



Magdalena Bainczyk

**ASPEKTY PRAWNE EWOLUCJI
POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE
– OD TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO
DO TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO**

Wprowadzenie

„Okres refleksji” nad kierunkiem reform w Unii Europejskiej¹, po intensywnym okresie działań dyplomatycznych w okresie prezydencji Niemiec², został zakończony przyjęciem przez Radę Europejską w czerwcu 2007 r. Mandatu dla Konferencji międzyrządowej³, który określał ramy dla prac konferencji nad traktatem reformującym. Pomimo, że zrezygnowano z koncepcji konstytucyjnej⁴, punktem wyjścia dla prac konferencji był tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁵ [dalej Traktat konstytucyjny lub TK].

¹ „Okres refleksji” został ogłoszony na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. po negatywnym wyniku referendum ratyfikacyjnych we Francji i Holandii; *Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy*, „Monitor Europejski” 2005, nr 14; zob. także pkt 42 i nast. *Konkluzji szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, „Monitor Europejski” 2006, nr 27.

² J. Barcz, *Prezydencja niemiecka a stan debat o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007.

³ Tekst Mandatu Konferencji międzyrządowej dostępny na stronie: www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf.

⁴ W punkcie 3 Mandatu znajduje się stwierdzenie: „TUE i Traktat o funkcjonowaniu UE nie będą miały charakteru konstytucyjnego”. H. M. Hernig, *Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassung (svertrag)*, „Juris-tenzeitung” 2007, nr 19, s. 905, 909.

⁵ Dz.U. UE z 16 grudnia 2004 r., C 310, s. 11 i nast.





Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy postanowienia odnoszące się do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa [dalej wspólna polityka zagraniczna lub WPZiB], zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję uległy istotnym zmianom w trakcie prac konferencji międzyrządowej oraz w jaki sposób wprowadzono je do podstaw traktatowych Unii Europejskiej. Należy przy tym zaznaczyć, że literatura dotycząca Traktatu ustanawiającego Konstytucję⁶ jest bardzo obszerna, brak natomiast szerszych analiz Traktatu z Lizbony⁷. Ze względu na ograniczone ramy opracowania analiza obejmie jedynie niektóre aspekty wspólnej polityki zagranicznej, kwestia zmian we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony nie zostanie poruszona.

Ramy prac konferencji międzyrządowej 2007

Kluczowym okresem dla kształtowania się traktatowych podstaw dla reformy Unii Europejskiej okazał się czas prezydencji Niemiec. Elementem programu prezydencji było m.in. zachowanie istoty Traktatu konstytucyjnego⁸. W programie prezydencji niemieckiej – „Europa powiedzie się wspólnie”, znalazło się m.in. stwierdzenie, że Traktat konstytucyjny przewiduje niezbędne reformy dla Europy, oparte na wartościach i sprawiedliwości społecznej, w tym także na umocnieniu wspólnej polityki zagranicznej⁹. Na konferencji prasowej z okazji przejścia przez Niemcy prezydencji minister spraw zagranicznych Steinmeier stwierdził, że pogląd Niemiec w sprawie Traktatu Konstytucyjnego jest znany, a przedmiotem obrad Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. nie będzie żaden nowy tekst traktatu¹⁰. Tak wyraźnie

⁶ J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1950–2005*, Kraków 2006; J. Ziller, *Nowa Konstytucja europejska*, Warszawa 2006; *Konstytucja dla Europy*, red. S. Dudzik, Kraków 2005; R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2004; *Unia Europejska w dobie reform*, red. C. Mik, Toruń 2004; Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 2005; A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

⁷ K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 105 i nast.; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską*, Warszawa 2008; idem, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008.

⁸ F. C. Mayer, *Wege aus der Verfassung – Zur Zukunft des VVE*, „Juristenzeitung” 2007, nr 12, s. 598; *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 30, 73.

⁹ www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf.

¹⁰ „Der stockende Verfassungsprozess hemmt uns auf der Sachebene. Im Übrigen werden spätestens nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens veränderte institutionelle Vorkehrungen erforderlich. Darüber hinaus ist das stockende Verfassungsprojekt zum «Menetekel» für Europas Lähmung geworden. Dem müssen wir engagiert entgegenwirken. Deutschlands Haltung zu Verfassung ist bekannt. Wir teilen diese Haltung mit mehr als zwei Dritteln der Mitgliedstaaten. Wir begrüßen alle Initiativen, die geeignet sind, das Verfassungsprojekt mit neuer Dynamik zu unterlegen. [...] Zum anderen werden wir beim Europäischen Rat im Juni 2007 einen Vorschlag zu unterbreiten haben, wie der Verfassungsprozess seine Fortsetzung finden kann. Das wird – Sie alle hier wissen es – kein neuer Vertragstext sein. Worum es realistischerweise geht, ist ein konsentierter Fahrplan für das weitere Verfahren, den wir um Konturen einer Lösung ergänzen wollen. Schon das wird ein sehr hartes Stück Arbeit sein





stanowisko Niemiec w sprawie zachowania przepisów Traktatu konstytucyjnego spotkało się z zarzutem, że państwo to nie zachowuje neutralności wymaganej od kraju sprawującego tę funkcję¹¹. Nie zmienia to jednak faktu, że stanowisko Niemiec wpłynęło zasadniczo na kształt Mandatu dla konferencji międzyrządowej.

