

FILIP TERESZKIEWICZ

Politechnika Opolska

UNIA EUROPEJSKA WOBEC PROBLEMÓW GLOBALNYCH — INSTRUMENTY PRAWNE WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA PO TRAKTACIE LIZBOŃSKIM

Problemy globalne stają się obecnie jednymi z najważniejszych wyzwań, przed jakimi staje współczesny świat. Determinują one liczne zachowania na arenie międzynarodowej, wpływając na kształt stosunków pomiędzy państwami. Temat ten jest obecny w dyskursie naukowym od kilku dekad, zajmując coraz istotniejsze miejsce, co wynika z zachodzących globalnych zmian, przede wszystkim klimatycznych, ale też demograficznych. Jednak analiza piśmiennictwa wskazuje, iż problematyka ta nie jest należycie podejmowana w naukach prawnych, w przeciwieństwie do na przykład ekonomii, socjologii, politologii czy stosunków międzynarodowych. Wynika to, jak się wydaje, z kilku przesłanek. Po pierwsze, z trudności definicyjnych wiążących się z zagadnieniem „problemów globalnych”, co wpływa na niemożność przyporządkowania ich jakiejś konkretnej dyscyplinie naukowej. Po drugie, z intuicyjnym przypisywaniem ich naukom humanistycznym, ekonomicznym lub przyrodniczym, bez dostrzeżenia zarazem, iż coraz częściej instrumentem walki z nimi i przeciwdziałania ich skutkom staje się szeroko rozumiane prawo — krajowe, wspólnotowe i międzynarodowe. W licznych gałęziach prawa możemy odnaleźć regulacje dotyczące badanej materii. Można tutaj wymienić choćby prawo konstytucyjne, administracyjne, gospodarcze, karne, a przede wszystkim prawo międzynarodowe publiczne i szeroko rozumiane prawo europejskie z dominującą pozycją prawa wspólnotowego. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie instrumentów prawnych służących przeciwdziałaniu problemom globalnym, jakimi dysponować będzie Unia Europejska po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Przede wszystkim podjęta zostanie próba zdefiniowania, czym są tak naprawdę problemy globalne, kiedy pojawiły się w dyskursie naukowym i jakie zagadnienia możemy do nich zaliczyć. W dalszej części pracy przedstawione zostaną cele działań zewnętrznych Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej

i Bezpieczeństwa, a także przyznane jej instrumenty działania w omawianym zakresie. Ma to umożliwić przede wszystkim określenie miejsca zintegrowanej Europy (a nie poszczególnych jej krajów) w międzynarodowej dyskusji nad problemami globalnymi, a także ustalić, jakie realnie ma ona w tym zakresie prawne możliwości działania. Jest to o tyle ważne, iż, jak się wydaje, jednym z podstawowych celów reformy dokonywanej traktem lizbońskim jest wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, między innymi przez rozszerzenie jej udziału w rozwiązywaniu problemów globalizacji.

I. POJĘCIE PROBLEMÓW GLOBALNYCH

Zagadnienie problemów globalnych zagościło na stałe w dyskursie naukowym stosunkowo niedawno, dopiero bowiem w latach siedemdziesiątych XX wieku wraz z opracowaniem pierwszych raportów Klubu Rzymskiego¹, jednak niektóre ich symptomy dostrzegano już w drugiej połowie XIX wieku². Współcześnie potocznie utożsamia się je ze zjawiskiem globalizacji, wszelako były one raczej jej zapowiedzią, a nie efektem. W końcowym okresie tzw. zimnej wojny powszechne było przekonanie, iż zagrożenie niesione przez problemy globalne skłoni skonfliktowane bloki do współpracy na rzecz ich rozwiązania, nic takiego jednak się nie stało. Ponadto w latach dziewięćdziesiątych XX wieku okazało się, iż nawet postępująca globalizacja, rozumiana jako zacieśniająca się współpraca międzynarodowa, nie ułatwiła państwom podejmowania działań skierowanych przeciwko zaistniałym problemom. Co więcej, dezintegracyjna i konfliktogenna funkcja problemów globalnych wobec stabilności porządku międzynarodowego uległa wręcz pogłębieniu³. Tak więc cechą charakterystyczną ostatnich dwóch dekad były niezwykle szybko następujące zmiany. Niemal niezauważenie dla wielkich grup społecznych pojawiły się liczne zagrożenia (nowe bądź wcześniej istniejące, ale o innej skali intensywności), które coraz powszechniej zaczęto nazywać problemami globalnymi. Są to autentyczne, realne problemy, które charakteryzuje to, że występują one w wielkiej skali, chociaż z niejednakowym nasileniem w poszczególnych krajach. Ich dynamika wykazała, że w miarę postępującego procesu globalizacji ulegają one nie tylko rozszerzeniu, ale i intensyfikacji. Do niedawna większość problemów miała zasięg krajowy czy regionalny, jednak rozwój wydarzeń pokazuje, że skończył się już okres, w którym niektóre kraje mogły się skutecznie odizolować od kryzysów i problemów. Dotychczasowe klęski, jakie nawiedzały człowieka, miały charakter przede wszystkim żywiołowy i człowiek

¹ Zob. C. Mojsiewicz, *Globalne problemy ludzkości*, Poznań 1998, s. 15–23.

² Zob. Z. Cesarz, *Problemy globalne współczesności — ich cechy i katalogi*, [w:] *Problemy polityczne współczesnego świata*, red. Z. Cesarz, E. Stadtmüller, Wrocław 2002, s. 13–17.

³ R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 164–165.

miał na nie niewielki wpływ. Natomiast obecnie i w przyszłości zagrożenia mają i będą miały charakter cywilizacyjny i są bezpośrednim i pośrednim wytworem działalności człowieka⁴. Nie można więc ich nie dostrzegać, nie brać pod uwagę, uchylać się od ustosunkowania się do nich i ich rozwiązywania. Nie jest to łatwe, ale problemom globalnym poświęca się coraz więcej uwagi, stają się one elementem współczesnego myślenia w działalności naukowej i znajdują swoje odbicie w działalności praktycznej polityków i naukowców⁵.

Analizując kwestię problemów globalnych, można bez trudu zauważyć, iż bardzo często używanie tego terminu opiera się jedynie na jego intuicyjnym rozumieniu i nieprecyzyjnych przesłankach. Różnorodność ujęć pojawiająca się w artykułach, książkach czy jego potoczne rozumienie, doprowadza do sytuacji, w której poszczególne interpretacje przeczą sobie i wzajemnie się wykluczają. Jak zauważa S.M. Grochalski, to zamieszanie wynika z kilku przesłanek — po pierwsze z rozmiaru badanych zjawisk, po drugie z wielości owych problemów, a po trzecie z konieczności postrzegania i analizowania tych zagadnień nie tylko w wymiarze polityki światowej, ale również w filozoficznym, ekonomicznym, socjologicznym, historycznym, technologicznym, a co najbardziej istotne dla niniejszej pracy — prawnym⁶. Niemniej jednak wspólnym mianownikiem wydaje się to, iż dotyczą one całego świata lub znacznej jego części i są związane z dalszą egzystencją ludzkości. O ile pierwsza przesłanka jest oczywista i wynika z samej nazwy, o tyle powiązanie z drugim czynnikiem wymaga pewnego wyjaśnienia. Dane zagadnienie może być uznane za problem globalny jedynie wtedy, gdy zagraża zrównoważonej egzystencji ludzi, dlatego że to oni są podstawowym podmiotem decydującym, czy coś jest zagrożeniem, czy nie jest. Z kolei wiele problemów globalnych wywołuje negatywne skutki jedynie dla ludzi, będąc dla pozostałej części przyrody zjawiskiem neutralnym. Tak więc między problemami globalnymi a ludzkością musi istnieć silne powiązanie i to o znaczeniu negatywnym. Dodatkową trudność stwarza to, iż rozwój i ewolucja problemów globalnych wskazuje na ich złożoność, która wynika z tego, że są one powiązane z oddziaływaniem wielu różnych czynników, to zaś powoduje trudności klasyfikacyjne⁷.

