



POLITYKA ZAGRANICZNA: CELE, INSTRUMENTY I OSIĄGNIĘCIA

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (WPZiB) została ustanowiona w 1993 r. i od tamtego czasu jej znaczenie rosło wraz z kolejnymi traktatami. Obecnie Parlament sprawuje kontrolę nad WPZiB i uczestniczy w jej kształtowaniu, w szczególności wspierając Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), specjalnych przedstawicieli Unii Europejskiej (SPUE) oraz delegatury UE. Dzięki swoim uprawnieniom budżetowym Parlament kształtuje skalę i zakres WPZiB, a także instrumenty finansowe, z których finansowane są działania zagraniczne UE.

ROZWÓJ WPZiB W KOLEJNYCH TRAKTATACH

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej została wprowadzona Traktatem o Unii Europejskiej (TUE) z 1993 r. w celu utrzymania pokoju, wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, propagowania współpracy międzynarodowej oraz rozwoju i umacniania demokracji, praworządności, a także przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności.

Na mocy TUE został wprowadzony model „trzech filarów”, w którym drugi filar stanowiła WPZiB. Na mocy Traktatu z Amsterdamu z 1997 r. został usprawniony proces podejmowania decyzji, w tym konstruktywne wstrzymanie się od głosu oraz głosowanie większością kwalifikowaną. Następnie w grudniu 1999 r. Rada Europejska stworzyła stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Na mocy traktatu nicejskiego z 2003 r. wprowadzono dalsze zmiany prowadzące do uproszczenia procesu decyzyjnego oraz upoważniono Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB), ustanowiony decyzją Rady w styczniu 2001 r., do sprawowania kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacjami zarządzania kryzysowego.

Za sprawą Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie dnia 1 stycznia 2009 r., Unia zyskała osobowość prawną, działania zewnętrzne nabrały wymiaru instytucjonalnego. Ponadto zlikwidowano strukturę filarów, którą w 1993 r. wprowadzono na podstawie TUE. Utworzono również szereg nowych podmiotów WPZiB, w tym stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (który pełni również funkcję Wiceprzewodniczącego Komisji) oraz nowego stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej. Utworzono też Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz unowocześniono wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), która stanowi integralną część WPZiB (Więcej informacji [5.1.2](#)).



Podstawa prawna WPZiB została określona w TUE, a następnie zmieniona Traktatem z Lizbony. W tytule V art. 21-46 TUE zawarto „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)”. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) działaniom zewnętrznym Unii poświęcona jest część 5 art. 205-222. Zastosowanie mają również zawarte w części 7 art. 346 i 347.

UPRAWNIENIA I INSTRUMENTY PARLAMENTU W ZAKRESIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Pomimo skromnej roli formalnej w procesie decyzyjnym w dziedzinie polityki zagranicznej Parlament od początku popierał koncepcję WPZiB i dążył do rozszerzenia jej zakresu. Z uwagi na wyzwania o charakterze międzynarodowym, które pojawiły się w ostatnim dziesięcioleciu, Parlament wielokrotnie nalegał na utworzenie stanowiska „Ministra Spraw Zagranicznych UE” oraz „europejskiej służby dyplomatycznej”. W praktyce Parlament osiągnął już pewien stopień nieformalnej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, prezydencją UE, Sekretariatem Rady oraz Komisją, a także z parlamentami narodowymi państw członkowskich.

Zgodnie z art. 36 TUE wysoki przedstawiciel konsultuje się regularnie z Parlamentem w sprawie głównych aspektów i podstawowych decyzji w ramach WPZiB oraz informuje Parlament o rozwoju tej polityki. Dwa razy do roku Parlament przeprowadza debatę nad sprawozdaniem z postępów w realizacji WPZiB i kieruje pytania oraz zalecenia do Rady i do wysokiego przedstawiciela.

