

JOANNA STARZYK-SULEJEWSKA

MECHANIZM PODEJMOWANIA DECYZJI W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH UE

WSTĘP

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) z Lizbony wniosły szereg zmian, które mają zasadniczy wpływ na sposób ujęcia oraz możliwości realizacji stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Po pierwsze – zgodnie z postanowieniami art. 47 TUE, Unii przyznano osobowość prawną, co nastąpiło wraz z równoległą likwidacją Wspólnoty Europejskiej. Po drugie – zlikwidowano trójfilarowy podział UE, który został zastąpiony jednolitym reżimem prawnym Unii Europejskiej, jako spójnej organizacji międzynarodowej. Na podstawie traktatu w dużym stopniu uporządkowano i usystematyzowano także strukturę stosunków zewnętrznych, do których obecnie zalicza się wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), która należy do UE, choć podlega tzw. szczególnym zasadom i procedurom (art. 24 TUE), europejską politykę sąsiedztwa (EPS), której znaczenie zostało podkreślone w art. 8 TUE, oraz działania zewnętrzne Unii uregulowane w Części V TFUE¹. Należy podkreślić, że działania zewnętrzne UE zawierają kluczowe dla stosunków zewnętrznych UE obszary, jak m.in.: wspólna polityka handlowa,

Dr hab. JOANNA STRZYK-SULEJEWSKA – Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski; adres do korespondencji: ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa; e-mail: j.starzyk@uw.edu.pl

¹ Zob. Traktat o UE oraz Traktat o funkcjonowaniu UE z Lizbony, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE z 9 maja 2008 r., C 115.

współpraca na rzecz rozwoju, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi, pomoc humanitarna czy stosunki UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi. Chociaż do stosunków zewnętrznych UE nie zaliczono formalnie zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk UE, to ten wymiar także należy uwzględnić przy ich całościowej analizie.

Zmiany wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony w zakresie stosunków zewnętrznych, bez wątpienia częściowo służą wzmocnieniu tożsamości UE na arenie międzynarodowej, jednak nie powodują, że są one realizowane w ramach spójnego czy też jednolitego systemu. Poszczególne dziedziny stosunków zewnętrznych należą bowiem do różnych obszarów kompetencji UE, a jedną z pochodnych tego zróżnicowania jest m.in. niejednorodność mechanizmu podejmowania decyzji w ich ramach. Celem artykułu jest charakterystyka mechanizmu podejmowania decyzji w zakresie stosunków zewnętrznych UE oraz wskazanie różnic w tym wymiarze i odpowiedź na pytanie, czy pod auspicjami nowych regulacji udało się przezwyciężyć istniejący przed reformą lizbońską dualizm w ich ramach, polegający na podziale na dziedziny uwspólnotowane i podlegające międzyrządowemu modelowi współpracy. Podstawą teoretyczną przeprowadzonej analizy jest teoria reżimów międzynarodowych, a zwłaszcza rozwijana w jej ramach teoria reżimów decyzyjnych, które wydają się w tym przypadku szczególnie przydatne.

1. MECHANIZM PODEJMOWANIA DECYZJI W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH UE W ŚWIETLE TEORII REŻIMÓW MIĘDZYNARODOWYCH I TEORII REŻIMÓW DECYZYJNYCH

Zgodnie z poglądami wielu badaczy stosunków międzynarodowych stopień instytucjonalizacji współpracy w ramach poszczególnych dziedzin owych stosunków zależy przede wszystkim od chęci współpracy poszczególnych państw członkowskich, które tworzą w tym celu odrębne reżimy decyzyjne. Według tego założenia, główną funkcją poszczególnych reżimów decyzyjnych jest określenie podstawowych zasad, zgodnie z którymi powinny postępować rządy i/lub inni uczestnicy współpracy w wyznaczonych dziedzinach. W związku z tym podstawę teoretyczną artykułu stanowi teoria reżimów międzynarodowych, ściślej zaś mówiąc – teoria reżimów decyzyjnych, która w dużym stopniu pozwala wyjaśnić i zrozumieć różnice dotyczące istoty mechanizmu podejmowania decyzji

w różnych obszarach stosunków zewnętrznych UE. Bez wątplenia bowiem, mimo że na podstawie Traktatu z Lizbony przyjęto szereg postanowień mających na celu większe niż przed reformą lizbońską uspoźnienie stosunków zewnętrznych UE, to w ramach systemu owych stosunków, w tym w ramach mechanizmu decyzyjnego w poszczególnych dziedzinach w tym obszarze istnieją nadal istotne różnice, które powodują, że nie można go traktować jako jednolitego reżimu międzynarodowego czy też reżimu decyzyjnego. Zgodnie bowiem z definicją Stephena D. Krasnera, przyjętą także przez innych badaczy stosunków międzynarodowych, reżim międzynarodowy to zespół wyraźnie lub w sposób dorozumiany ustalonych zasad, norm, procedur oraz programów, który określa sposób wzajemnych oddziaływań między poszczególnymi aktorami współpracy w określonych dziedzinach². Bez wątplenia natomiast zasady rozwoju współpracy w ramach stosunków zewnętrznych UE, a zwłaszcza mechanizm podejmowania decyzji z jednej strony w ramach działań wewnętrznych i zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk UE, a z drugiej – w ramach WPZiB UE traktować należy jako odrębne reżimy decyzyjne. Co więcej, wiele szczegółowych różnic występuje także w poszczególnych, węższych obszarach stosunków zewnętrznych. Mimo przeprowadzonych reform zwłaszcza WPZiB UE, rozwiązania instytucjonalne przyjęte w jej ramach, szczególnie zaś obowiązujący w niej system decyzyjny traktować należy przede wszystkim jako odrębny od wspólnotowego, międzyrządowy reżim decyzyjny. Na tym tle inne dziedziny stosunków zewnętrznych, w tym zwłaszcza działania zewnętrzne, dla których podstawą są postanowienia Części V TFUE oraz zewnętrzne aspekty wewnętrznych polityk UE, traktować należy natomiast jako podlegające odrębnemu reżimowi decyzyjnemu, nadal określanemu najczęściej jako wspólnotowy³. W tym drugim przypadku zasadne jest przede wszystkim przyjęcie założenia, zgodnego z poglądami Andrew Moravscika, że integrację opartą na modelu wspólnotowym należy traktować jako specyficzny reżim międzynarodowy, który w porównaniu ze wszystkimi innymi międzynarodowymi (funkcjonalnymi) reżimami idzie znacznie dalej, wprowadzając system podejmowania decyzji oparty w przeważającej mierze na głosowaniu kwalifikowaną większością głosów oraz delegując

² *International Regimes*, ed. S.D. Krasner, Ithaca: Cornell University Press 1983, s. 2; A.M. LEVY, O.R. YOUNG, M. ZURN, *The study of International Regimes*, „European Journal of International Relations” 1 (1995), nr 3, s. 274.