Gdy przyjrzeć się poszczególnym ujęciom, można zauważyć, iż dla ekonomistów problemy globalne stanowią zazwyczaj zjawiska powiązane z gospodarką czy rozwojem świata⁸. Wymieniają tutaj takie zagadnienia, jak: gwałtowny przy-

⁴ C. Mojsiewicz, *Problemy globalizacji we współczesnym świecie*, [w:] W. Malendowski, *Świat u progu XXI wieku. Wybrane problemy*, Poznań 2003, s. 10.

⁵ C. Mojsiewicz, *Globalne...*, s. 7–9.

⁶ G. Balawajder, S.M. Grochalski, *Współczesne problemy globalne. Światowe zadłużenie — przykład ich rozwiązania*, Opole 2005, s. 16–17.

⁷ Z. Cesarz, *op. cit.*, s. 11.

⁸ Zob. K. Rybiński, *Globalizacja w trzech odsłonach. Offshoring — globalne nierównowagi — polityka pieniężna*, Warszawa 2007; J.A. Scholte, *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006.

rost ludności, wyczerpywanie się zasobów naturalnych, zatrucie środowiska naturalnego, wzrastająca nierówność ekonomiczną, światowe zadłużenie, wzrastającą pozycję korporacji ponadnarodowych w stosunku do państwa, ale także zachowanie światowego pokoju, równowagi ekologicznej, czy problematykę gospodarowania nieodnawialnymi zasobami surowców⁹. Cechą tych problemów, według ekonomistów, jest to, że są one wynikiem rozwoju gospodarczego lub rezultatem występujących w nich dysproporcji i prowadzą do zmiany warunków życia, wzrostu śmiertelności, co w konsekwencji może doprowadzić do zahamowania rozwoju gospodarczego, a nawet upadku poszczególnych cywilizacji. Naukowcy ci wskazują również, iż obejmują one społeczność całego świata i co najważniejsze występują jednocześnie, ponieważ są ze sobą powiązane i uzależnione od dużej liczby zmiennych, a ich rozwiązanie wymaga zarówno działań w wielu dziedzinach życia, jak i podjęcia przedsięwzięć o zasięgu międzynarodowym, polegających na współpracy większości państw¹⁰. Ekonomiści podkreślają, iż problemy globalne, takie jak światowe problemy ekologiczne, demograficzne, surowcowe, są często mylone z globalizacją, jako problemem uwalniania rynku z wszystkimi tego konsekwencjami¹¹.

Z kolei specjaliści w zakresie stosunków międzynarodowych nieco inaczej formułują katalog problemów globalnych, skupiając się przede wszystkim na kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego¹². Z tego też powodu zaliczają do nich te problemy, które prowadzą lub mogą w przyszłości doprowadzić do destabilizacji międzynarodowej. Wymieniają w tym kontekście takie zagadnienia, jak dysproporcje gospodarcze prowadzące do zwiększania się obszarów nędzy, wyczerpywanie się zasobów surowcowych, lukę technologiczną, a ostatnio wskazują na kwestię dostępu do wody pitnej, narkomanię, rozprzestrzenianie się dostępu do broni atomowej czy terroryzm¹³. Stoją oni na stanowisku, iż celem współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa jest eliminowanie istniejących zagrożeń, które (jak to zostało pokazane) rozumieją bardzo szeroko. Środkiem, który może przeciwdziałać eskalacji problemów globalnych, jest nie tylko pokojowe współistnienie wszystkich państw, ale przede wszystkim rozszerzenie współpracy międzynarodowej między innymi w takich dziedzinach, jak zdrowie, oświata, przepływ nowych technologii czy zwalczanie ubóstwa. Według nich bezpieczeństwo to nie tylko obrona egzystencjalnych wartości pojedynczego państwa, ale przede

⁹ Zob. A. Budnikowski, *Zadłużenie jako problem globalny*, Warszawa 1991; *idem*, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998.

¹⁰ A. Budnikowski, *Pojęcie problemów globalnych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1987, nr 2, s. 57–66.

¹¹ W. Szymański, *Globalizacja — wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001, s. 14.

¹² Zob. R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 164–167.

¹³ Zob. R. Borkowski, *Terroryzm globalny*, [w:] *Globalpolis. Kosmiczna wioska — szanse i zagrożenia*, red. R. Borkowski, Warszawa 2003, s. 246–274.

wszystkim eliminowanie zagrożeń dla istnienia, przetrwania, tożsamości oraz rozwoju państw i systemów międzynarodowych¹⁴.

Dla politologów problemy globalne to zjawiska, które wykraczają poza granice geograficzne i demograficzne jednego lub nawet kilku państw, z tym że ich nasilenie może różnić się w poszczególnych regionach. Wskazują, iż obejmują one najbardziej istotne sprawy dla życia społeczeństw, a od ich rozwiązania zależy przyszłość całych narodów, a nawet losy ludzkości. Dokonując analizy, biorą pod uwagę ich ogólnoświatowy charakter, a także konieczność podjęcia ponadregionalnej współpracy międzynarodowej jako podstawowy warunek przewyciężenia tych zagrożeń. Na podstawie tych kryteriów wskazują na wiele problemów, takich jak zagrożenie wojną jądrową i katastrofą ekologiczną, ale także dysproporcje rozwojowe pomiędzy poszczególnymi regionami świata, wyczerpywanie się zasobów surowcowo-energetycznych, niekontrolowany przyrost ludności powodujący głód i niedożywienie, kwestie światowego zadłużenia, epidemii chorób (głównie AIDS i malarii)¹⁵. Politolodzy wskazują przede wszystkim, że problemy globalne mają charakter społeczny, co wynika z faktu, iż są one szczególnie dotkliwe dla ludzi, rodzą zakłócenia i napięcia w rozwoju społeczeństw, przez co wywołują powszechne zaniepokojenie oraz dążenie do ich złagodzenia lub rozwiązania¹⁶.

Z kolei nauki prawne koncentrują się wokół takich zagadnień w badanej kwestii, jak regulacje krajowe i międzynarodowe, prowadzące do podjęcia działań chroniących środowiska naturalne, przeciwdziałające rozprzestrzenianiu się broni atomowej czy regulujące kwestie dostępu do wody pitnej, znajdującej się w regionach przygranicznych. Coraz istotniejsza staje się również problematyka podziału odkrywanych zasobów surowcowych (szczególnie w rejonie Arktyki), która nie zawsze jest jednoznacznie uregulowana prawem międzynarodowym¹⁷. Po zamachach 11 września w dyskursie prawniczym dosyć istotne miejsce zajęła kwestia relacji pomiędzy prawami człowieka a instrumentami prawnymi, mającymi przeciwdziałać międzynarodowemu terroryzmowi. Na powyższych przykładach widać, iż o ile nauki społeczne i ekonomiczne zajmują się teoretycznymi zagadnieniami problemów globalnych (czym są? jakie wywołują skutki? jak można im przeciwdziałać?), o tyle nauki prawne w znacznej mierze koncentrują się na badaniu i tworzeniu instrumentów prawnych służących ich rozwiązywaniu. Praktyka pokazuje bowiem, że nie można rozwiązywać tych niezwykle istotnych

¹⁴ R. Ziemia, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Ziemia, Warszawa 1997, s. 23.