Mandat przewidywał, że jednym z priorytetów prac konferencji międzyrządowej, obok zwiększenia efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii, umocnienia legitymacji demokratycznej, będzie również umocnienie spójności działań zewnętrznych Unii. Jeżeli chodzi o treść postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej, miały to być „elementy wynikające z ustaleń konferencji międzyrządowej w 2004 roku”¹², zmodyfikowane w następstwie konsultacji prowadzonych z państwami członkowskimi w okresie prezydencji niemieckiej. Do kwestii poruszanych w tych konsultacjach należał m.in. szczególny charakter wspólnej polityki zagranicznej¹³.

Systematyka przepisów traktatowych odnoszących się do WPZiB

Zgodnie z Deklaracją z Laeken¹⁴, Traktat ustanawiający Konstytucję miał doprowadzić do uproszczenia dotychczasowych traktatów. Postulat ten w odniesieniu do przepisów regulujących WPZiB został tylko w pewnym stopniu spełniony. Postanowienia ogólne dotyczące celów oraz kompetencji Unii Europejskiej w zakresie tej polityki zostały umieszczone w części I Traktatu, gdzie znalazły się również postanowienia instytucjonalne, w tym dotyczące ministra spraw zagranicznych Unii, chociaż instytucja ta nie została wymieniona w art. I-19, jako instytucja Unii. Postanowienia szczegółowe dotyczące funkcjonowania WPZiB znalazły się w 5. tytule części III Traktatu ustanawiającego Konstytucję, brzmiącym „Działania zewnętrzne Unii”. Podział przepisów dotyczących WPZiB między część I a III był krytykowany ze względu na niekonsekwencję – postanowienia o charakterze ogólnym znalazły się również w części III, poza tym w tekście Traktatu były liczne inne powtórzenia, co prowadziło do pewnej niejasności przepisów¹⁵.

Tytuł 5. objął różne formy działań zewnętrznych Unii Europejskiej, poczynając od wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, poprzez wspólną politykę handlową, współpracę z państwami trzecimi i pomoc humanitarną, stosowanie sankcji, zawieranie umów międzynarodowych, po stosowanie klauzuli solidarności. Choć wymienione wyżej

– aber ich bin zuversichtlich, dass wir dies hinbekommen können“, www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/January/1912AA.html.

¹¹ K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 109.

¹² W Mandacie wyraźnie unikano stwierdzenia, że przyjmowane są postanowienia Traktatu ustanawiającego Konstytucję.

¹³ Pkt 4 Mandatu Konferencji międzyrządowej.

¹⁴ Tekst w języku polskim: „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, t. 2, s. 53 i nast.

¹⁵ *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 227.





zagadnienia obejmują bardzo szeroki zakres tematyczny i poddane są niejednokrotnie odrębnym rozwiązaniom prawnym – np. w zakresie WPZiB, opartej na zasadzie międzyrządowości i WPH należącej do kompetencji wyłącznej Unii¹⁶, to usystematyzowanie tych zagadnień w jednym tytule można ocenić pozytywnie¹⁷.

Ze względu na charakter Traktatu z Lizbony omówiona wyżej systematyka nie została zachowana. Proces dekonstytucjonalizacji wyraził się między innymi w tym, że zrezygnowano z przyjęcia jednego traktatu, który zastąpiłby Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat o Unii Europejskiej¹⁸. Traktat lizboński, jako tradycyjny traktat rewizyjny¹⁹, wprowadza zmiany do traktatów obecnie obowiązujących, zmieniając jednocześnie nazwę Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰. Z tego też względu postanowienia dotyczące stosunków zewnętrznych, zawarte w Traktacie konstytucyjnym w jednym tytule, zostały rozdzielone pomiędzy oba traktaty. W Traktacie o Unii Europejskiej zostały zawarte ogólne cele stosunków zewnętrznych – art. 2 TUE, oraz zgodnie z jego obecną strukturą w tytule 5., postanowienia ogólne o działania zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej znajdują się natomiast postanowienia dotyczące kompetencji Unii w zakresie WPZiB – art. 2 ust. 4 TFUE. Do traktatu tego przeniesiono również pozostałe dziedziny działań zewnętrznych. Część V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej również została zatytułowana „Działania zewnętrzne Unii” i zawiera postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych²¹, regulacje dotyczące wspólnej polityki handlowej, współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej, stosowanie sankcji przez UE, zawieranie umów międzynarodowych, stosunków dyplomatycznych UE oraz użycie klauzuli solidarności. Wyżej zaprezentowana systematyka wynika z zachowania dotychczasowej struktury w obowiązujących traktatach²², ale na pewno nie przyczynia się do przejrzystości podstaw traktatowych Unii Europejskiej. Trudno odkryć klucz dla wyżej wspomnianego podziału materii stosunków

¹⁶ Art. I-13, ust. 1, pkt e TK.

¹⁷ A. Podraza, *Unia Europejska...*, s. 673 i nast.; *Unia w dobie reform...*, s. 329.

¹⁸ Pkt I Mandatu Konferencji międzyrządowej.

¹⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 41.

²⁰ Art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji ujednoliconej [dalej TUE], a także art. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej TFUE]. W opracowaniu opieram się o tekst ujednolicony obu traktatów, opracowany przez J. Barcz'a (*Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*) wychodząc z założenia, że czytelnik będzie w przyszłości posługiwał się przede wszystkim tekstem ujednoliconym. W odniesieniu do obu traktatów posługuję się również nową numeracją. Wersja skonsolidowana traktatów dostępna jest również w Dz.U. UE z 9 maja 2008 r., C 115.

²¹ Art. 206 TFUE – przepis odsyłający do postanowień ogólnych zawartych w tytule 1 rozdz. V Traktatu o Unii Europejskiej jest konsekwencją rozbicia przepisów dotyczących działań zewnętrznych między oba traktaty i przyczynia się do niepotrzebnego powtarzania przepisów w tekstach traktatów.

