

dr Krzysztof Czubocha

Zakład Nauk Humanistycznych
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Jarosławiu

Dr Małgorzata Paszkowska

Katedra Prawa
WSliZ w Rzeszowie
<https://dx.doi.org/10.65748/fiqf-2007-0009>

Finansowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Finansowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej ma bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania organizacji. Po pierwsze, WPZiB dotyka w istotny sposób problemu suwerenności państw członkowskich. Tradycyjnie uważano, że prowadzenie własnej polityki zagranicznej należy do podstawowych atrybutów suwerenności państwa. W związku z tym część państw Unii Europejskiej zawsze opierała się wzmocnieniu współpracy w ramach WPZiB, obawiając się ograniczenia swojej suwerenności. Z kolei sposoby finansowania WPZiB Unii Europejskiej wywierają istotny wpływ na możliwości kontrolowania tej polityki przez państwa członkowskie. Chodzi o to, do jakiego stopnia państwa członkowskie mogą kontrolować swoje wpłaty do budżetu i wydatki w ramach WPZiB. Po drugie, Unia Europejska pragnie odgrywać rolę jednego z najważniejszych gospodarczych, politycznych i militarnych centrów współczesnego świata. Uwidocznilo się to chociażby w zmianie nazwy pozycji budżetowej związanej z WPZiB, która została obecnie określona jako „globalny partner.” Nie ulega wątpliwości, że jeżeli Unia Europejska pragnie odgrywać wiodącą rolę w świecie, to procesy decyzyjne w ramach WPZiB oraz sposoby jej finansowania muszą ulec zmianie, wzmożona aktywność międzynarodowa wymaga bowiem podejmowania szybkich decyzji (co wiąże się z problemem jednomyślności w organizacji) oraz znacznych nakładów finansowych.

Rozwój WPZiB Unii Europejskiej

Współpraca państw członkowskich Wspólnot Europejskich w dziedzinie polityki zagranicznej była traktowana jako sprawa niezwykle istotna od początku istnienia Wspólnot. Początkowo ograniczono się jednak tylko do dyskusji, a dyskusja ta nie była łatwa, ponieważ niektóre państwa członkowskie obawiały się utraty kontroli nad własną polityką zagraniczną. Koncepcja federalistyczna konkurowała z koncepcją koordynacyjną. W połowie 1959 r. zapoczątkowano spotkania ministrów spraw zagranicznych. W 1969 r. odbywały się konferencje szefów państw i rządów, podczas których omawiano niektóre problemy związane z polityką zagraniczną. Ważnym wydarzeniem z historii integracji europejskiej w zakresie spraw związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem był raport Davignona przedstawiony w 1970 r. Zgodnie z przyjętym raportem ministrowie spraw zagranicznych mieli się odtąd spotykać co pół roku w celu przedyskutowania najważniejszych problemów związanych z polityką zagraniczną i zagadnieniami militarnymi. Przewidziano także nadzwyczajne

sesje ministrów spraw zagranicznych¹. Datę przyjęcia raportu Davignona uważa się za inaugurację współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej. W 1986 r. przyjęto Jednolity Akt Europejski (wszedł w życie w 1987 r.), który powołał do życia Europejską Współpracę Polityczną (art. 30.), mającą polegać na współpracy międzyrządowej².

Przełomowym wydarzeniem w procesie rozwoju WPZiB Unii Europejskiej było przyjęcie Traktatu z Maastricht³ (1992 r.), który powołał do życia Unię Europejską. Unia Europejska opiera się na trzech filarach. Filar II obejmuje współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która opiera się na dorobku Europejskiej Współpracy Politycznej, zapoczątkowanej Jednolitym Aktem Europejskim. Zatem ratyfikacja traktatu z Maastricht (1993 r.) formalnie zapoczątkowała WPZiB Unii Europejskiej. W następnych latach postanowienia Traktatu z Maastricht odnoszące się do WPZiB zostały zmienione znacząco traktatem amsterdamskim⁴ (podpisany w 1997 r., a wszedł w życie w 1999 r.) oraz w niewielkim stopniu traktatem nicejskim⁵ (podpisany w 2001 r., a wszedł w życie w 2003 r.)⁶.

Traktatem amsterdamskim ustanowiono Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, wprowadzono instrument wspólnych strategii oraz pojęcie wzmocnionej współpracy. WPZiB stała się częściowo polityką unijną, a nie tylko i wyłącznie polityką państw członkowskich. Traktat amsterdamski był istotny dla rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, ponieważ na jego mocy Unia może realizować tzw. zadania lub misje petersberskie. Termin ten odnosi się do możliwości podjęcia operacji humanitarnych i ratowniczych, pokojowych oraz mających na celu opanowanie kryzysu lub przywrócenie pokoju⁷.