¹⁵ G. Balawajder, S.M. Grochalski, *op. cit.*, s. 19–21.

¹⁶ W. Anioł, *Geneza i rozwój procesu globalizacji*, Warszawa 1989, s. 108–117.

¹⁷ Zob. A. Toffler, *Rusza światowa rywalizacja o złoza Arktyki*, „Dziennik” z 11 października 2008, http://www.dziennik.pl/swiat/article249745/Rusza_swiatowa_rywalizacja_o_zloza_Arktyki.html (dostęp: 5 kwietnia 2009 r.).

problemów bez skłonienia państw do podjęcia koniecznych działań, a to można osiągnąć jedynie poprzez sankcjonowanie zachowań niosących zagrożenia. Oczywiście i w zasadzie jedynym instrumentem wydaje się tutaj prawo — szczególnie międzynarodowe.

Trzeba zauważyć, iż problemy globalne będą coraz bardziej wpływały na funkcjonowanie poszczególnych państw, a w konsekwencji na system stosunków międzynarodowych. Nie są więc one neutralne i nie można, z punktu widzenia interesów całego świata, zostawić ich bez podjęcia prób rozwiązania. Problemy globalnego ocieplenia, wyczerpywania się zasobów naturalnych, przeludnienia, głodu, ubóstwa, pandemii chorób zakaźnych, globalnego terroryzmu i masowej migracji, nie pozostawiają tak naprawdę żadnego państwa w pozycji neutralnej. W dodatku większość z wymienionych problemów ma charakter komplementarny, gdyż ich rozwiązywanie jest możliwe jedynie łącznie, co zarazem sugeruje, iż jest to niezwykle trudne. Wzajemna współzależność powoduje ponadto, że eskalacja jednego z problemów przyczynia się do zaostrzenia innych¹⁸. Przeludnienie, głód wywołują migrację i terroryzm¹⁹. Wyczerpywanie się zapasów surowcowych wywołuje zmiany klimatyczne, a te z kolei głód. Wszystkie one z kolei mogą prowadzić do globalnej wojny, szczególnie w kontekście realnego rozszerzania się kręgu państw dysponujących bronią jądrową. Logika podpowiada, iż zagrożenie konfliktem atomowym jest teraz większe niż za czasów zimniej wojny, ponieważ broń tę posiadają już nie tylko państwa „nieprzewidywalne”, takie jak Pakistan, Iran czy Korea Północna, ale wielce prawdopodobne, że mają ją nawet grupy terrorystyczne wywodzące się ze społeczeństw w większym lub mniejszym stopniu dotkniętych skutkami problemów globalnych²⁰. Te wzajemne powiązania pomiędzy nimi można mnożyć bez końca. W dodatku pogłębiająca się współzależność państw wymusza ciągle poszukiwanie form konstruktywnych działań czy wywieranie wolnych od przemocy nacisków politycznych, które przyczyniłyby się do uregulowania kwestii problemów globalnych przez wypracowanie sposobów rozwiązywania konfliktów i niwelowanie istniejących sprzeczności interesów²¹.

Istnieje wiele sposobów i metod rozwiązywania problemów globalnych, dwa jednak możemy określić jako podstawowe. Po pierwsze, da się je rozwiązywać na płaszczyźnie globalnej za pomocą umów międzynarodowych lub organizacji międzynarodowych o charakterze państwowym lub pozapaństwowym. Drugim sposobem jest rozwiązywanie problemów na płaszczyźnie regionalnej, gdy dany

¹⁸ S.M. Grochalski, *Światowy pokój i bezpieczeństwo — podstawowe kategorie współczesnych problemów globalnych*, [w:] *Problemy globalne współczesnego świata*, red. S.M. Grochalski, Opole 2003, s. 51.

¹⁹ K.M. Księżopolski, *Pomoc rozwojowa a przepływy kapitału prywatnego w przewyciężaniu ubóstwa na świecie*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, *op. cit.*, s. 103–104.

²⁰ M. Smugarzewski, *Na atomowym bazarze*, „Kraj i świat”, <http://www.Polskieradio.pl/kraj-iswiat/archiwum/TematTygodnia/art.aspx?aid=348&s=TematTygodnia> (dostęp: 22 marca 2009 r.).

²¹ G. Balawajder, S.M. Grochalski, *op. cit.*, s. 29.

problem jest skoncentrowany w jakiejś części świata lub grupa państw ma instrumenty do jego rozwiązania. I tutaj wydaje się, iż Unia Europejska ma niezwykle istotną rolę do odegrania. Jak często wskazuje się, wobec trudności integracyjnych i słabości w sferze militarnej koncentruje się ona na rozwijaniu tzw. *soft power*, czyli pozamilitarnych instrumentów oddziaływania międzynarodowego. Pomoc ekonomiczna, presja polityczna, transfer *know-how* są o wiele bardziej przydatne w przeciwdziałaniu większości problemów globalnych niż tradycyjna polityka siły. Trzeba jednak zastrzec od razu, że ich rozwiązywanie wymaga również stałego wykorzystywania tradycyjnych mechanizmów czy form współpracy międzynarodowej, które są dostępne dla wszystkich państw. Przede wszystkim wykorzystywane jest tu prawo międzynarodowe, które wymusza na państwach-stronach określone zachowania służące interesom świata lub regionu²². Wadą tych wszystkich rozwiązań jest to, iż oparte są one na zasadzie dobrowolności i wymuszają osiągnięcie konsensusu, co niejednokrotnie osłabia skuteczność wypracowanych mechanizmów. Jest to jednak konieczne, nieuczestniczenie lub brak zainteresowania chociażby jednego podmiotu może bowiem spowodować, że wysiłki pozostałych nie będą skuteczne. W praktyce jest to o tyle prawdopodobne, iż stanowiska wielu państw w kwestii problemów globalnych nie wynikają z racjonalnych przesłanek, lecz kształtują się w powiązaniu z przynależnością do określonych układów czy organizacji międzynarodowych, co każe im widzieć możliwość rozwiązywania problemów globalnych w optyce celów określonych układów czy organizacji²³. Można więc przypuszczać, iż stanowiska państw członkowskich Unii Europejskiej będą zbieżne i w zasadzie jednomyślne na arenie międzynarodowej. Widać to szczególnie wyraźnie, jeżeli prześledzi się działania związane z walką z globalnym ociepleniem i ratyfikacją protokołu z Kioto²⁴.

II. CELE WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA A PROBLEMY GLOBALNE

Podstawę funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) w zakresie problemów globalnych można odnaleźć już w tekście preambuły Traktatu o Unii Europejskiej²⁵, która w akapicie jedenastym określa, iż państwa członkowskie zdecydowały się ją realizować, wzmacniając w ten sposób tożsamość i niezależność Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie. Zdania te są przejęte bez zmian z dotych-

²² S.M. Grochalski, *Współczesne problemy globalne — próba określenia pojęcia*, [w:] *Problemy globalne współczesnego świata...*, s. 14.