²² W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską uregulowane zostały aspekty gospodarcze stosunków zewnętrznych Unii, m.in. wspólna polityka handlowa czy stosowanie sankcji gospodarczych wobec państw trzecich, natomiast w Traktacie o Unii Europejskiej regulacje II filaru dotyczą przede wszystkim politycznego, ewentualnie militarnego wymiaru współpracy państw członkowskich.





zewnętrznych. Większość kwestii zawartych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest powiązanych ze sferą gospodarki, trudno jednak na taki bezpośredni związek wskazać w odniesieniu np. do stosunków Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi (tytuł 6.), czy klauzuli solidarności stosownej m.in. w wypadku ataku terrorystycznego, w ramach której przewidziano także użycie środków wojskowych (tytuł 7.). W doktrynie wskazywano, że przepisy Traktatu konstytucyjnego w zakresie WPZiB, ze względu na brak przejrzystej systematyzacji, są trudno zrozumiałe dla czytelnika. Obecna struktura tych przepisów po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony jest jeszcze bardziej skomplikowana i mało zrozumiała.

Cele i zasady stosunków zewnętrznych oraz WPZiB

W Traktacie ustanawiającym Konstytucję, cele stosunków zewnętrznych zostały zdefiniowane dwukrotnie: w części ogólnej w art. I-3 ust. 4, oraz w części odnoszącej się do polityki UE w art. III-292 ust. 2 TK. Przepisy te, z niewielkimi zmianami zostały wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony do Traktatu o Unii Europejskiej, odpowiednio do art. 3 TUE, który w ramach postanowień ogólnych odnosi się do celów funkcjonowania Unii Europejskiej, oraz do art. 21 TUE, który dotyczy zasad i celów działań zewnętrznych. Ze względu na podział dziedzin działań zewnętrznych pomiędzy dwa traktaty, w art. 21 ust. 3, zd. 1 TUE, znalazło się odesłanie do części V TFUE, w ramach której mają być również realizowane zasady i cele wymienione w art. 21 TUE. W art. 21 ust. 3, zd. 2 TUE została umieszczona zasada spójności różnych dziedzin działań zewnętrznych, uregulowanych zarówno w Traktacie o UE, jak i w Traktacie o funkcjonowaniu UE, oraz zasada spójności działań zewnętrznych z innymi elementami polityki Unii. Redakcja Traktatu lizbońskiego już na poziomie celów i zasad ogólnych pozostawia wiele do życzenia. Liczne powtórzenia i odesłania wpływają niewątpliwie na objętość i stopień zrozumiałości tekstu. Przykładem tego jest m.in. zupełnie zbędny art. 23 TUE, który w zakresie WPZiB odsyła do celów i zasad działań zewnętrznych, zawartych w rozdziale I tytułu 5. Dla każdego czytelnika, mającego choć niewielką praktykę w analizie aktów prawnych, jasne jest, że postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych Unii (rozdz. 1 tytułu 5. TUE), zasadniczo znajdują zastosowania, chyba, że ich stosowanie zostało w sposób wyraźny wyłączone, również w odniesieniu do WPZiB (rozdz. 2 tytułu 5. TUE), która jest jedną z dziedzin stosunków zewnętrznych.

W rozdziale dotyczącym wspólnej polityki zagranicznej nie wyodrębniono jej szczególnych celów, ale w art. 24 ust. 2 TUE zostało podkreślone znaczenie zasady solidarności dla realizacji tej polityki. Ta ugruntowana zasada prawa unijnego statuująca ogólny obowiązek współdziałania państw członkowskich na rzecz





realizacji zobowiązań wnikających z Traktatu²³ znalazła się w art. 4 TUE²⁴. Art. 24 ust. 2 TUE stwierdza natomiast, że WPZiB „opiera się na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej państw członkowskich” oraz na „osiąganiu coraz większego stopnia zbieżności między państwami członkowskimi”. Zasada solidarności w podobny sposób została sformułowana w art. I-40 TK.

Kompetencje Unii w zakresie WPZiB

Jedną z najbardziej istotnych zasad ustrojowych Unii Europejskiej jest zasada kompetencji powierzonych, zgodnie z którą Unia działa wyłącznie w zakresie upoważnień zawartych w traktatach²⁵. Zgodnie z Deklaracją z Laeken, reforma Unii miała doprowadzić do bardziej przejrzystego podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie²⁶. W tytule 3. części I Traktatu konstytucyjnego („Kompetencje Unii”) zostały zawarte zasady ogólne podziału kompetencji – w tym w art. I-11 ust. 1 i 2 TK zasada kompetencji przyznanych, kategorie kompetencji i dziedziny, należące do poszczególnych kategorii kompetencji. Również i w tym przypadku doszło do „rozbitcia” postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję pomiędzy TUE a TFUE. Zasada kompetencji przyznanych została zawarta w art. 5 TUE, natomiast definicje kompetencji wyłącznych Unii, dzielonych oraz wspierających, uzupełniających i koordynujących, a także dziedziny zaliczone do poszczególnych rodzajów kompetencji znalazły się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zarówno Traktat ustanawiający Konstytucję, jak i traktaty po reformie lizbońskiej posługują się zbiorczym pojęciem działań zewnętrznych Unii. Jak już wspomniano, ze względu na to, że kwestie objęte tym terminem są bardzo zróżnicowane, nie istnieje jedna kategoria kompetencji Unii Europejskiej w zakresie działań zewnętrznych, np. wspólna polityka handlowa została zaliczona do kompetencji wyłącznej²⁷, a współpraca na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej do kompetencji dzielonych, z zastrzeżeniem, iż wykonywanie kompetencji przez UE nie może doprowadzić do uniemożliwienia wykonywania kompetencji przez państwa członkowskie²⁸.