Przysługujące Parlamentowi prawo do uzyskiwania informacji oraz do opiniowania WPZiB/WPBiO zostało wzmocnione oświadczeniem wysokiego przedstawiciela z 2010 r. w sprawie odpowiedzialności politycznej. W oświadczeniu tym była m.in. mowa o:

- wzmocnieniu statusu „wspólnych posiedzeń konsultacyjnych” pozwalających wyznaczonej grupie posłów do Parlamentu Europejskiego spotkać się z ich odpowiednikami z Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa Rady (KPiB), ESDZ oraz Komisji, aby przedyskutować planowane i bieżące cywilne misje WPBiO;
- podtrzymaniu prawa dostępu „komisji specjalnej” Parlamentu do poufnych informacji dotyczących WPZiB oraz WPBiO; prawo to wynika z porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2002 r.;
- wymianie opinii z szefami misji, szefami delegatur oraz innymi wyższymi rangą urzędnikami UE podczas posiedzeń i wysłuchań komisji parlamentarnych;
- zobowiązaniu wysokiego przedstawiciela do występowania przynajmniej dwa razy do roku przed Parlamentem, aby przedstawić sprawozdanie z bieżącej sytuacji dotyczącej WPZiB/WPBiO oraz aby udzielić odpowiedzi na pytania.

Oprócz udziału w dialogu politycznym Parlament sprawuje władzę również za pomocą procedury budżetowej. Ponieważ Parlament dzierży połowę władzy budżetowej UE, musi on zatwierdzić roczny budżet WPZiB. Parlament pomaga również kształtować



istotne zewnętrzne instrumenty finansowe w drodze negocjacji trójstronnych z Radą i Komisją.

Parlament nadzoruje działania ESDZ i wysuwa propozycje dotyczące kwestii strukturalnych, począwszy od równowagi geograficznej i płciowej w ESDZ, po interakcje z innymi instytucjami UE oraz służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Parlament prowadzi również regularne debaty z Wysoką Przedstawiciel oraz specjalnymi przedstawicielami UE (SPUE) powoływanymi dla określonych regionów lub do konkretnych zadań. Komisje parlamentarne, które pomagały w tworzeniu ESDZ, wymieniają również poglądy z nowo powoływanymi szefami delegatur.

Ponadto Parlament odgrywa rolę w monitorowaniu negocjacji nad umowami międzynarodowymi i ich wdrażania. Zanim Rada zawrze takie porozumienia, wymagana jest zgoda Parlamentu. (Więcej informacji [5.2.1](#), [5.2.3](#))

WEWNĘTRZNE STRUKTURY PARLAMENTU ZAANGAŻOWANE W WPZiB

Znaczną część pracy związanej z WPZiB wykonują w Parlamencie wyspecjalizowane komisje, w szczególności Komisja Spraw Zagranicznych (AFET) oraz jej dwie podkomisje: Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE) oraz Podkomisja Praw Człowieka (DROI), a także Komisja Handlu Międzynarodowego (INTA) oraz Komisja Rozwoju (DEVE). Komisje wpływają na kształt WPZiB, sporządzając sprawozdania i opinie. Są one również podstawowymi punktami kontaktu Parlamentu z globalnymi strukturami zarządzania (w tym z Organizacją Narodów Zjednoczonych), pozostałymi instytucjami unijnymi, prezydencjami Rady oraz parlamentami narodowymi państw członkowskich.

Prace związane z WPZiB odbywają się również w delegacjach parlamentarnych, których zadaniem jest utrzymywanie i rozwijanie międzynarodowych kontaktów Parlamentu (szczególnie poprzez współpracę międzyparlamentarną), promowanie wartości założycielskich Unii, w tym wolności, demokracji, praw człowieka, podstawowych wolności oraz praworządności. W chwili obecnej działają 44 stałe delegacje międzyparlamentarne, w tym wspólne komisje parlamentarne, komisje współpracy parlamentarnej, inne delegacje parlamentarne oraz wspólne zgromadzenia parlamentarne.

