

Już w czasie włoskiej prezydencji wiele uwagi poświęcono wzmocnieniu stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Irlandia, m.in. z racji swych więzi społeczno-historycznych z tym państwem, w którym ok. 40 mln ludzi jest pochodzenia irlandzkiego, będzie kontynuować dialog transatlantycki, oparty na planie działania przyjętym przez Radę Europejską w Madrycie.

Ponadto wysiłki Unii będą skierowane ku zapewnieniu pełnej realizacji Ramowego Porozumienia dotyczącego utrzymania pokoju w Bośni i Hercegowinie oraz Bazowego Porozumienia o Wschodniej Sławonii. W tym kontekście szczególnie ważnymi zagadnieniami są: odbudowa Bośni i Hercegowiny, przeprowadzenie wolnych

i uczciwych wyborów, stworzenie możliwości powrotu dla uchodźców oraz zapewnienie pełnego przestrzegania praw człowieka oraz praw mniejszości narodowych.

Wiele uwagi w najbliższym czasie będzie skoncentrowanej na stosunkach z krajami byłego ZSRR. Istnieje możliwość, że Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCAs), zawarte z sześcioma państwami byłego ZSRR, wejdą w życie podczas prezydencji Irlandii. Ponadto w najbliższym czasie zostaną prawdopodobnie sfinalizowane tymczasowe Porozumienia z trzema państwami kaukaskimi oraz będą kontynuowane negocjacje z Uzbekistanem. Irlandia ma zamiar również wzmocnić związki Unii z krajami Południowo-Wschodniej Azji, a także w dalszym ciągu wspierać proces pokojowy na Bliskim Wschodzie. □

## KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA

Adam A. Ambroziak

### WZMOCNIENIE DZIAŁAŃ UE NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ

Poza zbliżeniem Unii Europejskiej do jej obywateli oraz reformą instytucjonalną<sup>1</sup>, tematem obrad Konferencji Międzyrządowej (IGC) jest wzmocnienie działań UE na arenie międzynarodowej.

W Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht zostały formalnie określone ogólne założenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W opinii Grupy Refleksyjnej przygotowującej program IGC obecnie należy przejść od ogólnych stwierdzeń do bardziej efektywnego działania w obszarze wspomnianej wyżej polityki, szczególnie iż konflikt na Bałkanach dowiódł pewnej nieudolności Unii Europejskiej w tym zakresie.

Członkowie Grupy Refleksyjnej zwrócili uwagę na fakt istnienia znacznych rozbieżności między krajami członkowskimi w polityce UE na arenie międzynarodowej. Brak efektywności działań w tej sferze wynika m.in. z systemu podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu.

#### Zakres politycznych działań Unii

Grupa Refleksyjna zwróciła uwagę na konieczność skoordynowania wspólnych działań zewnętrznych w wymiarze ekonomicznym, politycznym i militarnym. Aby osiągnąć ten cel przyjęto kilka propozycji w dziedzinie zagranicznej polityki Unii.

Konferencja Międzyrządowa powinna przede wszystkim określić priorytety UE w tym zakresie, dające się zaakceptować przez wszystkie państwa członkowskie tego ugrupowania. Z jednej strony Grupa sugerowała podejście geograficzne, implikujące większe

zaangażowanie Unii w sprawy najbliższych sąsiadów, z drugiej strony zaprezentowano stanowisko, aby wszelkie działania w zakresie zewnętrznych kontaktów były podporządkowane wspólnemu celowi Unii.

Ze względu na doniosłość spraw Grupa Refleksyjna zasugerowała wprowadzenie formuły porozumień międzyrządowych na bazie Tytułu V (Postanowienia w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) i VI (Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) Traktatu o Unii Europejskiej. Stanowiłyby one prawne podstawy zagranicznej polityki UE oraz wykluczałyby wszelkie niejasności, związane z prowadzeniem przez Unię określonej polityki zewnętrznej.

Wydaje się również niezbędne, aby Konferencja Międzyrządowa uszczegółowiła definicje instrumentów i środków, podejmowanych przez Unię w ramach polityki zewnętrznej. Zwrócono szczególną uwagę na konieczność zdefiniowania i rozróżnienia: wspólnego stanowiska (*common position*) i wspólnych działań (*joint actions*).

Pozostaje również do wyjaśnienia kwestia współpracy między instytucjami w zakresie określonym przez trzy filary Unii Europejskiej. Został również podniesiony problem instytucji podejmujących decyzje i wykonujących postanowienia Unii w zakresie polityki wewnętrznej. Oczywiście ważną rolę powinna odgrywać Rada Europejska, jednak wspierana w dużej mierze przez Komisję. Część członków Grupy Refleksyjnej zaprezentowała opinię, że wszelkie decyzje dotyczące trzech filarów Unii powinny być podejmowane w jednolitych ramach instytucjonalnych Wspólnot, przy zaangażowaniu Rady Europejskiej we wstępnej fazie prezentowania wytycznych. Jednocześnie podkreślono rolę, jaką powinny odgrywać organy pomocnicze: COREPER oraz Komitet Polityczny.