²³ S.M. Grochalski, *Światowy pokój...*, s. 52–53.

²⁴ K. Niklewicz, *Unia poprawi klimat?*, „Gazeta Wyborcza” z 1 grudnia 2008, nr 280, s. 4.

²⁵ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.pl08.pdf> (dostęp: 7 kwietnia 2009 r.).

czas obowiązującego Traktatu o Unii Europejskiej²⁶, z tym że zmienione zostało ich miejsce w treści preambuły, co nie wynika jednak z przesunięcia priorytetów UE, a jedynie z dodania nowych treści aksjologicznych, na których oparta jest integracja. Przytoczony zapis jest o tyle ważny, iż państwa członkowskie tworząc Unię, a w jej ramach wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, jasno stwierdziły, że podejmuje ona zadania przeciwdziałania problemom globalnym, które, jak to zostało wskazane wyżej, stają się podstawowym zagrożeniem dla jej bezpieczeństwa, a także pokoju i postępu na świecie. Co więcej, można pokusić się o stwierdzenie, iż skoro realizacja WPZiB ma służyć wzmocnieniu tożsamości i niezależności Europy (jak można się domyślić na arenie międzynarodowej), to z pewnością problemy globalne da się potraktować jako tę sferę, która bez żadnych istotnych kontrowersji może stać się płaszczyzną wspólnych działań. O ile, jak pokazała wojna w Iraku czy konflikt rosyjsko-gruziński, trudno jest wypracować w gronie 27 państw wspólne stanowisko w stosunku do konkretnych wydarzeń politycznych na arenie międzynarodowej, o tyle wydaje się, iż nie będzie takich problemów w kwestiach tak fundamentalnych, jak globalne ocieplenie, terroryzm, pandemie chorób czy masowe migracje. W tych sprawach interesy wszystkich państw członkowskich wydają się zbieżne, przez co mogą stać się rdzeniem budowania wspólnej tożsamości międzynarodowej i przez to pewnej niezależności w stosunku do pozostałych partnerów. Sprecyzowanie wskazanych zapisów preambuły możemy odnaleźć w art. 3 ust. 5 TUE, który stanowi, iż w stosunkach zewnętrznych Unia przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka. Widać już tutaj wyraźne odniesienie do problemów globalnych, szczególnie we wskazaniu, iż Unia ma przyczyniać się swoimi działaniami zewnętrznymi do trwałego rozwoju Ziemi, wyeliminowania ubóstwa oraz do bezpieczeństwa międzynarodowego i pokoju. Fakt, że artykuł ten znajduje się w Tytule I „Postanowienia wspólne”, wskazuje, iż cele te mają być realizowane poprzez wszystkie formy aktywności Unii, ale również jej państw członkowskich, a nie tylko sferę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Co istotniejsze, takich postanowień nie ma w dotychczasowej wersji TUE (zob. art. 2 dTUE), co pokazuje, iż wśród liderów Unii zaszła dosyć istotna ewolucja poglądów, jeżeli chodzi o podejście do zagrożeń, przed jakimi stoi współczesny świat w porównaniu do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Optymizm ten może być nieco złagodzony przez to, iż postanowienia te znalazły się dopiero na samym końcu artykułu omawiającego sfery aktywności Unii (za wszystkimi kwestiami wewnętr-

²⁶ Wersja traktatu o Unii Europejskiej obowiązująca do momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego będzie oznaczona skrótem „dTUE”; Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., tekst jednolity z dnia 24 grudnia 2002, Dz.Urz. C Nr 325, poz. 5.

nymi), a w dodatku poprzedzone są one zdaniem, że w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Pokazuje to, iż nadal podstawowym celem działalności Unii nie jest angażowanie się w szeroko rozumianą sferę bezpieczeństwa, ale promowanie demokracji, praw człowieka itd. (zob. art. 2 TUE), obrona interesów, a nawet ochrona jej obywateli. Ponadto w art. 3 ust. 3 TUE wskazano ochronę środowiska naturalnego jako jeden z celów Unii, która ma działać na rzecz trwałego rozwoju Europy opartego na wysokim poziomie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Tego również nie ma w dotychczasowych regulacjach TUE, ale można je odnaleźć w art. 2 TWE²⁷, jako jeden z celów Wspólnoty Europejskiej. Ponadto art. 3 ust. 2 TUE pośrednio dotyczy walki z terroryzmem i masową migracją, określa bowiem, iż Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Kolejne regulacje, które mogą być podstawą podejmowania działań związanych z problemami globalnymi, znajdują się w Tytule V TUE, który dotyczy postanowień ogólnych o działaniach zewnętrznych Unii i postanowień szczególnych dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Art. 21 ust. 1 akapit 2 zd. 2 TUE stanowi, iż Unia sprzyja wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, zwłaszcza w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Kwestie wspólne, które mogą być rozwiązywane głównie przez działania wielostronne, niewątpliwie dotyczą problemów globalnych. Zastanawiające jest wskazanie, iż ONZ jest preferowaną organizacją, na której forum zagadnienia te miałyby być podejmowane. Nie wykluczono oczywiście umów bilateralnych czy multilateralnych, ale zważywszy na fakt, że zgodnie z tym samym artykułem Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z „państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasady równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego” — można przypuszczać, iż takie działania niezbyt chętnie byłyby podejmowane we współpracy z państwami ich nieprzestrzegającymi. W takim wypadku jedyną dogodną formą współpracy wydaje się rzeczywiście ONZ jako organizacja międzynarodowa o charakterze powszechnym. Trzeba jednak zaznaczyć, iż postanowienia te nie wykluczają *expressis verbis* wspólnych działań na przykład z państwami niedemokratycznymi, co wydaje się sensowne,

²⁷ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r., tekst jednolity z dnia 24 grudnia 2002, Dz.Urz. C Nr 325, poz. 33.

wyłączyłoby bowiem z wszelkich inicjatyw unijnych Chiny czy Rosję i sprawiałoby, iż jej inicjatywy (np. związane z ochroną środowiska) byłyby nieskuteczne.