³ Mimo że w wyniku reformy lizbońskiej Wspólnoty Europejskiej formalnie zostały zlikwidowane, termin ten jest nadal używany dla określenia modelu współpracy rozwijanego w ramach większości dziedzin obecnych stosunków zewnętrznych UE.

prawo do reprezentacji, formalnego określania kierunków polityki i kwestie kontroli na rzecz półautonomicznych instytucji⁴.

W tym kontekście można wskazać także dodatkowe przesłanki uzasadniające wykorzystanie teorii reżimów decyzyjnych dla potrzeb analizy różnic w zakresie mechanizmu podejmowania decyzji w różnych obszarach stosunków zewnętrznych UE. Na przykład Charles W. Kegley użył teoretycznej konstrukcji reżimu do przeprowadzenia analizy zasad i procedur, które organizują proces rozwoju współpracy między państwami w zakresie polityki zagranicznej. Punktem wyjścia tej analizy jest założenie, że proces tworzenia współpracy między państwami w sprawach polityki zagranicznej oparty jest na wspólnie określonych zasadach podejmowania decyzji, które nazywa reżimem decyzyjnym. Kegley dokonuje także praktycznego rozróżnienia między dwoma rodzajami reżimów decyzyjnych. Pierwszy z nich odnosi się do procedury podejmowania decyzji i traktowany jest jako tzw. proceduralny reżim decyzyjny (*procedural decision regime*). Może on służyć m.in. do opisu różnic proceduralnych w ramach mechanizmu podejmowania decyzji w różnych obszarach stosunków zewnętrznych. W tym kontekście pozwala on m.in. na wyodrębnienie z jednej strony międzyrządowego mechanizmu podejmowania decyzji, opartego na jednomyślności i przewidującego, mimo wielu reform, niewiele wyjątków na rzecz kwalifikowanej większości głosów w sprawach WPZiB UE, oraz z drugiej – zupełnie odmiennego mechanizmu podejmowania decyzji w innych obszarach stosunków zewnętrznych opartego na metodzie wspólnotowej oraz kwalifikowanej większości głosów z nielicznymi wyjątkami na rzecz jednomyślności. Drugi spośród wyróżnianych przez Kegleya reżimów decyzyjnych, to tzw. substancjalny reżim decyzyjny (*substantial decision regime*), który służy do opisu i analizy celów oraz zasad polityki zagranicznej, szerzej zaś także do aktywności zewnętrznej podejmowanej w ramach poszczególnych reżimów decyzyjnych. Według Kegleya składa się na niego zespół ustalonych w drodze konsensusu zasad wspólnego działania, które w istotny sposób ograniczają ilość opcji w zachowaniach państw w ich stosunkach z zagranicą. Tego typu reżimy dotyczą kwestii, do których rządy poszczególnych państw i politycy występujący w ich imieniu podzielają wspólne wartości, i które legitymizują podstawy procesu podejmowania decyzji w sprawach polityki zagranicznej⁵.

⁴ A. MORAVSČIK, *Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 31 (1993), nr 4, s. 514.

⁵ C.W. KEGLEY, *Decision Regimes and the Comparative Study of Foreign Policy*, w: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, eds. C.F. Herman, C.W. Kegley and J.N. Rosenau, Boston: Allen&Unwin 1987, s. 255-256, 260-261.

Można zatem uogólnić, że o ile w ramach proceduralnego reżimu decyzyjnego wyznaczane są zasady i mechanizmy, które określają sposób podejmowania decyzji, o tyle reżim substancjalny wskazuje, w jakich sprawach decyzje mogą być podjęte. Istotne jest zauważenie przez Ch.W. Kegleya, że substancjalne reżimy decyzyjne z reguły różnią się w zależności od sektora polityki, którego dotyczą⁶. Założenie to w dużym stopniu znajduje odzwierciedlenie w odmiennościach występujących m.in. w sposobie podejmowania decyzji, a także w późniejszej realizacji działań w ramach poszczególnych dziedzin stosunków zewnętrznych UE. Dotyczy to zresztą nie tylko różnic między uwspólnotowionymi działaniami zewnętrznymi UE – dla których podstawę prawną stanowią zapisy Części V TFUE z Lizbony – a WPZiB czy między zewnętrznymi aspektami wewnętrznych polityk UE i międzyrządową WPZiB UE, ale także odmienności w sposobie podejmowania decyzji w ramach bardziej szczegółowych obszarów współpracy w zakresie stosunków zewnętrznych UE⁷. Mimo tego, że np. wspólna polityka handlowa UE oraz współpraca na rzecz rozwoju rozwijane są w dużym uproszczeniu w ramach tego samego, zasadniczo uwspólnotowionego modelu współpracy, to WPH należy do wyłącznych kompetencji UE, a współpraca na rzecz rozwoju do kompetencji dzielonych UE, obie zaś podlegają własnym, częściowo odrębnym od wspólnych zasadom i mechanizmom współpracy przyjętym w ramach szeroko rozumianej metody wspólnotowej.

Jak z tego wynika, teoria reżimów międzynarodowych, zwłaszcza zaś teoria reżimów decyzyjnych wykształcona w jej ramach może okazać się szczególnie pomocna przy dokonywaniu analizy mechanizmu podejmowania decyzji w zakresie stosunków zewnętrznych UE. Ze względu na jej cząstkowy, a nie całościowy i kompleksowy charakter nie jest ona w stanie w sposób samodzielny wyjaśnić całokształtu zjawisk i procesów kształtujących oraz warunkujących istotę i rozwój stosunków zewnętrznych w ramach UE po wejściu w życie reformy lizbońskiej. Stosunki te ze względu na swoją wielopłaszczyznowość i wielość odniesień nie poddają się także innym schematycznym analizom opartym na pojedynczych teoriach. Wydaje się jednak, że teoria reżimów międzynarodowych oraz wywodząca się z niej teoria reżimów decyzyjnych może okazać się szczególnie przydatna do ukazania specyfiki międzyrządowego mechanizmu podejmowania decyzji w ramach WPZiB UE na tle wspólnotowego modelu w tym zakresie

⁶ Szerzej na ten temat także: B. SOETENDORP, *Foreign Policy in the European Union: Theory, History and Practice*, Longman, London and New York: Routledge 1999, s. 11, 258-260.