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat w Biuletynie nr 3(55) i 4(56) z 1996 r.

## Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Głównym celem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa - CFSP (*Common Foreign and Security Policy*) Unii Europejskiej jest, według Artykułu J.1.(2) Traktatu z Maastricht:

- *ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;*
- *umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszystkich formach;*
- *zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej;*
- *rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i swobód obywatelskich.*

Dla osiągnięcia wymienionych wyżej celów Unia Europejska może stosować następujące środki (Artykuł J.1.(3) Traktatu):

- ustanowienie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu polityki;
- stopniowe wprowadzanie wspólnych działań w kwestiach, w których państwa członkowskie mają istotne wspólne interesy.

Tak sformułowane postanowienia w Traktacie z Maastricht Grupa Refleksyjna uznała za mało przejrzyste, stąd też przedstawiła postulaty dotyczące realizacji i wdrażania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Składają się na to etapy: formułowania głównych celów, podejmowania decyzji oraz ich wdrażania.

Najważniejszym elementem pierwszego etapu, a więc przygotowywania założeń wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jest proces analizowania, przewidywania i ostrzegania w razie pojawiających się zagrożeń na arenie międzynarodowej. Zaproponowano stworzenie instytucji, której celem byłoby wypracowanie wspólnego stanowiska wszystkich państw członkowskich w określonych sytuacjach. Skład nowej instytucji byłby wynikiem połączenia zarówno uczestnictwa przedstawicieli poszczególnych krajów, jak też najważniejszych instytucji wspólnotowych.

Wspomniane propozycje mają umożliwić wszystkim państwom Unii pracę nad projektami działań w zakresie wspólnej polityki zagranicznej, aby w ten sposób można było łatwiej dochodzić do porozumienia w ramach Rady Europejskiej. Z drugiej strony ścisła współpraca wspomnianej komórki z Komisją Europejską zapewniłaby właściwe prowadzenie ogólnej polityki zewnętrznej, zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym. Dodatkowo należy podkreślić, iż bardzo bliskie usytuowanie powyższej instytucji analitycznej przy Radzie nie powoduje konieczności tworzenia nowych instytucji i większych zmian w treści samego Traktatu.

Drugi etap w realizowaniu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej polega na podejmowaniu decyzji. Wspólna polityka zagraniczna związana jest ściśle z po-

czuciem suwerenności poszczególnych państw członkowskich, dlatego jest tak trudna do realizacji. W związku z tym z jednej strony występuje stosunkowo silna presja na zwiększenie efektywności prac Unii w tym zakresie poprzez głosowanie większością kwalifikowaną. Z drugiej jednak strony część krajów pozostaje przy zachowaniu prawa weta w procedurze podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności.

Niektórzy członkowie Grupy Refleksyjnej opowiedzieli się za utrzymaniem tej ostatniej formy podejmowania decyzji, ze względu na to, że umożliwi ona zachowanie pełnej suwerenności wszystkich państw. Oznacza to jednak, że po rozszerzeniu Unii o nowe kraje podjęcie decyzji w kwestiach wspólnej polityki zagranicznej będzie jeszcze trudniejsze.

W obliczu takich różnic w ramach Grupy, zaproponowano pośrednie, rozwiązania *ad hoc*. Sprowadzają się one do podejmowania decyzji:

- jednomyślnie, jednak z tzw. "pozytywnym lub konstruktywnym wstrzymaniem się od głosu";
- "jednomyślnie minus jeden";
- super kwalifikowaną większością głosów;
- kwalifikowaną większością głosów;
- według ogólnej zasady konsensusu, poprzedzonego głosowaniem większością w celu uniknięcia braku podjęcia decyzji przez Unię, w kwestiach niezbędnych.

Wspomniane propozycje są przedmiotem dyskusji podczas Konferencji Międzyrządowej. Będzie ona musiała szczegółowo opracować nowy i efektywny sposób podejmowania decyzji oraz określić procedury finansowe wykorzystywane we wspólnej polityce zagranicznej.

Podstawowym celem w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa jest doprowadzenie do sytuacji, w której Unia Europejska wypowiedziałaby się "jednym głosem". W związku Grupa Refleksyjna zaproponowała w swym raporcie końcowym powołanie Wysokiego Przedstawiciela Unii odpowiedzialnego za wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Osoba ta byłaby powoływana na wspomniane stanowisko przez Radę Europejską, a jej głównym, zadaniem, byłaby koordynacja prac Rady, prezydencji oraz Komisji w kwestiach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Wdrażanie decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa stanowi trzeci etap realizacji tejże polityki. Ze względu na charakter omawianej problematyki zamiast określenia "wdrażanie" Grupa Refleksyjna zaproponowała sformułowanie "zarządzanie, kierowanie, administrowanie wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa".