W art. 21 ust. 2 TUE określono cele Unii w działaniach zewnętrznych, z których kilka dotyczy bezpośrednio problemów globalnych. Najważniejszy wydaje się pkt f wspomnianego artykułu, który stanowi, iż celem działań zewnętrznych Unii jest przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi w celu zapewnienia trwałego rozwoju. Ponadto Unia ma nieść pomoc narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka (art. 21 ust. 2 pkt g TUE) oraz wspierać trwały rozwój gospodarczy i społeczny, a także w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa (art. 21 ust. 2 pkt d TUE). Można wymienić jeszcze art. 21 ust. 2 pkt c, który określa, iż Unia podejmuje działania w celu utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego. Tak więc na osiem wymienionych w tym artykule celów aż połowa dotyczy bezpośrednio lub pośrednio przeciwdziałaniu szeroko rozumianym problemom globalnym. Zważywszy, że w części były one pomijane w dotychczasowych wersjach TUE i TWE, jest to już znaczny postęp i dostrzeżenie, że podstawowymi wyzwaniami, przed jakimi stanie Unia w dłuższej perspektywie czasowej, są właśnie konsekwencje zmian globalnych wywołane omawianymi we wcześniejszym podrozdziale procesami. Konkretyzacja wymienionych celów będzie następowała przez jednomyślne określenie przez Radę Europejską na zalecenie Rady UE strategicznych interesów i celów Unii. Istotne jest, że cele te nie będą realizowane wyłącznie przez Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, ale również za pośrednictwem innych dziedzin dotyczących działań zewnętrznych Unii. Ponieważ problemy globalne mają charakter kompleksowy, a więc dotykający wielu aspektów życia ludzi i funkcjonowania państwa²⁸, więc i działania mające im zapobiegać, nie mogą ograniczać się jedynie do jednej, wyodrębnionej sfery działalności Unii. Użytkowanie ich wyłącznie w zakresie działalności WPZiB ograniczałoby skuteczność podejmowanych inicjatyw. O chęci stworzenia szerokich ram do podejmowanych działań świadczy również postanowienie, iż decyzje te mogą dotyczyć stosunków Unii z określonym krajem, regionem lub konkretnego tematu. Definiują one czas ich trwania oraz środki, które mają zostać udostępnione przez Unię i państwa członkowskie (art. 22 ust. 1 TUE), co może przyczynić się do tego, iż przyjęte inicjatywy nie pozostaną wyłącznie „na papierze” i podjęte zostaną rzeczywiste działania.

Rozdział 2 omawianego Tytułu dotyczy już bezpośrednio Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Są jednak w nim przepisy silnie wiążące ją z ogólnymi działaniami zewnętrznymi Unii. Po pierwsze art. 23 TUE stanowi,

²⁸ Zob. Z. Cesarz, *op. cit.*, s. 11.

że działania Unii na arenie międzynarodowej podejmowane w ramach WPZiB mają dążyć do osiągnięcia celów wymienionych wcześniej. Muszą więc być nakierowane na wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego oraz w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, likwidowanie ubóstwa, opracowywanie międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, zapewnienia trwałego rozwoju, a także niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka. Ponadto art. 24 ust. 1 TUE określa, iż kompetencje Unii w zakresie WPZiB obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii. Artykuł ten bardzo szeroko zakreśla kwestie wchodzące w zakres WPZiB, albowiem może ona *de facto* dotyczyć wszystkich problemów związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem Unii. Jest to tak interesujące, iż w art. 11 „starego” TUE określającym, że WPZiB obejmuje wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, sprecyzowano jednocześnie cele, do których powinna dążyć. W przypadku nowej wersji TUE brakuje takiego sprecyzowania, a więc można przypuszczać, iż Unia mogłaby się teoretycznie zajmować wszystkimi zagadnieniami polityki zagranicznej, przydzielonymi jej przez państwa członkowskie. Uściśleniem tego przepisu wydaje się następujący ustęp, który stanowi, iż Unia prowadzi, określa i realizuje WPZiB w ramach celów swoich działań zewnętrznych (a więc wymienionych w art. 21 ust. 2 TUE). Wspomniane określanie ma obejmować ustalenie kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania państw członkowskich, ale jak się wydaje jedynie w ramach celów działań zewnętrznych (art. 24 ust. 2 TUE). Widać więc niespójność w art. 24 TUE, który niezbyt precyzyjnie określa, co znajduje się w zakresie działań Unii w ramach WPZiB. Ustęp 1 stanowi, że do tych „kompetencji” należą wszelkie dziedziny polityki zagranicznej, z kolei z ustępu 2 wynika, iż „prowadzi, określa i realizuje” WPZiB w ramach swoich celów zewnętrznych. Pytanie brzmi, czy sformułowanie „prowadzi, określa i realizuje” wyczerpuje znamiona terminu „kompetencje”. Dokonując wykładni językowej, zauważa się, iż słowo „kompetencja” oznacza zakres uprawnień, pełnomocnictw, zakres działania jakiejś instytucji, zakres spraw podlegających określonemu organowi²⁹. Wydaje się więc, iż art. 24 ust. 2 TUE wyczerpuje zakres tego pojęcia, z tym że w przyszłości mogą się oczywiście pojawić spory w tym względzie. Niemniej jednak, pomimo tych niejasności, bezdyskusyjnie jest to, iż Unia w ramach WPZiB może prowadzić, określać i realizować politykę zagraniczną bezpośrednio dotyczącą problemów globalnych, są one bowiem zawarte (jak to zostało wskazane) w ogólnych celach działań zewnętrznych Unii.

²⁹ S. Dubosz, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 2003.

III. INSTRUMENTY PRAWNE WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA W ZAKRESIE PROBLEMÓW GLOBALNYCH

Instrumenty prawne, którymi dysponuje Unia Europejska w walce z problemami globalnymi, podobnie jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa podlegają szczególnym zasadom i procedurom. WPZiB jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę, które podejmują decyzje jednomyślnie, co utrzymało jej dotychczasowy międzyrządowy charakter. Widać więc, iż reforma dokonana traktatem lizbońskim (TL) niewiele zmieniła w tym zakresie. Poza tym *expressis verbis* wykluczono przyjmowanie aktów prawodawczych (art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE), tak więc wszelkie instrumenty, którymi dysponować będzie Unia (po wejściu TL w życie) w ramach WPZiB, teoretycznie nie będą miały charakteru prawnie wiążącego. Co ciekawe, w dotychczasowej wersji TUE nie ma takich ustaleń (art. 11 dTUE), co świadczy, iż państwa członkowskie, obawiając się tendencji prointegracyjnych prezentowanych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości lub Komisję Europejską, wołały wyraźnie zapisać to w traktacie. Wydaje się, iż to właśnie treść art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE determinować będzie odmienny charakter WPZiB, co spetryfikuje jej międzyrządowy status. Trudno więc zgodzić się w pełni z tezą, iż TL zlikwiduje filarową strukturę Unii³⁰, pozostanie ona bowiem podzielona na części rządzące się odmiennymi prawami i zasadami. WPZiB, a więc również część działań związanych z problemami globalnymi, w myśl art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE wykonywać będzie Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej: Wysoki Przedstawiciel) oraz państwa członkowskie. Jest to o tyle interesujące, iż w tym samym akapicie stwierdzono, że WPZiB „realizuje” Rada Europejska i Rada. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć różnicę zakresową pomiędzy tymi dwoma pojęciami³¹. Tak więc podstawowymi podmiotami realizującymi politykę UE w zakresie problemów globalnych są Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel oraz państwa członkowskie, a rola Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) pozostała nadal bardzo ograniczona, co ustabilizowało dotychczasowe regulacje traktatowe.

Główne instrumenty prawne do przeciwdziałania problemom globalnym, którymi dysponuje Unia Europejska w ramach WPZiB, zostały określone w art. 25 TUE. Wymienia on ogólne wytyczne, decyzje określające działania, stanowiska, zasady wykonywania powyższych działań i zajmowania stanowisk oraz umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu

³⁰ Zob. M. Cesarz, *Struktura i charakter prawny Wspólnot Europejskich Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, red. W. Bokajło, A. Pacześniak, Wrocław 2009, s. 355.