⁷ Zob. szerzej w następnym podrozdziale.

uksztalowanego w obrębie pozostałych dziedzin stosunków zewnętrznych UE, wpisując się tym samym w realizację celów stawianych w niniejszym artykule.

2. MECHANIZM PODEJMOWANIA DECYZJI W ZAKRESIE DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UE ORAZ ZEWNĘTRZNYCH ASPEKTÓW WEWNĘTRZNYCH POLITYK UE

Mechanizm podejmowania decyzji w zakresie działań zewnętrznych UE⁸ oraz w przypadku większości zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk UE oparty jest na współdziałaniu głównych instytucji UE. W jego ramach Rada Europejska jest uprawniona do koordynacji oraz wyznaczania głównych celów działania Unii na forum międzynarodowym. Rada UE to podstawowa instytucja legislacyjna, w której gestii leży podejmowanie w ramach określonych przez traktaty procedur decyzji wiążących jak i niewiążących prawnie, zawieranie umów międzynarodowych, a także wraz z Parlamentem Europejskim uchwalanie budżetu Unii, w tym jego część dotyczącą stosunków zewnętrznych. Komisja Europejska, o nieco zmodyfikowanych w stosunku do okresu przedlizbońskiego kompetencjach w tym wymiarze, negocjuje z upoważnienia Rady UE umowy międzynarodowe i inicjuje ich zawieranie, realizuje na swoim poziomie i w ramach przysługujących jej kompetencji zadania dotyczące reprezentacji i implementacji stosunków zewnętrznych, zarządza budżetem UE, w tym jego częścią dotyczącą stosunków zewnętrznych, oraz programami pomocy i funduszami w tym zakresie, a także kontroluje w granicach swoich tradycyjnych uprawnień prawidłowość przestrzegania prawa UE również w obszarze stosunków zewnętrznych. Parlament Europejski współdecyduje w ramach zwykłej procedury prawodawczej razem z Radą UE, przyczyniając się w ten sposób do podejmowania szeregu decyzji w obszarze stosunków zewnętrznych, uchwała wraz z Radą budżet i dysponuje uprawnieniami w zakresie wyrażania zgody, bycia konsultowanym lub informowanym w sprawie zawieranych umów międzynarodowych. Trybunał Sprawiedliwości kontroluje prawidłowość podejmowanych w zakresie stosunków zewnętrznych decyzji, ich właściwe stosowanie, a także ich zgodność z traktatami UE.

Decyzje podejmowane w ramach działań zewnętrznych oraz większości zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk UE mają charakter prawnie wią-

⁸ Część V TFUE z Lizbony, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE z 9 maja 2008 r., C 115.

żący i mogą być podejmowane w formie aktów jednostronnych UE (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje), dostosowanych do specyfiki polityki realizowanej w poszczególnych obszarach stosunków zewnętrznych, lub są to umowy międzynarodowe zawierane przez UE z państwami trzecimi lub z organizacjami międzynarodowymi.

Jeżeli akty mają charakter jednostronny, to najczęściej przyjmowane są w ramach zwykłej procedury legislacyjnej, będącej odpowiednikiem procedury współdecydowania w okresie przedlizbońskim. Oparta jest ona na współdziałaniu trzech instytucji UE, tj. Rady UE, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej. W jej ramach Komisja Europejska inicjuje podjęcie decyzji, a Parlament Europejski i Rada UE ostatecznie ją przyjmują w ramach wieloetapowej procedury, dysponując równymi uprawnieniami w tym zakresie. Co niezwykle istotne, procedura ta oparta jest na poziomie Rady UE na głosowaniu kwalifikowaną większością głosów. Rada UE, podejmując inne decyzje poza zwykłą procedurą legislacyjną, najczęściej działa na podstawie kwalifikowanej większości głosów. Oznacza to, że jeśli decyzja zapada w najczęściej stosowanym trybie, to w wyniku propozycji Komisji – w Radzie dla jej podjęcia wymagana jest większość 55% państw członkowskich reprezentujących nie mniej niż 65% populacji UE.

Jeżeli zapada decyzja o zawarciu umowy międzynarodowej, to Unia działa na podstawie procedury określonej w art. 218 TFUE z Lizbony⁹. Opierając się na Traktacie z Lizbony, określono także kompetencje UE do zawierania umów międzynarodowych¹⁰ oraz wskazano, w jakich dziedzinach będzie ona w tym zakresie dysponowała kompetencjami wyłącznymi¹¹. Umowy zawierane przez Unię na podstawie art. 218 TFUE mogą dotyczyć wszystkich obszarów stosunków zewnętrznych UE, przede wszystkim zaś działań zewnętrznych, w tym wspólnej polityki handlowej (art. 207 TFUE)¹², współpracy na rzecz rozwoju (art. 209 TFUE)¹³, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi (art. 212 TFUE)¹⁴, pomocy humanitarnej (art. 214) TFUE¹⁵, umów stowarzyszeniowych (art. 217 TFUE)¹⁶, umów dotyczących systemu kursów

⁹ Art. 218, w: tamże, s. 144-146.

¹⁰ Art. 3 ust. 2, w: tamże, s. 18.

¹¹ Art. 216 ust. 1, w: tamże, s. 144.

¹² Art. 207, w: tamże, s. 140-141.

¹³ Art. 209, w: tamże, s. 141.

¹⁴ Art. 212, w: tamże, s. 142.

¹⁵ Art. 214, w: tamże, s. 143.

¹⁶ Art. 217, w: tamże, s. 144.

wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich (art. 219 TFUE)¹⁷ oraz większości zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk UE.

W ramach UE Rada UE upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisywania i zawiera umowy międzynarodowe¹⁸. Komisja przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz – w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy – mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii¹⁹. W trakcie prowadzonych negocjacji może: kierować wytyczne do negocjatora Unii, wyznaczyć specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania²⁰, zobowiązać negocjatora lub zespół negocjatorów do przedstawiania do wiadomości Rady wyników ustaleń w ramach poszczególnych etapów negocjacji, o ile wcześniej tak sformułuje wytyczne negocjacyjne, by zachować bezpośredni wpływ i kontrolę nad całym procesem negocjacyjnym²¹. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy, a w stosownych przypadkach decyzję upoważniającą do tymczasowego jej stosowania przed wejściem w życie²². W ramach kolejnego etapu Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy²³. W tej kwestii Rada działa w dwojaki sposób, tj.:

- a) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, gdy zawierane są:
 - układy o stowarzyszeniu;
 - umowy dotyczące przystąpienia Unii do Konwencji europejskiej o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
 - umowy, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne poprzez organizację procedur współpracy;
 - umowy mające istotne skutki budżetowe dla Unii;
 - umowy dotyczące dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę prawodawczą lub specjalną procedurę prawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego²⁴ lub
- b) po konsultacji z Parlamentem Europejskim w innych przypadkach. Wówczas Parlament Europejski może zostać zobowiązany przez Radę Unii Europejskiej

¹⁷ Art. 219, w: tamże, s. 146-147.