Te delegacje międzyparlamentarne to:

- Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP-UE, utworzone w celu zbliżenia posłów do Parlamentu Europejskiego i wybranych w wyborach reprezentantów z tych państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), które podpisały umowę z Kotonu;
- Eurolat, wspólne zgromadzenie wielostronne, które wywodzi się ze strategicznego stowarzyszenia międzyregionalnego ustanowionego w czerwcu 1999 r. między UE, Ameryką Łacińską i Karaibami;
- Zgromadzenie Parlamentarne EuroNest, czyli forum parlamentarne Partnerstwa Wschodniego UE, w ramach którego spotykają się posłowie do Parlamentu



Europejskiego oraz posłowie do parlamentów narodowych państw Partnerstwa Wschodniego;

- Zgromadzenie Parlamentarne Unii dla Śródziemnomorza (PA-UfM) reprezentuje parlamentarny wymiar Unii dla Śródziemnomorza (UfM), która zastąpiła partnerstwo eurośródziemnomorskie (proces barceloński).

WPŁYW PARLAMENTU NA WPZiB

Zaangażowanie Parlamentu w WPZiB pomaga zwiększyć demokratyczną odpowiedzialność za tę politykę. Parlament zdecydowanie popierał system instytucjonalny, jaki powstał po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, opowiadając się za wzmocnioną rolą ESDZ, delegatur UE oraz SPUE, a także za bardziej spójną i skuteczniejszą wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Nawoływał do większej spójności unijnych instrumentów politycznych i finansowych z zakresu polityki zewnętrznej, aby uniknąć powielania i nieskuteczności rozwiązań.

Parlament stanowi platformę wymiany dla decydentów instytucjonalnych i rządowych, a także społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot epistemicznych (np. think tanków i środowisk akademickich), przez co pomaga zwiększyć wiedzę społeczeństwa o WPZiB oraz ułatwia uczestnictwo szerokiemu gronu zarówno rządowych, jak i pozarządowych partnerów z UE i spoza niej. Swoją działalnością Parlament zwiększa widoczność polityki zagranicznej UE i pełni rolę pomostu między instytucjami UE a obywatelami.

GLOBALNA STRATEGIA A PARLAMENT EUROPEJSKI

W czerwcu 2015 r. Rada Europejska postanowiła powierzyć wysokiej przedstawiciel zadanie polegające na opracowaniu do czerwca 2016 r. globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nastąpiło to po dokonaniu przez Wysoką Przedstawiciel strategicznej oceny kluczowych zmian i wyzwań w globalnym otoczeniu, w której stwierdzono, że należy dokonać przeglądu europejskiej strategii bezpieczeństwa (ESB) z 2003 r. Celem globalnej strategii było nakreślenie szerokich ram strategicznych, dzięki którym UE zdołałaby zrozumieć obecne międzynarodowe wyzwania i stawić im czoła w spójny i dobitny sposób, wykorzystując do tego szeroki wachlarz narzędzi i mechanizmów.

Parlament Europejski – wraz z państwami członkowskimi, parlamentami narodowymi, ekspertami i szeroko pojętym społeczeństwem – jest zaangażowany w proces konsultacji dotyczących globalnej strategii. Parlament zorganizował posiedzenia komisji AFET oraz wysłuchanie z udziałem ekspertów poświęcone globalnej strategii i przyjął rezolucję pt. „UE w zmieniającym się globalnym otoczeniu – świat bardziej połączony, skonfliktowany i złożony”, w której wyraził swoje oczekiwania co do przyszłego kierunku polityki zewnętrznej UE.

28 czerwca 2016 r. Wysoka Przedstawiciel przedstawiła Radzie Europejskiej globalną strategię UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Skupiająca się na bezpieczeństwie, aspirująca do strategicznej niezależności i charakteryzująca się pryncypialnym, choć pragmatycznym podejściem do sąsiedztwa Europy globalna strategia UE oznacza istotną zmianę sposobu myślenia w porównaniu z europejską



strategią bezpieczeństwa z 2003 r. W globalnej strategii UE określono pięć priorytetów w dziedzinie polityki zagranicznej UE:

- bezpieczeństwo naszej Unii,
- odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od UE,
- zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych,
- łady regionalne oparte na współpracy;
- globalne rządzenie w XXI wieku.

Aby nowa strategia osiągnęła zamierzony cel, UE dokona przeglądu istniejących strategii sektorowych oraz opracuje i wdroży nowe strategie tematyczne lub geograficzne zgodne z priorytetami globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wśród nich znajdzie się strategia sektorowa określająca poziom ambicji cywilno-wojskowych, zadania, wymogi i priorytety w zakresie zdolności.