W celu właściwego kierowania omawianymi działaniami Unii Grupa Refleksyjna przedstawiła projekt "personifikacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa". Oznacza to, iż polityka zagraniczna Unii Europejskiej byłaby reprezentowana przez jedną osobę. Ze względu na złożoność problemów i ważny wymiar polityki zagranicznej część członków Grupy Refleksyjnej sugerowała oddelegowanie przez Radę Europejską jednej osoby do Komisji, w celu reprezentowania interesów Unii wraz z innymi komisarzami. Oznaczałoby to

połączenie prac Komisji na płaszczyźnie ekonomiczno-politycznej. Inni członkowie Grupy proponowali utworzenie instytucji wspomnianego wcześniej Wysokiego Przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przy Radzie Europejskiej. Konieczna byłaby wtedy współpraca nie tylko z Radą Europejską, ale również Radą ds. Ogólnych oraz urzędującą prezydencją. Pojawiły się również wnioski dotyczące rozszerzenia uprawnień Rady ds. Ogólnych o osobę, odpowiedzialną za prace w zakresie polityki zagranicznej w Sekretariacie Generalnym Rady UE.

Inna z propozycji próbująca rozwiązać w pewnym stopniu problem różnych pomysłów na administrowanie polityką zagraniczną mówi, aby przewodniczący Rady razem z Komisją, przy wsparciu ze strony Sekretarza Generalnego Rady, prowadził wspomnianą politykę zewnętrzną Unii. Ta propozycja byłaby jeszcze bardziej efektywna, gdyby połączono stanowiska Sekretarza Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Sekretarza Generalnego Rady Europejskiej.

Ostatnim punktem podnoszonym w ramach prac Grupy Refleksyjnej nad polityką zagraniczną była rola Parlamentu Europejskiego. Dla części Grupy Refleksyj-

nej instytucja ta powinna efektywnie współpracować w prowadzeniu polityki zewnętrznej, jednak pozostali członkowie uważali, iż tak jak rządy poszczególnych państw Unii prowadzą samodzielnie politykę zagraniczną, tak Parlament Europejski powinien być wyłączony z działań Komisji i Rady w tym zakresie.

#### Polityka bezpieczeństwa i obrony

Polityczne przeobrażenia zachodzące w świecie wymagają od Unii Europejskiej większego zaangażowania w sferę zapewnienia bezpieczeństwa globalnego. Stąd też wydaje się konieczne, aby Konferencja przeanalizowała możliwości wypełnienia ogólnych postanowień Traktatu z Maastricht dotyczących tych zagadnień. Problem jest dość skomplikowany, gdyż na mapie Europy znajdują się państwa w różnym stopniu zaawansowane w proces integracji, a także w różnym stopniu zainteresowane przystąpieniem do poszczególnych struktur obronnych. Część państw na przykład chce wyłącznie brać udział w misjach pokojowych i humanitarnych.

#### STRUKTURY BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE

**Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (NATO).** Pakt Północnoatlantycki, ustanawiający NATO, został podpisany w kwietniu 1949 r. w Waszyngtonie, na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych. NATO bierze udział w międzynarodowych operacjach pokojowych, wspierając często inicjatywy ONZ.

**Północnoatlantycka Rada Współpracy (NACC)** utworzona w listopadzie 1991 r. jako forum dialogu i konsultacji w kwestiach politycznych, związanych z bezpieczeństwem oraz współpracą wojskową.

**Program "Partnerstwo dla Pokoju"** jest inicjatywą NATO, uruchomioną w styczniu 1994 r. Jej celem jest zwiększenie zaufania i współpracy oraz umocnienie bezpieczeństwa, a także rozszerzenie i nasilenie politycznej i wojskowej współpracy w całej Europie, umocnienie stabilności, zmniejszenie zagrożeń dla pokoju i budowa silniejszych więzi poprzez promowanie współpracy i poszanowania zasad demokracji.

**Unia Zachodnioeuropejska (UZE)** ma na celu rozwijanie spójnej europejskiej tożsamości obronnej, która będzie skutecznie realizować w praktyce zobowiązania wynikające z solidarności między państwami członkowskimi. Wyjątkowo silnie współpracuje z NATO. Obie te organizacje informują się nawzajem o aktualnej sytuacji politycznej, a także współpracują na szczeblach ministerialnych.

**Eurokorpus** to francusko-niemiecka brygada wojskowa, powstała na bazie utworzonej w 1988 r. przez Niemcy i Francję wspólnej rady bezpieczeństwa. Do jej zadań należy wspólna obrona sojuszników, udział w akcjach pokojowych i humanitarnych. Umowa o utworzeniu Eurokorpusu została podpisana w 1992 r., a w 1993 r. zatwierdzono status tej organizacji, jako wielonarodowe siły zbrojne pod auspicjami UZE.

**Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)** jest następczynią KBWE, która była politycznym procesem konsultacyjnym. Podstawą jej działania jest Akt Końcowy z Helsinek z 1975 r., obejmujący szeroki zakres zobowiązań dotyczących zasad rządzących stosunkami pomiędzy krajami członkowskimi, przestrzegania praw człowieka oraz wszelkich swobód.

*Źródło: Na podstawie: P.Cornish: Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej: Mit czy rzeczywistość?, „Dialog Europejski” listopad/grudzień 1995.*