¹⁸ Art. 218 ust. 2, w: tamże, s. 145.

¹⁹ Art. 218 ust. 3.

²⁰ Art. 218 ust. 4.

²¹ Zob. szerzej: J. SOZAŃSKI, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Juris” 2011, s.190-196.

²² Art. 218 ust. 5, w: *Wersje skonsolidowane*.

²³ Art. 218 ust. 6, w: tamże.

²⁴ Art. 218 ust. 6a, w: tamże.

do wyrażenia swojej opinii w terminie, który Rada może określić stosownie do pilności sprawy. W przypadku braku opinii w tym terminie Rada może stanowić samodzielnie²⁵.

Zawierając umowę, Rada może upoważnić negocjatora do zatwierdzenia w imieniu Unii zmian w umowie, jeżeli umowa przewiduje, że zmiany te powinny być przyjęte według procedury uproszczonej lub przez organ utworzony przez tę umowę, przy czym także w takim przypadku Rada może dołączyć do takiego upoważnienia warunki szczegółowe, jakie uzna za stosowne²⁶.

Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną. Wyjątkiem od tej ogólnej zasady są przypadki, gdy Rada stanowi jednomyślnie. Ma to miejsce, gdy: umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, w przypadku układów o stowarzyszeniu, umów w sprawie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej zawieranych z państwami kandydującymi do przystąpienia do UE, a także w przypadku umowy dotyczącej przystąpienia Unii do Konwencji europejskiej o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zaznaczono, że decyzja dotycząca zawarcia takiej umowy wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi²⁷.

Rada, na wniosek Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, może także przyjąć decyzję zawieszającą stosowanie umowy i ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających rami instytucjonalne umowy²⁸.

Parlament Europejski jest w pełni informowany na wszystkich etapach tej procedury²⁹. Podobnie jak w okresie przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami. W przypadku negatywnej opinii Trybunału, przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja traktatów³⁰.

Określenie ramowej procedury zawierania umów międzynarodowych w art. 218 TFUE z Lizbony nie oznacza jednak, że jest to procedura jednolita we

²⁵ Art. 218 ust. 6b), w: tamże, s. 145-146.

²⁶ Art. 218 ust. 7, w: tamże, s. 146.

²⁷ Art. 218 ust. 8, w: tamże.

²⁸ Art. 218 ust. 9, w: tamże.

²⁹ Art. 218 ust. 10, w: tamże.

³⁰ Art. 218 ust. 11, w: tamże.

wszystkich przypadkach. Abstrahując bowiem od WPZiB UE, co do której odrębności proceduralne w zakresie zawierania umów międzynarodowych zostały wskazane w samym art. 218 TFUE, w innych dziedzinach działań zewnętrznych UE także występują w tym obszarze istotne różnice.

Jednym z podstawowych wyjątków jest procedura zawierania umów w dziedzinie wspólnej polityki handlowej. Zgodnie bowiem z art. 207 ust. 3 – jeśli istnieje potrzeba wynegocjowania i zawarcia umów z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, stosuje się postanowienia art. 218, z zastrzeżeniem postanowień szczególnych. Zgodnie z nimi Komisja przedstawia zalecenia Radzie, która upoważnia ją do rozpoczęcia koniecznych rokowań. Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie zgodności umów będących przedmiotem rokowań z wewnętrznymi politykami i zasadami Unii. Komisja prowadzi negocjacje w konsultacji ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę w celu wsparcia jej w tym zadaniu i kierując się wytycznymi, które Rada może do niej kierować. Komisja regularnie składa wskazanemu komitetowi i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z postępu w rokowaniach³¹. W odniesieniu do wskazanych negocjacji oraz zawierania umów, Rada Unii Europejskiej stanowi większością kwalifikowaną z zastrzeżeniem istotnych wyjątków, kiedy do zawarcia umowy międzynarodowej w obszarze WPH niezbędna jest jednomyślność w Radzie³².

Do wyjątków tych należą przede wszystkim: umowy w dziedzinie handlu usługami, umowy w obszarze handlowych aspektów własności intelektualnej oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jeżeli umowy te zawierają postanowienia wymagające jednomyślności do przyjęcia przepisów wewnętrznych. Rada stanowi jednomyślnie także przy negocjacjach oraz zawieraniu umów międzynarodowych w dziedzinie handlu usługami w zakresie kultury i audiowizualnymi, jeżeli umowy te mogłyby zagrozić różnorodności kulturowej i językowej Unii. Tryb jednomyślny na poziomie Rady stosowany jest również w dziedzinie handlu usługami społecznymi oraz w zakresie edukacji i zdrowia, jeżeli umowy te mogłyby w znacznym stopniu zakłócać działanie krajowego systemu tych usług i wywierać negatywny wpływ na odpowiedzialność państw członkowskich za ich zapewnienie³³. Jednocześnie podkreśla się, że wykonanie uprawnień we wskazanych dziedzinach nie narusza podziału kompetencji między Unią i państwami

³¹ Art. 207 ust. 3, w: tamże, s. 140.

³² Art. 207 ust. 4, w: tamże.

³³ Tamże.

członkowskimi i nie prowadzi do harmonizacji przepisów ustawowych lub wykonawczych państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację³⁴.

Wskazane regulacje oznaczają, że w dziedzinie WPH Komisja Europejska dysponuje większą swobodą działania niż w przypadku innych umów, jednak podstawowe kompetencje decyzyjne zachowuje Rada UE. Istotnym uproszczeniem jest także brak obowiązku uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego lub konsultacji z nim umów w tym obszarze, mimo obowiązku poinformowania Parlamentu o fakcie negocjowania i zawarcia tego typu umów. Odnosi się to także do obowiązku informowania i konsultowania parlamentów narodowych.