Traktatem nicejskim usankcjonowano działalność Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Rozszerzono też możliwości podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Dotyczyło to specjalnych przedstawicieli oraz zawierania umów międzynarodowych w ramach WPZiB⁸.

Wreszcie w 2004 r. podpisano Traktat Konstytucyjny⁹, zwany także Konstytucją dla Europy. Jedną z intencji twórców Konstytucji było umożliwienie odegrania Unii Europejskiej „wiodącej roli w nowym łańdże światowym” oraz zapewnienie jej roli stabilizującej w wielobiegowym świecie. Twórcy Traktatu Konstytucyjnego mieli zatem wielkie ambicje co do przyszłej roli Unii Europejskiej w świecie. W celu skoordynowania działań państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach WPZiB utworzono stanowisko ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej. Nowe stanowisko wzbudziło szczególnie wiele kontrowersji, ponieważ państwa członkowskie posiadają swoich ministrów spraw zagranicznych, a zatem nowy zapis w Traktacie Konstytucyjnym był traktowany przez część państw członkowskich jako zamach na ich suwerenność. Ponadto projekt Traktatu Konstytu-

¹ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Temida 2, Białystok 2005, s. 633-636.

² T.C. Salmon, *European Political cooperation*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000, s. 218; Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 561. Treść art. 30.: *Jednolity Akt Europejski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 25-27.

³ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: A. Łazowski, *Traktaty europejskie. Wprowadzenie*, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz – Warszawa 2003, s. 42-54.

⁴ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: *Traktat z Amsterdamu*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 11-18.

⁵ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: *Traktat z Nicei*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 284-286.

⁶ H. Mościcka, *II filar Unii Europejskiej – wybrane aspekty instytucjonalne*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 455-456.

⁷ J. Ruzkowski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 413; *Słownik Unii Europejskiej*, red. W. Głuch, Wyd. EUROPA, Wrocław 2003, s. 318. Termin misje lub zadania petersberskie pochodzi od wzniesienia Petersberg znajdującego się w pobliżu Bonn, gdzie mieści się rezydencja rządu RFN. W 1992 r. we wspomnianej rezydencji sformułowano tzw. deklarację petersberską, która upoważniała Unię Zachodnioeuropejską do „stosowania środków służących zapobieganiu konfliktom i opanowywaniu sytuacji kryzysowych, włączając w to działania podejmowane przez OBWE i Radę Bezpieczeństwa ONZ.” *Słownik..., op.cit.*, s. 318.

⁸ Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 72-73; H. Mościcka, *op.cit.*, s. 455-456.

⁹ Treść uregulowań traktatowych odnoszących się do WPZiB: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 144-154.

cyjnego przewiduje zniesienie trójfilarowej konstrukcji Unii Europejskiej. Oznacza to, że WPZiB zostanie połączona z innymi funkcjami Unii Europejskiej, stając się jedną z wielu polityk unijnych¹⁰.

Ewolucja finansowania WPZiB Unii Europejskiej

Sam fakt prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej przez Unię Europejską budzi nieufność niektórych państw członkowskich. Szczególne zastrzeżenia w tym względzie miała zawsze Wielka Brytania. Od momentu rozszerzenia organizacji o państwa Europy Środkowo-Wschodniej (2004 r.) także kraje znajdujące się w dawnej sferze wpływów ZSRR wyrażają obawy o swoje bezpieczeństwo w związku z kierunkiem rozwoju WPZiB Unii Europejskiej¹¹. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera problem finansowania wydatków w ramach WPZiB. Jeżeli wydatki te w całości miałyby być finansowane z kasy unijnej, to doszłoby do tego, że państwa, które nie zgadzają się z aktualnym kursem WPZiB, musiałyby ponosić wydatki na prowadzenie tej polityki. Zatem pieniądze z budżetu państwa byłyby wydatkowane niezgodnie z interesem państwowym niektórych państw Unii. W konsekwencji suwerenność tych państw mogłaby być zagrożona. Innym istotnym problemem jest kwestia organów unijnych uprawnionych do wydatkowania funduszy w ramach WPZiB. Jeżeli miałyby to być Parlament Europejski, to rządy państw członkowskich utraciłyby wpływ na decyzje o wydatkowaniu własnych funduszy w ramach WPZiB.