³¹ Zob. F. Tereszkievicz, *Kompetencje państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 2, s. 187–188.

ich polityki. Regulacja ta znacznie różni się od dotychczasowych rozwiązań, przede wszystkim przez usunięcie z tej listy wspólnych strategii oraz zasad WPZiB (art. 12 dTUE). Jednak art. 26 ust. 1 akapit 1 TUE stanowi, iż Rada Europejska określa strategiczne interesy Unii, ustala cele i określa ogólne wytyczne WPZiB, co powoduje, że pojawia się kilka niejasności. Po pierwsze, o ile ogólne wytyczne zawarte są w art. 25 TUE, to nie ma w nim wymienionych strategicznych interesów i celów, nie wiadomo więc, czy traktować je jako jeden z instrumentów WPZiB, jak to miało miejsce w przypadku dotychczasowej wersji TUE. Ponadto art. 26 ust. 2 TUE stanowi, iż Rada UE opracowuje WPZiB oraz podejmuje decyzje niezbędne do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Pojawia się więc pytanie — czy „strategiczne interesy” z ust. 1 są tożsame ze „strategicznymi kierunkami” z ust. 2 tego samego artykułu? Jeżeli tak, to dlaczego posłużono się dwoma odmiennymi terminami? Jeżeli nie, to czym różnią się „strategiczne interesy” od „strategicznych kierunków”, zwłaszcza że ten drugi termin nie pojawia się więcej w traktacie? Z pewnością nie jest to błąd tłumaczenia, różnica ta pojawia się bowiem również w wersji angielskiej³², w której posłużono się terminami: *strategic interests* i *strategic lines*. Dodatkowo nie wiadomo, czy „strategiczne interesy” Unii i „cele” określane i ustalane na podstawie art. 26 ust. 1 TUE, a więc w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, są tymi samymi „strategicznymi interesami” i „celami”, jakie są wymienione w art. 22 TUE, zatem dotyczącymi działań zewnętrznych Unii, tj. kategorii szerszej. Nie jest to nigdzie sprecyzowane i uprawnione może być rozumowanie zarówno, że są tymi samymi aktami, jak i że nie są. To drugie rozumowanie wydaje się bardziej prawdopodobne, jeżeli weźmie się pod uwagę art. 31 ust. 2 tiret 1 TUE, który określa, iż Rada stanowi większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii, o których mowa w art. 22 ust. 1 TUE, a więc dotyczących działań zewnętrznych. Jest to o tyle ważne, iż przepis ten wprowadza wyjątek od zasady jednomyślności, która jest jednym z fundamentów WPZiB. Można więc wnioskować, że nie wskazując w art. 26 ust. 1 TUE, że określone w nich strategiczne interesy i cele Unii są tymi samymi strategicznymi interesami i celami, co w art. 22 ust. 1 TUE, prawodawca miał na myśli inne akty, skoro sprecyzował tę kwestię w innym przepisie. Poza tym decyzje określające działanie lub stanowisko Unii, podjęte przez Radę na podstawie strategicznych interesów i celów Unii określonych w art. 22 ust. 1 TUE, mogą być przyjęte większością kwalifikowaną, a decyzje określające działanie lub stanowisko Unii, podjęte na podstawie strategicznych interesów i celów Unii z art. 26 ust. 1 TUE,

³² Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.en08.pdf> (dostęp: 8 kwietnia 2009 r.).

wymagają jednomyślności. Jeżeli więc przyjmiemy interpretację, iż strategiczne interesy i cele Unii z art. 22 ust. 1 TUE różnią się od strategicznych interesów i celów Unii z art. 26 ust. 1 TUE, to pojawia się kolejne pytanie — czy mogą się one różnić? Wydaje się, że nie. Systematyka TUE wskazuje bowiem, iż Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa mieści się w ramach „działań zewnętrznych” Unii, musi więc być z nimi zgodna, a co najmniej niesprzeczna. Nie jest jednak do końca jasne, czy strategiczne interesy i cele Unii w ramach WPZiB mogą być inne, ale niesprzeczne z interesami i celami Unii w ramach działań zewnętrznych, czy jednak muszą być tożsame. Kwestia ta z pewnością wyjaśni się w toku praktyki, a nie orzeczenia ETS-u, albowiem Trybunał na mocy art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE został wyłączony z tego aspektu działań Unii.

Niezależnie od tych rozważań należy podkreślić, iż strategiczne interesy (strategiczne kierunki) i cele Unii oraz ogólne wytyczne WPZiB są niezwykle istotne z punktu widzenia rozwiązywania problemów globalnych, ponieważ za ich pomocą można harmonizować działania państw członkowskich w tym zakresie. Ponadto niejednokrotnie wspólna presja państw członkowskich w ramach Rady Europejskiej (RE) pozwoli przekonać część niezdecydowanych krajów do zaangażowania się w określone inicjatywy, czy to związane z ochroną środowiska naturalnego, rozprzestrzenianiem się broni atomowej, terroryzmem czy też pomocą dla krajów rozwijających się. RE może określić, iż celem Unii w ramach działań zewnętrznych lub WPZiB jest podjęcie aktywności na arenie międzynarodowej, która przyczyni się do rozwiązania jakiejś wyjątkowo ważnej kwestii.

Niezwykle istotnym instrumentem (w ramach WPZiB) mogącym służyć rozwiązywaniu problemów globalnych są decyzje Rady określające podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym (art. 29 TUE). Tutaj również pojawiły się pewne nieścisłości. Wynikają one z faktu, iż art. 29 TUE jest dawnym artykułem 15 dTUE, który określał wspólne stanowiska. Jednak po zmianach dokonanych traktatem lizbońskim stanowiska Unii (bez przymiotnika „wspólne”) będą uregulowane we wspomnianym już art. 25 pkt b (ii) TUE. Ponadto o ile zdanie pierwsze art. 29 TUE mówi o „podejściach Unii”, o tyle zdanie drugie tego samego artykułu mówi już o „stanowiskach Unii”. Jeżeli więc dawny artykuł określający wspólne stanowiska został zmieniony w ten sposób, iż w zdaniu pierwszym dotyczy „podejść Unii”, a w zdaniu drugim wprowadzono termin „stanowiska Unii”, to pojawia się pytanie, czy obydwa terminy oznaczają to samo. Wydaje się, że tak, ze względu na to, iż znajdują się w tym samym artykule niepodzielonym na akapity ani ustępy, w dodatku powstałym z nowelizacji innego artykułu. Warto podkreślić jeszcze jedną zmianę — usunięcie słowa „wspólne” i określenie stanowisk jako unijnych świadczy, że podejmuje się już próby stworzenia wrażenia, iż akty przyjmowane w ramach WPZiB mają charakter ponadnarodowy i wyrażają określone stanowisko, nie jako sumę stanowisk poszczególnych krajów, ale jako stanowisko unijne, tzn. określonej, ponadnarodowej organizacji. Nie wiadomo jednak, czy takie myślenie jest uprawnione,