W szerokim obszarze działań zewnętrznych występują także inne odstępstwa proceduralne w dziedzinie zawierania umów międzynarodowych w stosunku do procedury ramowej określonej w art. 218 TFUE.

Kolejnym przykładem tego rodzaju są umowy w sprawie stowarzyszenia z Unią Europejską. Umowy te wykraczają znacząco poza formy zwykłych umów o handlu i współpracy, umożliwiając m.in. dostęp do rynku wewnętrznego, czy korzystanie w szerokim wymiarze z funduszy unijnych. Charakteryzują się one wielością praw i obowiązków oraz wspólnych działań. Do realizacji zadań wynikających z umów stowarzyszeniowych powołuje się specjalne organy przewidziane w umowie, takie jak np. Rady Stowarzyszenia, Komitety Stowarzyszenia oraz Parlamentarne Komitety Stowarzyszenia. Do umów tych należą przede wszystkim: pierwsze umowy w sprawie stowarzyszenia zawarte przez EWG z Grecją, Turcją, Maltą i Cyprzem, traktowane jako klasyczne umowy o stowarzyszeniu; umowy z krajami AKP, umowy o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Układy Europejskie z krajami z Europy Środkowej i Wschodniej oraz inne umowy stowarzyszeniowe, które mogą mieć zróżnicowane nazwy. Umowy te są wiążące dla Unii i państw członkowskich oraz zaliczane są do dobroku prawnego UE. Specyfika, a zarazem odrębność mechanizmu podejmowania decyzji w tym wypadku polega przede wszystkim na tym, że Rada zawierając tego typu umowy działa w trybie jednomyślnym za zgodą Parlamentu Europejskiego³⁵. Umowy w sprawie stowarzyszenia wchodziły ponadto w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

Kolejnym przypadkiem świadczącym o odrębnościach mechanizmu decyzyjnego w stosunku do procedury ramowej określonej w art. 218 TFUE, są umowy w sprawie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej zawierane

³⁴ Art. 207 ust. 6, w: tamże, s. 141.

³⁵ Art. 218 ust. 6 i 8, w: tamże, s. 145-146.

z państwami kandydującymi do przystąpienia do UE³⁶. W takiej sytuacji Rada działa bowiem w trybie jednomyślnym, a nie większości kwalifikowanej, tak jak w przypadku tego typu umów z państwami trzecimi nieubiegającymi się o członkostwo w UE.

Wskazane wyżej odrębności decyzyjne dotyczące zawierania umów międzynarodowych stanowią najważniejsze przypadki tego rodzaju. Należy jednak podkreślić, że UE jako organizacja międzynarodowa dysponująca osobowością prawną, ma możliwość zawierania umów międzynarodowych także w zakresie zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk realizowanych w jej ramach. W takich przypadkach podstawą do zawarcia danej umowy są przede wszystkim specyficzne regulacje dotyczące realizacji danej polityki w powiązaniu z ogólnymi regulacjami wynikającymi z zapisów art. 218 TFUE, określającymi ramową procedurę zawierania tych umów. Dotyczy to m.in. takich dziedzin, jak ochrona środowiska, polityka w zakresie badań naukowych czy polityka energetyczna.

Odrębności w zakresie mechanizmu podejmowania decyzji dotyczą także innych obszarów działań zewnętrznych określonych w Części V TFUE, w tym przede wszystkim decyzji w sprawie sankcji oraz ewentualnego zastosowania klauzuli solidarności przez UE.

Wprawdzie można uznać, że na podstawie art. 215 TFUE z Lizbony stworzono jednolitą podstawę prawną dla podejmowania decyzji w sprawie sankcji oraz ich wykonywania, jednak procedura stosowana w tych przypadkach istotnie różni się od pozostałych obszarów działań zewnętrznych UE. Na podstawie art. 215 TFUE pierwszym etapem w tym zakresie jest decyzja w dziedzinie WPZiB UE, przewidująca zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, a następnie podejmowane są decyzje w postaci rozporządzenia UE w sprawie niezbędnych środków wykonawczych³⁷, które mogą dotyczyć zarówno embarga, jak i restrykcji finansowych w ramach swobody przepływu kapitału. Decyzja polityczna w sprawie nałożenia sankcji w ramach WPZiB UE podejmowana jest w formie wspólnego stanowiska, a Rada proceduje w tej sprawie w trybie jednomyślnym na wniosek państw członkowskich lub Wysokiego Przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE. Przyjmując natomiast decyzję w sprawie niezbędnych środków wykonawczych, stanowi większością kwalifikowaną na wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji

³⁶ Art. 218 ust. 8, w: tamże, s. 146.

³⁷ Art. 215 ust. 1, w: tamże, s. 144.

Europejskiej. W takim przypadku na Radzie spoczywa obowiązek jedynie poinformowania Parlamentu Europejskiego.

Specyficzny mechanizm decyzyjny obowiązuje także w przypadku zastosowania w ramach stosunków zewnętrznych UE klauzuli solidarności. Na jej podstawie Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej, lub katastrofy spowodowanej działalnością człowieka. Unia mobilizuje wówczas wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez państwa członkowskie, w celu: zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium państw członkowskich oraz ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym³⁸. Na prośbę władz politycznych danego państwa Unia może udzielić mu także bezpośredniej pomocy na jego terytorium w przypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej działalnością człowieka. W praktyce najpopularniejszą formą klauzul solidarności są klauzule antyterrorystyczne, zawarte w wielu umowach międzynarodowych przyjętych przez Unię. Rada UE przyjmuje decyzję określającą warunki zastosowania klauzuli solidarności na wspólny wniosek Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Decyzja ta zapada w trybie większości kwalifikowanej, z wyjątkiem sytuacji wymagających zastosowania środków wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Wówczas stosowana jest bowiem jednomyślność stosownie do podstawowych zasad podejmowania decyzji w przypadku kwestii o implikacjach w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. We wszystkich przypadkach związanych z ewentualnym zastosowaniem na podstawie decyzji Rady UE klauzuli solidarności informowany jest Parlament Europejski. W uzasadnionych przypadkach wspólne opinie przedstawiają też Radzie Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa wspierany przez inne struktury powstałe w ramach WPBiO oraz komitet do spraw współpracy operacyjnej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. W celu umożliwienia podjęcia skutecznych działań przez Unię i jej państwa członkowskie, Rada Europejska systematycznie ocenia zagrożenia dla Unii³⁹.

³⁸ Art. 222 ust. 1, w: tamże, s. 148.

³⁹ Zob. art. 222 ust. 3-4, w: tamże.

