczną w myśl teorii realizmu politycznego i uwzględniała głos każdego państwa, a nie wyłącznie tych o najsilniejszej pozycji⁴⁰. Stanisław Parzymies wskazuje natomiast, że obecne działania w zakresie polityki zagranicznej mają w głównej mierze charakter deklaracyjny. Przytaczając w publikacji *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej* wypowiedzi licznych naukowców, neguje zasadność przymiotnika *wspólna* w odniesieniu do unijnej polityki zagranicznej⁴¹. Desmond Dinan uważa, że określenie to implikuje nieadekwatne do rzeczywistości oczekiwania wobec WPZiB⁴².

Analiza traktatu lizbońskiego oraz literatury i dokumentów stanowiących źródło spostrzeżeń i faktów, a także obserwacja zmian zachodzących w ramach stosunków międzynarodowych stanowią potwierdzenie przyjętej przez autorkę artykułu hipotezy, jakoby funkcjonowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie uległo znaczącemu usprawnieniu po 2009 r.

BIBLIOGRAFIA

Barcz J., *Międzyrządowe obszary współpracy w UE – II i III filar UE*, [w:] *Integracja europejska*, red. tenże, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Warszawa 2007.

³⁷ Z. Czachór, *Strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej i jej państw członkowskich? Między utopią a antyutopią*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, s. 214-216.

³⁸ S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. tenże, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 45.

³⁹ T.G. Grosse, *O słabości polityki...*, s. 12.

⁴⁰ *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, red. J.M. Fiszera, P. Olszewski, Warszawa 2013, s. 31.

⁴¹ S. Parzymies, *Polityka zagraniczna...*, s. 45.

⁴² D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, cyt. za: S. Parzymies, *Polityka zagraniczna...*, s. 45.

- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.
- Chruściel M., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, red. M. Świstak, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015.
- Cymbranowicz K., *Prezydencja w Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej a zasada good governance*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 55.
- Czachór Z., *Sfera wewnętrznej i zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, [w:] *Unia Europejska po traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, red. tenże, Poznań 2006.
- Czachór Z., *Strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej i jej państw członkowskich? Między utopią a antyutopią*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, R. Podgórzeńska, Szczecin 2017.
- Fiszer J.M., *Czy Unia Europejska zagraża państwu i jego interesom narodowym? Aspekty teoretyczne i użyteczne*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, R. Podgórzeńska, Szczecin 2017.
- Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 8.
- Jak działa Unia Europejska. Przewodnik po instytucjach europejskich*, Luksemburg 2014, *Zrozumieć Politykę Unii Europejskiej*.
- Liszczak D., *Bilans pierwszego roku urzędowania wysokiej przedstawiciel UE*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 16.
- Miszczak K., *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Osica O., Trzaskowski R., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych: implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, nr specjalny 2.
- Parzymies S., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. tenże, R. Zięba, Warszawa 2004.
- Popielawska J., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Pierwsze decyzje i kierunek prac*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 9.
- Przybylska-Maszner B., *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Raczyńska M., *Prezydencja grupowa w Radzie Unii Europejskiej – ocena funkcjonalności oraz analiza porównawcza wybranych trio*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Regiony, historia, problemy*, red. G. Stachowiak, Kraków 2014.
- Skolimowska A., *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2015.
- System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, red. J.M. Fiszer, P. Olszewski, Warszawa 2013.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, [online] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#r2.
- Węc J.J., *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania, procesy decyzyjne, osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012.

- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016.
- Zięba R., *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, [w:] *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim. Między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, red. J. Zając, Warszawa 2014.
- Zięba R., *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Mgr Karolina KORSKA, magister nauk społecznych w zakresie stosunków międzynarodowych. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka artykułu *Poland's Eastern Policy – Failure or Success?*, „International and Security Studies” 2017, nr 1.