ponieważ w art. 32 TUE pojawia się z kolei termin „wspólne podejścia”, które państwa członkowskie określają w ramach Rady Europejskiej i Rady poprzez uzgadnianie wszelkich kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania. Pojawia się więc kolejne pytanie, czy „podejścia Unii” z art. 29 TUE są tożsame ze „wspólnymi podejściami” z art. 32 TUE? Wydaje się, że niekoniecznie, „podejścia Unii” są bowiem, jak to zostało już przedstawione, określane przez Radę, a „wspólne podejścia” przez państwa członkowskie nie tylko w ramach Rady, ale i Rady Europejskiej. Tak więc teoretycznie RE nie mogłaby określać „podejść Unii”, chyba że przekształciłaby się w Radę, co wskazuje, iż w tym przypadku ma ona mniejsze kompetencje. Jest to o tyle kuriozalne rozwiązanie, iż RE składa się z szefów państw i rządów, a Rada z odpowiednich ministrów (w przypadku WPZiB przeważnie szefów MSZ lub MON). Jedynym więc rozwiązaniem, jeżeli szefowie państw i rządów (zebrani jako RE) postanowią określić „podejście Unii”, jest przekształcenie się w Radę, co jest teoretycznie możliwe. Sytuacja ta jest o tyle prawdopodobna, iż „podejścia Unii”, jak to wskazuje art. 29 TUE, mogą dotyczyć określonego problemu o charakterze geograficznym lub problemowym, a „wspólne podejścia” kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania (art. 32 TUE), a więc wydaje się, iż „podejścia Unii” są pojęciem szerszym zakresowo niż „wspólne podejścia”, te pierwsze bowiem mogą dotyczyć wszelkich kwestii międzynarodowych, a drugie jedynie tych związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Kolejną różnicą między nimi jest taka, iż „wspólne podejścia” wymuszają koordynację działań państw członkowskich nie tylko na forum organizacji międzynarodowych i konferencji międzynarodowych, jak to ma miejsce przy „podejściach Unii” (art. 34 ust. 1 TUE), ale również koordynację działań Wysokiego Przedstawiciela i ministrów spraw zagranicznych w ramach Rady (art. 32 akapit 2 TUE). Widać więc pewne różnice między tymi dwoma aktami. Wydaje się, iż z punktu widzenia przeciwdziałania problemom globalnym bardziej odpowiednie są „podejścia Unii”, nie zawsze bowiem bezpośrednio problemy dotyczą kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dużo łatwiej zmieścić je w kategorii pewnych problemów o charakterze przedmiotowym (np. problem globalnego ocieplenia, światowego zadłużenia, terroryzmu, rozprzestrzeniania się broni atomowej) lub geograficznym (np. pandemia AIDS czy głód w Afryce). Instrument ten może być tak skuteczny, iż wymusi koordynowanie działań państw członkowskich na forum organizacji lub konferencji międzynarodowych (art. 34 ust. 1 TUE) oraz współpracę misji dyplomatycznych i konsularnych oraz delegatur Unii w państwach trzecich i na forum organizacji i konferencji międzynarodowych (art. 35 TUE). Słuszna wydaje się tutaj uwaga, że interpretując art. 29 TUE (jako pochodną art. 15 dTUE) w kontekście wspomnianych przepisów, można wyciągnąć wniosek, iż granicą związania państwa w ramach „podejść Unii” czy „stanowisk Unii” jest tylko obowiązek zajęcia takiego stanowiska. Wykonanie jego konsekwencji należy już do sfery decyzji indywi-

dualnej³³. Wykorzystywanie tych instrumentów przez państwa członkowskie ma więc jedynie charakter koncepcyjny (nie jest działaniem), chociaż są one wiążące dla nich, co wynika nie tyle z prawa, ile z obowiązku zapewnienia przez państwo zgodności swojej polityki ze „stanowiskiem Unii” lub „podejściem Unii”³⁴.

Kolejnym ważnym instrumentem do rozwiązywania problemów globalnych, którym dysponuje Unia w zakresie WPZiB, jest możliwość zawierania umów z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi (art. 37 TUE). Możliwość taka istniała już w poprzedniej wersji traktatu (art. 24 dTUE), jedyna różnica jest taka, iż Unia uzyskując w TL podmiotowość prawnomiędzynarodową, może być stroną umowy. W dotychczasowej wersji negocjacjami zajmowała się Prezydencja we współpracy z Komisją, a zawierała je Rada. Po nowelizacji kwestia ta nie jest *expressis verbis* określona w zakresie WPZiB. Wydaje się, iż kwestię tę reguluje Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁵ (dalej: TFUE) w art. 218, gdzie określone są procedury zawierania umów międzynarodowych przez Unię.

Pewne instrumenty prawne w zakresie przeciwdziałania problemom globalnym znajdują się również w TFUE, czyli obecnym Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Najważniejsza niewątpliwie jest Część V wspomnianego Traktatu, która reguluje działania zewnętrzne Unii. Pojawia się tutaj pytanie — jakie są relacje pomiędzy omówionymi wcześniej regulacjami zawartymi w TUE a tymi zawartymi w TFUE? W pewnej części kwestię tę rozstrzyga art. 205 TFUE, który stanowi, że działania Unii na arenie międzynarodowej, w rozumieniu Części V TFUE, „oparte są na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi zawartymi w rozdziale 1 Tytułu V TUE”. Tak więc wymienione cele Unii w zakresie działań zewnętrznych, które mogą dotyczyć problemów globalnych, obowiązują również w stosunku do postanowień Części V TFUE. Analizując powyższe regulacje, można zauważyć, że znaczna część problemów globalnych (zwłaszcza ta nie dotycząca kwestii szeroko rozumianego bezpieczeństwa), może być rozwiązywana przy wykorzystywaniu instrumentów zawartych właśnie w ramach TFUE, a nie WPZiB. Szczególnie interesujący jest Tytuł III omawianej Części TFUE, który reguluje kwestie współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej. Art. 208 ust. 1 akapit 2 TFUE stanowi, że głównym celem polityki Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest zmniejszanie, a docelowo, likwidacja ubóstwa. Przy realizacji tego celu działania Unii i państw członkowskich mają się uzupełniać oraz wzajemnie wzmacniać (art. 208

³³ S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 112.

³⁴ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 55.

³⁵ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.pl08.pdf> (dostęp: 25 marca 2009 r.).

ust. 1 akapit 1 TFUE), a działania podejmowane przez Unię nie mogą uniemożliwić państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji (art. 4 ust. 4 TFUE). Jeżeli chodzi o środki unijne, to Parlament Europejski i Rada mogą przyjmować środki niezbędne do realizacji tego celu, w tym określać wieloletnie programy współpracy z krajami rozwijającymi się³⁶ lub programy tematyczne (art. 209 ust. 1 TFUE). Poza tym Unia może zawierać z państwami trzecimi lub właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów, które przyczynią się do realizacji tego celu lub celów określonych w art. 21 TUE (art. 209 ust. 2 TFUE)³⁷. Ponadto art. 210 ust. 1 TFUE stanowi, iż w celu zwiększenia komplementarności i skuteczności swoich działań Unia i państwa członkowskie mają koordynować swoje polityki w tej materii i konsultować się wzajemnie co do swoich programów pomocowych, w tym w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Co ważniejsze, artykuł ten w ust. 1 zdaniu 2 daje państwom członkowskim i UE możliwość prowadzenia wspólnych działań między innymi w zakresie walki z ubóstwem. Nadal jednak została utrzymana możliwość prowadzenia przez państwa członkowskie oddzielnej polityki w zakresie rozwoju, co jest interpretowane jako wyraz niechęci do wyzbycia się tego instrumentu polityki międzynarodowej na rzecz Unii. Wynika to niewątpliwie z faktu, iż większość krajów ma specyficzne preferencje i dąży do maksymalizacji swoich międzynarodowych wpływów, a cele te muszą być realizowane indywidualnie³⁸.