3. MECHANIZM PODEJMOWANIA DECYZJI W ZAKRESIE WPZiB UE

Mimo zasady jednolitych ram instytucjonalnych w ramach UE system podejmowania decyzji w obszarze WPZiB UE oparty jest na zupełnie innych zasadach, uwarunkowanych specyfiką rozwoju współpracy w tej dziedzinie. Odmienność ta wyraża się przede wszystkim w typowo międzyrządowym instrumentarium, specyficznie określonych kompetencjach instytucji i trybie podejmowania decyzji.

Decyzje podejmowane w zakresie WPZiB UE mają charakter aktów nielegislacyjnych obowiązujących w całości. Należą do nich przede wszystkim decyzje o strategicznych kierunkach w polityce UE, będące odpowiednikiem wspólnych strategii w porządku przedlizbońskim, a także decyzje o działaniach (dawne wspólne działania) oraz decyzje o stanowiskach (dawne wspólne stanowiska)⁴⁰. UE ma też możliwość zawierania umów międzynarodowych w obszarze WPZiB. Mniej sformalizowanym instrumentem współpracy jest tzw. systematyczna współpraca między państwami członkowskimi, która może prowadzić do uchwalenia późniejszych decyzji o stanowiskach i decyzji o działaniach.

Decyzje w zakresie WPZiB UE podejmowane są z inicjatywy państw członkowskich UE lub Wysokiego Przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W systemie decyzyjnym WPZiB UE najważniejsze miejsce zajmuje Rada Europejska i Rada UE. Rada Europejska określa ogólne wytyczne WPZiB, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne. Jeżeli wymaga tego sytuacja międzynarodowa, może się ona zebrać na nadzwyczajnym posiedzeniu, aby określić strategię w polityce Unii wobec konkretnej sytuacji⁴¹. Na podstawie ogólnych wytycznych i strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską, Rada UE przyjmuje decyzje niezbędne dla określenia i realizacji WPZiB⁴². Parlament Europejski jest w tym przypadku jedynie informowany i konsultowany, a Komisja Europejska może występować w tym zakresie ze wspólnymi wnioskami tylko wraz z Wysokim Przedstawicielem do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, nie odgrywając samodzielnej roli w obszarze WPZiB. Z procedury podejmowania decyzji wyłączony jest Trybunał Sprawiedliwości.

⁴⁰ Zob. szerzej na ten temat m.in.: J. STARZYK-SULEJEWSKA, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a polityka zagraniczna państw członkowskich Unii*, w: *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, red. E. Haliżak [i.in.], Warszawa: Wydawnictwo Rambler 2013.

⁴¹ Art. 26 ust.1 TUE, w: *Wersje skonsolidowane*, s. 31.

⁴² Art. 26 ust. 2 TUE, w: tamże.

Typowo międzyrządowy, oparty przede wszystkim na wymogu ochrony uprawnień suwerennych państw członkowskich, pozostaje także w przeważającej mierze jednomyślny tryb podejmowania decyzji w obszarze WPZiB, przewidujący tylko nieliczne wyjątki w tym zakresie.

Jednym z podstawowych rozwiązań tego typu jest możliwość zastosowania rozwiązania opartego na konstruktywnym wstrzymaniu się od głosu. Zgodnie z tą formułą, mimo że Traktat z Lizbony nie posługuje się oficjalnie wskazaną nazwą, każdy członek Rady przy podejmowaniu decyzji w zakresie WPZiB może wstrzymać się od głosu, składając jednocześnie formalne oświadczenie w tej sprawie. W takim przypadku nie jest on zobowiązany do wykonania decyzji, ale akceptuje fakt, że decyzja ta wiąże Unię. W duchu wzajemnej solidarności państwo to powstrzymuje się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji. Pozostałe państwa członkowskie szanują jego stanowisko. Zgodnie z regułą proceduralną wprowadzoną przez Traktat z Lizbony, decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii⁴³. Zasada ta wynika z dostosowania trybu większości kwalifikowanej do wymogów podwójnej większości wynikających z regulacji Traktatu z Lizbony.

Do innych rozwiązań pozwalających ograniczyć zakres stosowania jednomyślności w obszarze WPZiB należą stosunkowo nieliczne wyjątki, umożliwiające podejmowanie decyzji w trybie kwalifikowanej większości głosów. Do takich rozwiązań należą przypadki, gdy Rada UE:

– przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii (jest to odpowiednik wcześniejszego rozwiązania, zakładającego przyjmowanie większością kwalifikowaną decyzji służących realizacji wspólnych strategii);

– podejmuje decyzję wykonującą decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii (jest to odpowiednik wcześniejszego przypadku, związanego z przyjmowaniem kwalifikowaną większością głosów decyzji służących realizacji wspólnych stanowisk lub wspólnych działań);

– mianuje specjalnego przedstawiciela w zakresie WPZiB⁴⁴;

– przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii, zgodnie z propozycją Wysokiego Przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki

⁴³ Art. 31 ust. 1 TUE, w: tamże, s. 33.

⁴⁴ Art. 31 ust. 2 TUE, w: tamże, s. 33-34.

bezpieczeństwa, która została przedłożona w wyniku specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską z jej własnej inicjatywy lub z inicjatywy Wysokiego Przedstawiciela⁴⁵.

Nawet jednak w tych przypadkach głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek Rady oświadczy, że z istotnych względów polityki krajowej, które musi określić, zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną. Wysoki Przedstawiciel poszukuje wówczas, w ścisłej konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, rozwiązania odpowiadającego temu państwu. Jeżeli rozwiązanie nie zostanie znalezione, Rada stanowiąc większością kwalifikowaną, może wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia decyzji jednomyślnie⁴⁶.

Dodatkowe rozwiązania, które służą zwiększeniu zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną i mogą mieć realny wpływ na ograniczenie zasady jednomyślności w zakresie WPZiB, dotyczą:

– decyzji Rady UE w sprawie zasad ustanowienia, zarządzania i kontroli finansowej tzw. funduszu początkowego, tworzonego ze składek państw członkowskich, który może być przeznaczony na działania przygotowawcze do misji UE w ramach WPZiB⁴⁷, oraz

– rozwoju stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO UE⁴⁸.