Norma ustanawiająca kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej znalazła się w art. I-12 ust. 4 Traktatu konstytucyjnego i została umiesz-

²³ Szerzej o zasadzie solidarności, zwanej również zasadą współdziałania czy zasadą efektywności zob. m.in.: *Stosowanie prawa wspólnotowego przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Kraków 2005, s. 315 i nast.; t. 2, s. 271 i nast. O treści tej zasady w zakresie WPZiB zob.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 328; *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-70.

²⁴ Art. 4 TUE stanowi powtórzenie art. I-5 TK.

²⁵ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge 2006, s. 131 i nast.; M. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostriansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 227 i nast.

²⁶ J. Ziller, *Nowa Konstytucja...*, s. 195 i nast.

²⁷ Art. 3 ust. 1, pkt e TFUE.

²⁸ Art. 4 ust. 4 TFUE.





czona po ustępach ustanawiających poszczególne kategorie kompetencji Unii, czyli kompetencje wyłączne, dzielone oraz koordynujące, wspierające i uzupełniające. Stąd też wzięła się pewna trudność w określeniu charakteru kompetencji Unii „w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obrony”²⁹. Nie jest bowiem jasne, czy należy zaliczyć kompetencje w zakresie WPZiB do którejś z kategorii kompetencji wymienionych w ust. 1, 2 lub 3, czy też wspólna polityka zagraniczna jest kategorią samą w sobie. Część autorów skłania się ku stanowisku, że kompetencja umożliwiająca prowadzenie polityki zagranicznej należy do kompetencji dzielonych, w ramach których można wyróżnić tzw. kompetencje dzielone specjalnie³⁰. Prezentowany jest również pogląd, że jest to w ogóle odrębna kategoria kompetencji³¹.

Treść art. I-12 ust. 4 została powtórzona w art. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ze względu na to, że art. 2 TFUE, podobnie jak art. I-12 TK, dotyczy kategorii kompetencji Unii, powyżej zaprezentowane rozważania na temat trudności w scharakteryzowaniu kompetencji Unii w zakresie polityki zagranicznej pozostają nadal aktualne. Jednakże ze względu na szczególny charakter polityki zagranicznej, który znajduje swój normatywny wyraz w omówionych poniżej Deklaracjach oraz art. 24 TUE, można przyjąć, że WPZiB należy do kompetencji szczególnych. Do Traktatu o Unii Europejskiej (art. 4 ust. 2, zd. 2 i 3 TUE) przeniesiono również art. I-5 TK, który w wyraźny sposób zastrzega kompetencje państw członkowskich w zakresie zapewnienia integralności terytorialnej, utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa narodowego. W art. 4 TUE dodatkowo podkreślono wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego za bezpieczeństwo narodowe.

Przepis dotyczący zakresu przedmiotowego omawianej polityki znalazł się natomiast w Traktacie o Unii Europejskiej, w rozdziale dotyczącym postanowień szczególnych w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Art. 24 ust. 1, zd. 1 TUE powtarza treść art. I-16 ust. 1 TK i jest przepisem bardzo ogólnym, zgodnie z którym kompetencje Unii w zakresie WPZiB obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii.

Obawy państw członkowskich dotyczące zakresu i charakteru kompetencji Unii w prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także chęć potwierdzenia szczególnego charakteru tej polityki znalazły wyraz w deklaracjach zawartych w „Akcje końcowym konferencji międzyrządowej przygotowującej Traktat lizboński”. Zgodnie z Deklaracją nr 13 i 14³², postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej dotyczące WPZiB, w tym utworzenia urzędu wysokiego

²⁹ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu konstytucyjnego: wezwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 30.

³⁰ A. Podraza, *Unia Europejska...*, s. 651 i nast.

³¹ *Konstytucja dla Europy...*, s. 134; podobnie: *Unia Europejska w dobie reform...*, s. 315; J. Ziller, *Nowa Konstytucja...*, s. 199.

³² J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 618 i nast.





przedstawiciela ds. WPZiB, a także Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie naruszają obecnej odpowiedzialności państw członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej, ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich, a także organizacjach międzynarodowych, w tym Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Konferencja międzyrządowa wskazała również, że postanowienia wspólnej polityki bezpieczeństwa nie naruszają szczególnego charakteru polityki państw członkowskich w tym zakresie. Należy również wspomnieć, że w zmodyfikowanej przez Traktat z Lizbony klauzuli elastyczności (art. 352 ust. 4 TFUE), znalazło się wyraźne zastrzeżenie, iż klauzula nie może służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych ze WPZiB.

Instytucje unijne realizujące politykę zagraniczną Unii

Zarówno w Traktacie konstytucyjnym, jak i w znowelizowanym Traktacie o Unii Europejskiej, instytucją podejmującą strategiczne decyzje w dziedzinie stosunków zewnętrznych pozostaje Rada Europejska³³. Treść art. III-293 TK została przeniesiona do art. 22 TUE, zgodnie z którym Rada Europejska określa strategiczne interesy i cele Unii Europejskiej i w tym zakresie może wydawać decyzje, dotyczące zarówno polityki zagranicznej, jak i innych dziedzin stosunków zewnętrznych.