Aby urzeczywistnić wizję globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w listopadzie 2016 r. Wysoka Przedstawiciel przedstawiła Radzie do Spraw Zagranicznych plan wdrażania WPBiO określający trzy grupy priorytetów: reagowanie na konflikty i kryzysy zewnętrzne; budowanie potencjału dla partnerów, ochrona Unii i jej obywateli.

W planie określono 13 pozycji dotyczących bezpieczeństwa i obrony. Obejmują one skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (CARD), lepsze szybkie reagowanie UE łącznie z wykorzystaniem unijnych grup bojowych oraz nową stałą współpracę strukturalną między tymi państwami członkowskimi, które pragną bardziej zaangażować się w obronę. 6 marca 2018 r. Rada przyjęła plan wdrożenia stałej współpracy strukturalnej. Obecnie w ramach stałej współpracy strukturalnej toczą się prace nad 34 projektami, w których udział bierze 25 państw członkowskich (więcej informacji w pkt [5.1.2](#)).

Aby wspierać konkurencyjność i potencjał innowacyjny unijnego przemysłu obronnego Komisja uruchomiła w sierpniu 2018 r. Europejski program rozwoju przemysłu obronnego, a w maju 2019 r. przedstawiła wraz z ESDZ wspólny plan działania na rzecz usprawnienia wdrażania umowy w zakresie cywilnego wymiaru WPBiO. W konkluzjach z czerwca 2019 r. dotyczących stanu globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rada zaleciła pełne wdrożenie Europejskiego Funduszu Obronnego w celu wzmocnienia unijnego przemysłu obronnego i unijnych technologii obronnych.

W październiku 2019 r., w trzecią rocznicę powstania globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ESDZ opublikowała sprawozdanie w sprawie jej wdrożenia. Pośród innych kwestii w sprawozdaniu podkreśla się postępy, jakie UE poczyniła w znoszeniu przeszkód na drodze do mobilności wojskowej oraz znaczenie współpracy między UE a NATO w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. W przemówieniu wygłoszonym w październiku 2019 r. Wysoka Przedstawiciel Federica Mogherini stwierdziła, że „autonomia strategiczna i współpraca z naszymi partnerami – począwszy od NATO – to dwie strony tego samego medalu”, wyjaśniając tym samym,



że partnerstwo z NATO ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania podejścia polegającego na autonomii opartej na współpracy^[1].

Pod koniec 2018 r. Parlament wydał sprawozdanie roczne w sprawie realizacji WPZiB^[2]. Ponownie wyrażając przekonanie, że wyzwaniom stojącym przed UE można sprostać jedynie wspólnie, posłowie wezwali do stworzenia prawdziwej wspólnej europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, opartej na autonomii strategicznej i jej integracji, w tym w zakresie zdolności, w dziedzinie przemysłu i działalności operacyjnej. W sprawozdaniu zaleca się między innymi wzmocnienie odporności wewnętrznej UE na zewnętrzne zakłócenia oraz ustanowienie wspólnej strategii z partnerami międzynarodowymi; inwestowanie w stabilność i dobrobyt na Bałkanach Zachodnich; zachęcanie do rozwoju coraz bliższych stosunków z Partnerstwem Wschodnim poprzez wzmocnienie więzi gospodarczych; oraz promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego w południowej części basenu Morza Śródziemnego oraz w Afryce subsaharyjskiej. W sprawozdaniu dostrzega się również pozytywny wpływ ustanowienia stałej współpracy strukturalnej oraz rocznego skoordynowanego przeglądu w zakresie obronności na współpracę w dziedzinie obronności.

Jérôme Legrand
12/2020

[1]Przez autonomię opartą na współpracy Wysoka Przedstawiciel rozumie zdolność współpracy z NATO, a także z innymi partnerami bez naruszania autonomii strategicznej Unii w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

[2]Teksty przyjęte, [P8_TA\(2018\)0513](#).