Należy zaznaczyć, że podobnie jak wcześniejsze traktaty, także Traktat z Lizbony wyklucza co do zasady możliwość podejmowania decyzji w trybie większości kwalifikowanej w przypadku decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne, tj. w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie, wprowadzonym dopiero na mocy Traktatu z Lizbony, jest możliwość podejmowania decyzji przez Radę UE w trybie większości kwalifikowanej w przypadku tzw. stałej współpracy strukturalnej. W jej ramach grupa państw spełniających tzw. podwyższone kryteria w zakresie posiadanych zdolności wojskowych niezbędnych dla realizacji konkretnej operacji antykryzysowej może podjąć misję. Rada podejmując decyzję o ustanowieniu tego rodzaju współpracy, a także decydując w sprawie przystąpienia do niej kolejnych państw członkowskich UE oraz o ewentualnym zawieszeniu państwa członkowskiego w tejże współpracy, działa w trybie kwalifikowanej większości głosów⁴⁹.

⁴⁵ Tamże, s. 33.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Art. 41 ust. 3 TUE, w: tamże, s. 37-38.

⁴⁸ Art. 46 TUE, w: tamże, s. 40-41.

⁴⁹ Art. 46 ust. 2-5 TUE, w: tamże, s. 40-41.

Mimo wprowadzenia kilku nowych rozwiązań służących zwiększeniu zakresu stosowania większości kwalifikowanej, traktat stoi jednak na straży dominującej w tym obszarze zasady jednomyślności. Świadczy o tym m.in. fakt, że jedynie w dziedzinie WPZiB podczas podejmowania decyzji w sprawie ustanowienia wzmocnionej współpracy oraz rozszerzenia grupy inicjatywnej o nowe państwa członkowskie, w ramach tej formuły wprowadzono wymóg jednomyślności w gronie państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy⁵⁰. Jest to zabieg świadczący o radykalizacji mechanizmu podejmowania decyzji w stosunku do wcześniejszych traktatów, gdzie od Traktatu Nicejskiego w tym zakresie w obszarze WPZiB gwarantowana była zasada większości kwalifikowanej. Radykalizacja ta jest przede wszystkim swego rodzaju ceną za rozszerzenie wariantu wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB także na kwestie związane z polityką bezpieczeństwa i obrony, jakkolwiek mechanizm wzmocnionej współpracy umożliwia podjęcie działań grupie inicjatywnej liczącej minimum 9 państw członkowskich⁵¹.

Należy jednocześnie podkreślić, że w obszarze WPZiB obowiązuje także specyficzna, dostosowana do wymogów współdziałania w tym zakresie procedura zawierania umów międzynarodowych. Jakkolwiek bowiem jej podstawy określone są także w art. 218 TFUE, tak jak w stosunku do innych obszarów stosunków zewnętrznych UE, to w tej dziedzinie obowiązują charakterystyczne wyjątki od zasad ogólnych. Po pierwsze, z inicjatywą zawarcia umowy międzynarodowej w sprawach WPZiB występuje do Rady UE Wysoki Przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a nie Komisja Europejska. Na tej podstawie Rada UE upoważnia negocjatora lub zespół negocjatorów do podjęcia negocjacji. Po drugie, w ramach procedury Rada UE działa jednomyślnie, z wyjątkiem umów dotyczących ściśle określonych spraw omówionych wyżej, gdzie można zastosować kwalifikowaną większość głosów. Po trzecie, Rada podejmuje decyzję w sprawie podpisania i zwania umowy na wniosek negocjatora (np. Wysokiego Przedstawiciela lub szefa zespołu negocjacyjnego złożonego z przedstawicieli Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) bez czynnego udziału Parlamentu Europejskiego.

⁵⁰ Por. szerzej: art. 329 ust. 2, art. 330, art. 331 ust. 2 TFUE, w: tamże, s. 190-191.

⁵¹ Zob. szerzej na ten temat m.in.: J. STARZYK-SULEJEWSKA, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, s. 459-482.

ZAKOŃCZENIE

W przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań, w Traktacie z Lizbony podstawy prawne działania Unii w stosunkach zewnętrznych zostały wzmocnione i skonsolidowane. Wynika to, poza przyznaniem UE osobowości prawnej oraz likwidacją filarowej struktury UE, także z wprowadzenia szeregu rozwiązań szczegółowych, których głównym celem miało być wzmocnienie spójności całokształtu stosunków zewnętrznych UE. Do rozwiązań tych należy zaliczyć przede wszystkim: wprowadzenie pojęcia stosunków zewnętrznych Unii (art. 3 ust. 5 TUE), objęcie stosunków zewnętrznych UE nie tylko wspólnym katalogiem wartości (art. 3 ust. 5 TUE oraz art. 21 ust. 1 TUE), a także ukierunkowanie ich na realizację wspólnych celów (art. 21 ust. 2 TUE). Wprowadzono też szereg rozwiązań instytucjonalnych służących budowie większej spójności stosunków zewnętrznych UE. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim:

- ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, którego status jest nieporównywalnie mocniejszy niż w okresie poprzednim, ponieważ mianowany jest przez Radę Europejską na zasadzie kwalifikowanej większości głosów za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, a równocześnie jest członkiem Komisji i jednym z jej wiceprzewodniczących;

- stworzenie podstaw prawnych dla ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), która jest samodzielnym urzędem służby dyplomatycznej Unii podlegającym Wysokiemu Przedstawicielowi i działa na podstawie decyzji Rady z 26 lipca 2010 r.;

- ustanowienie Rady do spraw Zagranicznych w składzie ministrów spraw zagranicznych pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela podejmującą decyzje w obszarze całokształtu stosunków zewnętrznych Unii, w tym w zakresie WPZiB.

Mimo wprowadzonych zmian, ani rozwiązania instytucjonalno-prawne stworzone w traktacie, ani też rozwijana na jego podstawie praktyka nie pozwalają jednak traktować stosunków zewnętrznych UE po reformie lizbońskiej jako spójnego, jednolitego systemu opartego na wspólnych zasadach i procedurach podejmowania decyzji, a tym samym jako jednolitego reżimu międzynarodowego czy też reżimu decyzyjnego. W dalszym ciągu bowiem, mimo wprowadzonych istotnych reform, nie udało się przezwyciężyć wcześniej występującego dualizmu w zakresie realizacji stosunków zewnętrznych UE, które do momentu wejścia w życie TUE oraz TFUE z Lizbony realizowane były z jednej strony w ramach