W opracowaniach dotyczących Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy podkreślano znaczenie instytucji przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego przez jej członków na dwupółletnią kadencję, pełniącego mandat ponadnarodowy³⁴. Pomimo, że ustanowienie tego organu w TK budziło kontrowersje wśród państw członkowskich, to proces dekonstytucjonalizacji nie doprowadził do jego likwidacji. Zgodnie z art. I-22 TK, przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie reprezentację Unii na zewnątrz w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla ministra spraw zagranicznych Unii. Przepis ten w nieco zmienionej formie przejęto do art. 15 ust. 6 TUE. Wątpliwości budził zakres kompetencji reprezentacyjnych przewodniczącego w stosunku do kompetencji reprezentacyjnych ministra spraw zagranicznych Unii, a także przewodniczącego Komisji Europejskiej³⁵. Prawdopodobnie z tego też względu w art. 15 ust. 6 znalazło się stwierdzenie, że przewodniczący „zapewnia na swoim poziomie **oraz w zakresie swojej właściwości** [wyróżnienie moje M.B] reprezentację Unii”. Nie sądzę, by dodanie tej przesłanki mogło w zasadniczy sposób rozwiązać obawy dotyczące ewentualnych przyszłych konfliktów kompetencyjnych między wyżej wymienionymi organami. Dopóki brak jest ustaleń

³³ Art. I-40 ust. 2 TK, art. 24 ust. 1, zd. 3 TUE.

³⁴ J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1950–2005*, Kraków 2006, s. 450; J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu konstytucyjnego...*, s. 38; J. Ziller, *Nowa konstytucja...*, s. 37 i nast.

³⁵ *Prezydencja niemiecka a stan debat...*, s. 51; *Konstytucja dla Europy...*, s. 240; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 117.





dotyczących wyraźnego podziału kompetencji między te dwie instytucje, konflikt pozostaje nadal możliwy.

Instytucją, która ma wypełnić strategiczne wskazówki Rady Europejskiej w zakresie wspólnej polityki zagranicznej jest Rada³⁶. Podobnie jak Traktat Konstytucyjny w art. I-24 ust. 2, również znowelizowany Traktat o Unii Europejskiej przewiduje w art. 16 ust. 6, zd. 3 TUEn specjalny skład Rady – Radę do spraw Zagranicznych, która opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii. Zgodnie z art. 27 ust. 1 TUEn na czele Rady do spraw Zagranicznych stoi wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych, co ma być wyjątkiem od stosowanej reguły rotacji państw członkowskich w sprawowaniu prezydencji.

Przedstawiciele doktryny omawiający zmiany w zakresie wspólnej polityki zagranicznej wprowadzone przez Traktat ustanawiający Konstytucję, zgodnie podkreślali znaczenie wprowadzenie instytucji ministra spraw zagranicznych Unii³⁷. Choć w ramach dekonstytucjonalizacji wykreślona została nazwa ministra, którą zastąpiono nazwą wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa³⁸, podstawy funkcjonowania tej instytucji uregulowane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję (art. I-28 oraz art. III-296) zostały przeniesione odpowiednio do art. 18 oraz art. 27 TUEn. W ten sposób zachowano zarówno umocowanie instytucjonalne wysokiego przedstawiciela, który zgodnie z art. 18 ust. 3 TUEn jest przewodniczącym Rady do spraw Zagranicznych oraz w myśl art. 18 ust. 4 TUEn wiceprzewodniczącym Komisji. Tym samym nie rozwiązano kwestii ewentualnych kolizji w sprawowaniu urzędu wiceprzewodniczącego Komisji – a więc instytucji o charakterze ponadnarodowym, z realizacją zadań zleconych przez Radę, czyli z instytucją o charakterze międzyrządowym³⁹.

Sposób mianowania wysokiego przedstawiciela przewidziany w art. I-28 TK został uwzględniony w traktacie reformującym. Zgodnie z art. 18 ust. 1 TUEn jest on powoływany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. Wskazywano, że taki sposób mianowania może być wykorzystywany przez duże państwa członkowskie dla zagwarantowania sobie dodatkowego członka Komisji, odpowiedzialnego przy tym za bardzo istotny obszar wspólnej polityki handlowej⁴⁰. Bardziej korzystnym rozwiązaniem dla małych i średnich państw członkowskich byłoby wprowadzenie kadencyjności wysokiego przedstawiciela oraz rotacji na tym stanowisku, gdyż w praktyce trudno będzie dokonać zmiany personalnej⁴¹. Postulaty te nie zostały uwzględnione przy opraco-

³⁶ Art. I-40 ust. 2; J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 39; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 116.

³⁷ J. J. Węc, *Spór o kształt...*, s. 454; *Konstytucja dla Europy...*, s. 239 i nast.; J. Ziller, *Nowa konstytucja...*, s. 37 i nast.

³⁸ Pkt 3 Mandatu Konferencji międzyrządowej.

³⁹ A. Podraza, *Unia Europejska...*, s. 665; *Prezydencja niemiecka a stan debat...*, s. 51.

⁴⁰ *Przyszły Traktat konstytucyjny...*, s. 230.

⁴¹ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 77.





wywaniu traktatu reformującego. Jedynie w Deklaracji nr 12⁴², dotyczącej powołania wysokiego przedstawiciela znalazło się w punkcie 1 sformułowanie, iż jego kadencja rozpocznie się w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, a zakończy się w dniu wygaśnięcia kadencji urzędującej w tym czasie Komisji. W punkcie 2 stwierdza się, że następna kadencja wysokiego przedstawiciela rozpocznie się w listopadzie 2009 r. w tym samym czasie i na taki sam okres, jak kadencja kolejnej Komisji. W opinii J. Barcza, zapisy Deklaracji nr 12 mogą stać się elementem praktyki powoływania i odwoływania wysokiego przedstawiciela⁴³. Należy jednak zauważyć, że deklaracja w przeciwieństwie do protokołów, nie ma rangi równej traktatom⁴⁴. Związanie wysokiego przedstawiciela z Komisją podkreśla natomiast fakt, że zgodnie z art. 17 ust. 7, zd. 4 i 5 TUE, podlega on wraz z przewodniczącym i pozostałymi członkami Komisji kolegialnemu zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. To rozwiązanie przewidywał również w art. I-27, zd. 2 Traktat konstytucyjny. Dlatego też w Deklaracji nr 12 znalazło się stwierdzenie, że w trakcie prac przygotowawczych poprzedzających mianowanie wysokiego przedstawiciela zostaną nawiązane odpowiednie kontakty z Parlamentem Europejskim.