Kwestia pomocy humanitarnej została uregulowana w rozdziale 3 Tytułu III TFUE. Działania Unii w tej materii mają być prowadzone zgodnie z jej zasadami i celami działań zewnętrznych omówionymi wcześniej. Chodzi o niesienie doraźnej pomocy i opieki ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę w celu sprostanania potrzebom humanitarnym wynikającym z różnych sytuacji. Działania Unii i państw członkowskich w tej materii mają się wzajemnie uzupełniać i wzmacniać³⁹, a akcje pomocy humanitarnej mają być prowadzone zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego oraz zasadami bezstronności, neutralności i niedyskryminacji (art. 214 ust. 1 i 2 TFUE). Jedynym środkiem służącym niesieniu pomocy humanitarnej, wyraźnie wymienionym w traktacie, są umowy zawierane pomiędzy Unią a państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi⁴⁰, nie narusza to jednak kompetencji państw członkowskich do negocjowania na forach międzynarodowych i zawierania innych umów (art. 214 ust. 4 TFUE). Ponadto Unia została zobowiązana do zapewnienia koordynacji i zgodności podejmowanych przez nią

³⁶ W traktatach nadal brakuje definicji krajów rozwijających się; zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002, s. 419.

³⁷ Obowiązują tutaj przepisy art. 218 TFUE.

³⁸ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *op. cit.*, s. 384.

³⁹ Z tym że działania Unii nie mogą doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji (art. 4 ust. 4 TFUE).

⁴⁰ Obowiązują tutaj przepisy art. 218 TFUE.

akcji pomocy humanitarnej z akcjami realizowanymi przez organizacje i organy międzynarodowe, w szczególności te, które wchodzą w skład systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (art. 214 ust. 7 TFUE). Warto również wspomnieć o dosyć ciekawej inicjatywie powołania Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej, który ma umożliwiać młodemu Europejczykowi udział w akcjach pomocy humanitarnej (art. 214 ust. 5 TFUE). Nadmienić należy także, iż omawiane kwestie nie były uregulowane w dotychczasowych traktatach, co skłania do wniosku, iż państwa członkowskie nieco zmieniły ocenę wyzwań stojących przed nimi, a dotychczasowe doświadczenia skłoniły je do stworzenia pewnych ram współpracy w omawianej materii na arenie międzynarodowej.

Oprócz regulacji zawartych w Części V TFUE można wymienić jeszcze inne miejsca Traktatu, w których uregulowane są kwestie związane z problemami globalnymi. Przede wszystkim chodzi o art. 191 TFUE, który w ust. 1 tiret 4 stanowi, iż polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego ma się przyczyniać do promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu. To sprecyzowanie dotyczące zmian klimatycznych jest pewnym *novum* w porównaniu do dotychczasowych rozwiązań zawartych w art. 174 ust. 1 tiret 4 TWE, świadczącym o tym, iż jednym z najważniejszych problemów globalnych według polityków europejskich są narastające zmiany klimatyczne, których obrazem są coraz częstsze anomalie pogodowe przynoszące ogromne straty gospodarcze⁴¹. Ponadto artykuł ten w ust. 4 daje możliwość zawierania przez Unię umów z zainteresowanymi państwami trzecimi lub kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi⁴², określających warunki współpracy pomiędzy nimi a Unią jako całością lub jej państwami członkowskimi (w zależności od ich kompetencji). Umowy te niewątpliwie muszą być zawierane w ramach działań zewnętrznych UE, określonych w poprzedniej części pracy, ale nie w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Kolejny instrument zawarty jest w art. 196 ust. 1 akapit 2 pkt c TFUE, który stanowi, iż działania Unii powinny zmierzać do wspierania spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka. Szczególnie kategoria klęsk żywiołowych mieści się w zakresie problemów globalnych dotyczących środowiska naturalnego. Regulacja ta jest o tyle ważna, że w poprzedniej wersji traktatu nie ma takich odniesień. Stanowi to kolejny dowód, iż wśród polityków europejskich wyraźnie wzrosła świadomość wyzwań, przed jakimi stanął świat, a które (dla swej skuteczności) wymagają pewnej koordynacji działań na arenie międzynarodowej.

⁴¹ Zob. T. Ulanowski, *Rok 2008 dla ochłody*, „Gazeta Wyborcza” z 23 grudnia 2008, nr 299, s. 17; J. Pawlicki, *Australia ciągle płonie*, „Gazeta Wyborcza” z 10 lutego 2009, nr 34, s. 15.

⁴² Tutaj również obowiązują przepisy art. 218 TFUE.

IV. WNIOSKI KOŃCOWE

Unia Europejska podejmując w połowie pierwszej dekady XXI wieku próbę przeprowadzenia reformy swojego funkcjonowania, jako jeden z celów postawiła przed sobą kwestię wzmocnienia potencjału na arenie międzynarodowej. Doświadczenia procesu integracji europejskiej wskazywały, iż kwestia prowadzenia jednolitej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest jedną z tych, która napotyka największe opory państw narodowych. Odmienne interesy, doświadczenia historyczne czy perspektywa geopolityczna powodują, iż każdy z krajów członkowskich inaczej definiuje problemy, którymi powinna się w tej materii zajmować Unia, jak i sposób ich rozwiązywania. Szczególnie wyraźnie pokazała to wojna w Iraku, konflikt rosyjsko-gruziński czy kryzys energetyczny z początku 2009 r. Wydaje się, iż jest jednak płaszczyzna, na której wszystkie 27 państw mogłoby w miarę bezkonfliktowo uzgodnić wspólne działania na arenie międzynarodowej w ramach struktur Unii. Są nią niewątpliwie problemy globalne, które negatywnie oddziałują na sytuację większości krajów europejskich. Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, wyczerpywaniu się zasobów energetycznych, tragedii głodu w Afryce, pandemii chorób zakaźnych czy rozprzestrzenianiu się broni atomowej — to problemy, które mogłyby połączyć w sferze działań zewnętrznych wszystkie państwa członkowskie. Pytanie tylko, czy Unia jako struktura ponadnarodowa jest do tego gotowa? Wydaje się, iż od czasu przyjęcia traktatu z Maastricht świadomość tego, jak istotnym wyzwaniem są problemy globalne, znacznie wzrosła wśród liderów państw europejskich. Traktat lizboński wprowadza liczne rozwiązania, które świadczą o tym, iż doświadczenia ponad dziesięć lat działania UE nie poszły na marne. Dodano do prawa pierwotnego liczne przepisy, które precyzują cele stawiane przed Unią i państwami członkowskimi w zakresie problemów globalnych, ale też dają pewne nowe instrumenty działania. Jak jednak pokazano w tym artykule, regulacje te nie zawsze są precyzyjne i spójne ze sobą. Liczne są przykłady niekonsekwencji terminologicznej i niejasności pojęć, które można wytłumaczyć jedynie pośpiechem, w jakim przygotowywano traktat lizboński. Skuteczność przyjętych regulacji wykaże dopiero praktyka i to ona rozwiąże wskazane niejasności. Historia integracji europejskiej uczy, iż bardzo często ważniejszy od litery prawa staje się precedens i zwyczaj prawny, kształtujący się w praktyce działań. Niemniej jednak można stwierdzić, iż większość instrumentów, którymi dysponuje Unia w badanej materii, ma klasyczny charakter prawnomiędzynarodowy, oparta jest bowiem na konsensusie osiąganym w organach międzyrządowych. Widać więc pewne tendencje do uwspólnotowania również tej sfery aktywności, co może sugerować, iż kształtowane w przyszłości rozwiązania będą miały już supranarodowy charakter.