różnych obszarów zewnętrznych stosunków ekonomicznych UE rozwijanych w ramach pierwszego filaru wspólnotowego, a z drugiej – w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE rozwijanej w zakresie drugiego międzyrządowego filaru UE. Mimo zniesienia trójfilarowej konstrukcji UE, współpraca w zakresie stosunków zewnętrznych, w tym przede wszystkim w ramach działań zewnętrznych UE i większości zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk UE oraz WPZiB UE ma nadal zupełnie odmienny charakter, a decyzje w sprawach stosunków zewnętrznych podlegają dwu różnym systemom współpracy. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, że we wskazanych obszarach stosunków zewnętrznych odmiennie określone są w dalszym ciągu kompetencje poszczególnych instytucji UE, odmiennie co do charakteru i formy stosowane są instrumenty oraz obowiązują różne procedury podejmowania decyzji. O zróżnicowaniu tym przesądzają nie tylko rozwiązania formalne omówione wyżej, ale także praktyka współpracy państw członkowskich UE w poszczególnych dziedzinach. Należy bowiem podkreślić, że na system podejmowania decyzji w obszarze stosunków zewnętrznych Unii niebagatelny wpływ ma także zróżnicowanie preferencji, interesów i wewnętrznych procedur decyzyjnych państw członkowskich. Problemy te pogłębiają także trudności w zakresie osiągnięcia zgodności celów i działań podejmowanych w ramach różnych obszarów stosunków zewnętrznych UE, a także brak kompatybilnej strategii działania poszczególnych instytucji, takich jak Rada UE, Komisja Europejska czy Wysoki Przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w odniesieniu do konkretnych problemów stosunków zewnętrznych.

Wskazane zależności powodują, że osiągnięcie spójności podejmowania decyzji w obszarze stosunków zewnętrznych UE, a w konsekwencji koherencji decyzji politycznych i gospodarczych w ich ramach jest niejednokrotnie niezwykle trudne.

BIBLIOGRAFIA

- EU External Relations Law and Policy in the Pos-Lisbon Era, ed. P.J. Cardwell, The Hague: T.M.C Asser Press 2012.
- KEGLEY C.W., Decision Regimes and the Comparative Study of Foreign Policy, w: New Directions in the Study of Foreign Policy, ed. C.F. Herman, C.W. Kegley and J.N. Rosenau, Boston: Allen&Unwin 1987.
- KEUKELEIRE S. and DELREUX T., The Foreign Policy of the European Union, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan 2014.
- International Regimes, ed. S.D. Krasner, Ithaca: Cornell University Press 1983.

- LEVY A.M., YOUNG O.R., ZURN M., The study of International Regimes, „European Journal of International Relations” 1 (1995), nr 3, s. 274.
- MORAVSCIK A., Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, „Journal of Common Market Studies” 31(1993), nr 4, s. 514.
- SMITH M., KEUKELEIRE S., and VANHOONACKER S., The Diplomatic System of the European Union. Evolution, Change and Challenges, London–New York: Routledge 2016.
- SOETENDORP B., Foreign Policy in the European Union: Theory, History and Practice, London–New York: Routledge 1999.
- SOZAŃSKI J., Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony, Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze „Iuris” 2011.
- STARZYK-SULEJEWSKA J., Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a polityka zagraniczna państw członkowskich Unii, w: Poziomy analizy stosunków międzynarodowych, red. E. Halizak, A. Mania, T. Łoś-Nowak, M. Pietraś, Warszawa: Wydawnictwo Rambler 2013, s. 459-482.
- TACHE I., The European Union and the Challenges of the New Global Context, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing 2015.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktat o Unii Europejskiej z Lizbony, w: Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE z 9 maja 2008 r., C 115.
- VAN VOOREN B. and WESSEL R.A., EU External Relations Law. Text, Cases and Materials, Cambridge: Cambridge University Press 2014.

MECHANIZM PODEJMOWANIA DECYZJI W ZAKRESIE STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH UE

Streszczenie

Zgodnie z dyspozycjami Traktatu z Lizbony do stosunków zewnętrznych UE zaliczono szereg dziedzin współpracy, w tym działania zewnętrzne UE (wspólną politykę handlową, współpracę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną etc.), wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE (WPZiB) oraz europejską politykę sąsiedztwa (EPS). Celem artykułu jest charakterystyka mechanizmu podejmowania decyzji w zakresie stosunków zewnętrznych UE oraz wskazanie różnic w tym zakresie i odpowiedź na pytanie, czy pod auspicjami nowych regulacji traktatowych udało się przezwyciężyć istniejący przed reformą lizbońską dualizm w tym zakresie. Podstawą teoretyczną przeprowadzonej analizy jest teoria reżimów międzynarodowych, a zwłaszcza rozwijana w jej ramach teoria reżimów decyzyjnych, które wydają się w tym przypadku szczególnie przydatne. W związku z tym artykuł składa się ze wstępu i zakończenia oraz trzech podrozdziałów. Podrozdział pierwszy to analiza możliwości zastosowania teorii reżimów międzynarodowych i rozwijanej w jej ramach teorii reżimów decyzyjnych do charakterystyki mechanizmu podejmowania decyzji w obszarze stosunków zewnętrznych UE. Podrozdział drugi to analiza mechanizmu podejmowania decyzji w zakresie działań zewnętrznych UE i ze-

wewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk UE. Podrozdział trzeci to charakterystyka specyfiki mechanizmu podejmowania decyzji w dziedzinie WPZiB UE.

Słowa kluczowe: Unia Europejska; stosunki zewnętrzne UE; działania zewnętrzne UE; wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE; mechanizm podejmowania decyzji.

SYSTEM OF DECISION-MAKING IN THE AREA OF EXTERNAL RELATIONS OF THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

According to the provisions of the Treaty of Lisbon external relations of the European Union consist of a lot of areas of cooperation: External Action (common commercial policy, humanitarian aid, development cooperation etc.) the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the European Neighbourhood Policy (ENP). The main purpose of an article is an analysis of the decision-making system in the area of external relations of the European Union and differences in this area and answering the question if under the auspices of the new provisions of the treaty the EU is able to overcome dualism in this sphere existing in the period before entry into force of the Lisbon reform. The theoretical basis of an analysis is the theory of international regimes and especially the theory of decision regimes. Article consists of introduction, three parts and conclusions. In the first part there is an analysis of the possibilities of using the theory of international regimes and especially the theory of decision regimes towards the description of the decision-making system in the area of external relations of the EU. The second part is the description of the decision-making system in the area of external action and on the external dimension of internal policies of the EU. The third part is the analysis of the decision-making system in the area of the Common Foreign and Security Policy of the EU.

Key words: the European Union; external relations of the EU; external action of the EU; common foreign and security policy of the EU; system of decision-making.