Uprawnienia wysokiego przedstawiciela zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję zostały także przeniesione do zrewidowanych traktatów, m.in. do art. 18 TUE, który nadaje wysokiemu przedstawicielowi kompetencje do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jej realizację z upoważnienia Rady oraz składanie propozycji w tym zakresie i reprezentowanie Unii w stosunkach zewnętrznych. Jednocześnie konferencja międzyrządowa w Deklaracji nr 13 i 14 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁵ podkreśliła, iż utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela nie narusza odpowiedzialności państw członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych.

Na marginesie należy zauważyć, że prace nad traktatem reformującym praktycznie w żaden sposób nie przyczyniły się do uporządkowania regulacji zawartych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję. Na przykład w trzech odrębnych przepisach określono inicjatywę przedstawiciela w zakresie WPZiB – art. 18 ust. 2, art. 22 ust. 2 i art. 27 ust. 1 TUE, regulacja dotycząca przewodniczenia Radzie do spraw Zagranicznych została poruszona również w trzech przepisach – art. 16, ust. 6, 18 ust. 3 i art. 27 ust. 1 TUE.

Do istotnych postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przeniesionych do Traktatu lizbońskiego należy również zaliczyć przepis o utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁴⁶ (art. III-296 ust. 3), który po

⁴² J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 618.

⁴³ *Ibidem*, s. 76.

⁴⁴ *Stosowanie prawa wspólnotowego przez sądy...*, t. 1, s. 35.

⁴⁵ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 618 i nast.

⁴⁶ Europejskie Służby Działań Zewnętrznych nie należą, podobnie zresztą jak sam wysoki przedstawiciel





dokonaniu niewielkich zmian redakcyjnych znalazł się w art. 27 ust. 3 TUE. Służba ta ma wspomagać wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej w wykonywaniu jego funkcji. Nazwa służb wskazuje, że w zakresie ich działalności znajdzie się nie tylko polityka zagraniczna, ale także pozostałe dziedziny stosunków zewnętrznych, a więc np. kwestia pomocy humanitarnej czy wspólnej polityki handlowej. Powiązanie personalne służb z Radą, Komisją oraz służbami dyplomatycznymi państw członkowskich ma zapewnić lepszą koordynację działań dyplomatycznych wobec państw trzecich oraz na forach organizacji międzynarodowych. Nie oznacza to jednak, że państwa dysponujące rozwiniętą służbą dyplomatyczną o bardzo długiej tradycji zrezygnują z samodzielnej działalności dyplomatycznej⁴⁷. Z tego też względu w Deklaracji nr 14 zawarto m.in. stwierdzenie, iż postanowienia dotyczące ESDZ nie będą miały wpływu na kształtowanie i prowadzenie przez państwa członkowskie własnej polityki zagranicznej, w tym na działania krajowej służby dyplomatycznej.

Instytucje ponadnarodowe – Parlament Europejski i Komisja Europejska – również po reformie lizbońskiej będą nadal odgrywać ograniczoną rolę, w brzmieniu art. 24 ust. 1, zd. 4 TUE „szczególną rolę”, w prowadzeniu unijnej polityki zagranicznej. Zostało to potwierdzone również przez Konferencję Międzyrządową w Deklaracji nr 14, zgodnie z którą „postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie przyznają Komisji nowych uprawnień do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego”. Do art. 36 TUE został przeniesiony art. III-304 TK, zgodnie z którym wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej ma regularnie konsultować z Parlamentem Europejskim główne aspekty polityki zagranicznej oraz informować Parlament o jej rozwoju. Konsultacje te powinny prowadzić do uwzględnienia poglądów Parlamentu w tym zakresie. Jak już podnosili komentatorzy Traktatu ustanawiającego Konstytucję, rozszerzenie obowiązku konsultacji, podobnie jak i prawa do zadawania pytań oraz udzielania zaleceń, nie wzmacnia legitymacji demokratycznej decyzji odnoszących się do polityki zagranicznej⁴⁸. Ograniczona rola w kształtowaniu polityki zagranicznej przypada również Komisji Europejskiej, która zgodnie z art. 22 ust. 2 TUE, może przekładać Radzie wspólnie w wysokim przedstawicielom wnioski, ale w innych dziedzinach działań zewnętrznych niż polityka zagraniczna. Komisja odgrywa natomiast znaczącą rolę właśnie w innych dziedzinach działań zewnętrznych, m.in. we wspólnej polityce handlowej czy pomocy humanitarnej.

Dotychczas jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie obejmowała zagadnień przyporządkowanych II filarowi. Zgodnie z art. 24 ust. 1, zd. 5 TUE, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa nadal nie jest poddana kontroli sądowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał kontro-

ds. WPZiB, do instytucji unijnych w rozumieniu art. 13 TUE, zostały jednak wspomniane w tym podpunkcie, gdyż są ściśle związane z funkcjami wysokiego komisarza ds. polityki zagranicznej.

⁴⁷ J. Ziller, *Nowa konstytucja...*, s. 169.

⁴⁸ J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 77.





luje jedynie przestrzeganie art. 40 TUEn oraz legalność niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 ust. 2 TFUE. Art. 40 TUEn stanowi, iż realizacja wspólnej polityki zagranicznej nie narusza procedur oraz uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w art. 3–6 TUEn. Należy podkreślić, że rozwiązanie przewidziane w art. 24 ust. 1, zd. 5 TUEn recypuje postanowienia art. III-376 TK.

Szczególne zasady i procedury podejmowania decyzji w zakresie wspólnej polityki zagranicznej

Art. 24 ust. 1, zd. 2 TUEn stanowi, iż wspólna polityka zagraniczna podlega szczególnym zasadom i procedurom. Oznacza to, że Rada i Rada Europejska stanowią jednomyślnie w zakresie tej polityki, chyba że Traktaty zdecydują inaczej, oraz że wykluczone jest przyjmowanie aktów prawodawczych. Ponadto wysoki przedstawiciel Unii ds. WPZiB może działać jedynie według przepisów Traktatów. Odrębność zasad wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wyraża się również w szczególnej roli Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz w bardzo ograniczonej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie tej polityki, o czym wspomniano powyżej⁴⁹. Art. 24 ust. 1, zd. 2 TUEn stanowi pewną nowość w porównaniu do tekstu Traktatu ustanawiającego Konstytucję, co prawda nie w sensie materialnym, gdyż TK również przewidywał m.in. zasadę jednomyślności oraz wykluczenie wydawania ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych (art. I-40 ust. 6 TK)⁵⁰, czy też ograniczoną jurysdykcję ETS, ale w sensie formalnym. Przyjęcie tego przepisu zostało przewidziane w Mandacie konferencji międzyrządowej⁵¹ i było wynikiem przeprowadzonych konsultacji z państwami członkowskimi. Wyeksponowanie szczególnych procedur, zasad oraz szczególnej roli Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej ma prawdopodobnie służyć umocnieniu międzyrządowego modelu podejmowania decyzji w zakresie WPZiB oraz potwierdzeniu kompetencji państw członkowskich w zakresie tej polityki. Znajduje to wyraz m.in. w przyjętych przez konferencję międzyrządową Deklaracjach nr 13⁵² i 14. Deklaracja nr 14 stanowi iż „W uzupełnieniu szczególnych zasad i procedur, o których mowa w art. 11 (nowy art. 24) ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej, Konferencja podkreśla, że postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [...] nie będą miały wpływu na [...] uprawnienia każdego państwa członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej”.

⁴⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 41 i nast.

⁵⁰ Porównując art. I-40 ust. 6 TK z postanowieniami Traktatu lizbońskiego należy podkreślić, że w tym ostatnim nie została przewidziana inicjatywa państw członkowskich w zakresie WPZiB.

⁵¹ Pkt 15 Mandatu Konferencji międzyrządowej.

⁵² Tekst tej Deklaracji znalazł się m.in. w Mandacie Konferencji międzyrządowej.





Procedura ratyfikacyjna

Omówione wyżej zmiany w zakresie funkcjonowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zostaną wprowadzone w życie tylko w wypadku zakończenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony. Etap ten jest niesłychanie istotny, gdyż, jak pokazuje historia Traktatu Konstytucyjnego, konsensus rządów państw członkowskich osiągnięty przy podpisywaniu traktatu, nie musi oznaczać jego akceptacji przez narody. Procedura przyjmowania zmian w podstawach traktatowych Unii Europejskiej przewidziana jest w art. 48 TUE, który zawiera tzw. ogólną klauzulę rewizyjną, w świetle której zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi⁵³. Stąd ratyfikacja Traktatu lizbońskiego przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z procedurami określonymi przez ich prawo krajowe⁵⁴ jest etapem koniecznym, aczkolwiek jej wynik, ze względu na determinanty polityki wewnętrznej każdego członka UE, jest niepewny.

W punkcie 11, konkluzji szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r.⁵⁵, państwa członkowskie przyjęły polityczne zobowiązanie, że przeprowadzą procedurę ratyfikacyjną Traktatu z Lizbony tak, by mógł on wejść w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Jak wskazuje J. Barcz, przyjęcie tego terminu jest istotne nie tylko ze względu na wyżej wspomniane wybory, lecz również w kontekście mechanizmu ograniczenia liczby członków Komisji Europejskiej, przewidzianego w Traktacie nicejskim. Traktat lizboński przesuw bowiem rozpoczęcie funkcjonowania tego rozwiązania na rok 2014⁵⁶. W Traktacie lizbońskim moment jego wejścia w życie został określony w art. 6 ust. 2, zgodnie z którym wejdzie on w życie 1 stycznia 2009 r. jeśli do tego czasu zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. Gdyby warunek ten nie został spełniony, to wejście w życie nastąpi pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego. Wyżej wymienione dokumenty rysują więc bardzo ambitny plan przeprowadzenia ratyfikacji w 27 państwach w ciągu roku. Do końca maja 2008 r. procedura ratyfikacyjna zakończyła się w pięciu państwach członkowskich: w Słowenii, na Malcie i Węgrzech, we Francji i Bułgarii⁵⁷. W Pol-

⁵³ A. Łazowski, *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2008, s. 384 i nast.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 607 i nast. Klauzula ratyfikacyjna została również zawarta w art. 6 ust. 1 Traktatu lizbońskiego.

⁵⁴ W Polsce procedura ratyfikacyjna traktatu oparta jest na art. 90 Konstytucji RP, który przewiduje podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie sposobu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu przez prezydenta RP. Zgoda może zostać wyrażona przez Sejm i Senat w formie ustawy, bądź też przez Naród w referendum; por. *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wojtowicz, Warszawa 2006, s. 74 i wskazana tam obszerna literatura; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003. Procedury ratyfikacyjne w innych państwach członkowskich zob.: *Prawno-ustrojowy wymiar ratyfikacji traktatów wspólnotowych*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007.

⁵⁵ www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf.

⁵⁶ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony...*, s. 44.

⁵⁷ europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_pl.htm#.





se Sejm RP 1 kwietnia 2008 r. wybrał formę wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony przez podpis prezydenta RP⁵⁸.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy tematu artykułu, można wysunąć następujące wnioski:

1. Zamierzenie prezydencji niemieckiej dotyczące zachowania istoty postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję w odniesieniu do przepisów regulujących funkcjonowanie wspólnej polityki zagranicznej zostało zrealizowane⁵⁹. Mandat konferencji międzyrządowej przewidywał bowiem, że w zakresie działań zewnętrznych zostaną uwzględnione ustalenia konferencji międzyrządowej z 2004 r. W trakcie prac konferencji międzyrządowej przygotowującej tekst traktatu reformującego ustalenia te nie uległy znaczącym modyfikacjom.

2. Mandat konferencji międzyrządowej przewidywał, że w ramach procesu dekonstytucjonalizacji, ustalenia zawarte w Traktacie konstytucyjnym zostaną przeniesione do traktatów obowiązujących. To zrozumiałe z politycznego punktu widzenia rozwiązanie doprowadziło jednak do rozczłonkowania przepisów zawartych w tytule 5. („Działania zewnętrzne”) III części Traktatu konstytucyjnego pomiędzy Traktat o Unii Europejskiej, gdzie umieszczono większość postanowień ogólnych jako dotyczące stosunków zewnętrznych i zgodnie z dotychczasową systematyką tego traktatu postanowienia odnoszące się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdzie umieszczono pozostałe dziedziny działań zewnętrznych. W ten sposób został zniweczony „kodyfikacyjny” walor TK. Obecnie systematyka przepisów dotyczących stosunków zewnętrznych jest skomplikowana – przykładem tego są przepisy dotyczące kompetencji UE w zakresie WPZiB czy celów tej polityki, co przy tekście pełnym powtórzeń i odeśłań negatywnie wpływa na zrozumiałość regulacji prawnej.

3. Do traktatu reformującego zostały przyjęte z Traktatu konstytucyjnego rozwiązania dotyczące charakteru i zakresu kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej. Analiza przepisów przejętych z TK prowadzi do wniosku, że kompetencja UE w zakresie wspólnej polityki należy do kategorii kompetencji szczególnych, które nie mieszczą się w podziale na kompetencje wyłączne, dzielone oraz wspierające, koordynujące i uzupełniające. Szczególny

⁵⁸ Ustawa z 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz.U. nr 65, poz. 388.

⁵⁹ www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/June/0627AABilanz.html.





charakter kompetencji Unii w zakresie polityki zagranicznej został potwierdzony w art. 24 ust. 1, zd. 1 TUE oraz w Deklaracjach nr 13 i 14.

4. W odniesieniu do podstaw instytucjonalnych traktat reformujący przejął zasadniczo rozwiązania Traktatu konstytucyjnego. Proces dekonstytucjonalizacji ustaleń z 2004 r. dotknął jedynie nazwy ministra spraw zagranicznych Unii, zmienionej na wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych. Zmiana ta nie wpłynęła natomiast na charakter i zakres kompetencji tego urzędu, przewidywany przez TK, bowiem przepisy odnoszące się do ministra zostały przeniesione do Traktatu o Unii Europejskiej. W trakcie prac nad tekstem nowego traktatu nie uzupełniono tych regulacji o postulowane przez doktrynę przepisy dotyczące rotacji na tym stanowisku oraz ściśle określające jego kadencyjność. Dekonstytucjonalizacja nie objęła stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, sprawującego również funkcję reprezentacyjną Unii w stosunkach zewnętrznych. Przepisy odnoszące się do tego stanowiska zostały przeniesione do TUE. W trakcie prac konferencji międzyrządowej nie uściślono natomiast zakresu kompetencji reprezentacyjnych przewodniczącego RE, wysokiego przedstawiciela oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej.

5. Przepisem nowym, przede wszystkim w sensie formalnym, jest art. 24 ust. 1 TUE. Odnosi się on do szczególnych zasad i procedur, którym podlega wspólna polityka zagraniczna, a więc do nadrzędnej roli Rady Europejskiej i Rady w zakresie tej polityki, zasady jednomyślności w podejmowaniu przez te instytucje decyzji, wykluczenia przyjmowania aktów prawodawczych w zakresie WPZiB, ograniczonej roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Choć formalnie traktat reformujący znosi „filarową” strukturę Unii Europejskiej, to wyżej wspomniane elementy powodują, iż w sferze polityki zagranicznej nadal obowiązuje metoda międzyrządowa⁶⁰. W porównaniu z Traktatem konstytucyjnym nie jest to przełom, bowiem polityka zagraniczna w kształcie określonym przez TK podlegała również szczególnym zasadom⁶¹. W art. 24 TUE, który należy odczytywać łącznie z Deklaracją nr 13 i 14, ma miejsce podkreślenie i systematyzacja elementów międzyrządowości.

⁶⁰ K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, s. 121.

⁶¹ *Unia Europejska w dobie reform...*, s. 316 i nast.; *Konstytucja dla Europy...*, s. 143.