Utworzenie WPZiB Unii Europejskiej spowodowało konieczność uregulowania zasad finansowania tej polityki, która od 1992 r. uzyskała status odrębnego, II filaru Unii Europejskiej. Broniąc swojej suwerenności, Wielka Brytania nie zgodziła się na utworzenie odrębnej pozycji budżetowej dla finansowania WPZiB. Powodem był fakt, iż Parlament Europejski ma szczególnie duży wpływ na wydatkowanie funduszy w ramach WPZiB. Wielka Brytania nie chciała dopuścić do wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego. W rezultacie na mocy art. 28. Traktatu o Unii Europejskiej podzielono wydatki na dwie grupy. Wydatki administracyjne, mające pokrywać koszty funkcjonowania instytucji wspólnotowych, miały być pokrywane z budżetu wspólnotowego. Natomiast wydatki operacyjne mogły być pokrywane albo (1) z budżetu wspólnotowego, albo (2) przez państwa członkowskie na podstawie ustalonych przez Radę kryteriów. Rada podejmowała taką decyzję jednomyślnie¹². Zazwyczaj włączano wydatki operacyjne do budżetu wspólnotowego. W rezultacie WPZiB była w 75% finansowana z budżetu wspólnotowego, a w 25% przez państwa członkowskie. Efektem było wprowadzenie nowej pozycji budżetowej „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa”. Rozwiązanie to nie było jednak ostateczne, ponieważ wiele wydatków finansowano w ramach I filaru. Problem polegał na tym, że decyzje w I filarze zapadają często kwalifikowaną większością głosów, a w II filarze – zazwyczaj jednomyślnie. Sytuacja ta powodowała komplikacje w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a „Rada w przypadku każdego wydatku operacyjnego musiała podejmować decyzję odrębną”¹³.

Zasady finansowania WPZiB uległy zmianie na mocy traktatu amsterdamskiego w zakresie wydatków na cele operacyjne. Wydatki operacyjne finansowane są z budżetu unijnego z dwoma wyjątkami. Pierwszy wyjątek polega na tym, że wydatki związane z akcjami militarnymi oraz obronnością nie są finansowane z budżetu unijnego. Ponadto budżet wspólnotowy nie jest obciążany kosztami operacji, jeżeli w wyniku jednomyślnego głosowania Rada ustali odmienne zasady finansowania¹⁴.

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Common_Foreign_and_Security_Policy.

¹¹ Rozwój WPZiB Unii Europejskiej zmierza m.in. w kierunku strategicznego partnerstwa z Rosją, co związane jest z zamiarem zapewnienia sobie przez Unię Europejską dostaw ropy naftowej i gazu z Rosji. Sprawa ta jest niezwykle istotna ze względu na duże uzależnienie państw Unii od dostaw energii z Rosji, która zaspokaja w około 26% jej potrzeby energetyczne. Zbliżenie czołowych państw Zachodu z Rosją budzi obawy byłych państw satelickich ZSRR o swoje bezpieczeństwo narodowe. Innym istotnym problemem jest polityka dystansowania się przez Unię Europejską od Stanów Zjednoczonych, co prowadzi do osłabienia NATO. Również w tym przypadku chodzi o potencjalne zagrożenie ze strony Rosji dla byłych państw bloku sowieckiego.

¹² Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 583.

¹³ *Ibidem*, s. 583-584.

¹⁴ D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2005, s. 595; J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*.

W obu wyżej wskazanych przypadkach państwa członkowskie finansują działania Unii w ramach WPZiB według produktu narodowego brutto. Jednakże jeżeli jakieś państwo nie zamierza brać udziału w danej operacji militarnej, to może skorzystać z instytucji konstruktywnego wstrzymania się od głosu oraz złożyć w tej sprawie deklarację. Po spełnieniu tych wymogów państwo nie jest zobowiązane do finansowania określonej operacji Unii Europejskiej¹⁵. Wydatki operacyjne w ramach WPZiB są zatem wydatkami nieobligatoryjnymi.

Odpowiednie uregulowania traktatowe w wyżej wspomnianych sprawach przedstawiają się następująco (art. 28. Traktatu o Unii Europejskiej):

1. „Wydatki administracyjne ponoszone przez instytucje w związku z wykonywaniem postanowień zawartych w niniejszym tytule są pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich.
2. Wydatki operacyjne ponoszone w związku z wprowadzeniem w życie tych postanowień są również pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich, z wyjątkiem wydatków przypadających na operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne oraz przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej.

Jeżeli wydatki nie są pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich, ponoszą je Państwa Członkowskie według kryterium produktu krajowego brutto, chyba że Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Państwa Członkowskie, których przedstawiciele w Radzie złożyli formalne oświadczenie na podstawie artykułu 23., ustęp 1., drugi akapit, nie są zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne”¹⁶.

Postanowiono także stworzyć nową pozycję w budżecie unijnym, która jest rozdziałem dotyczącym WPZiB. Dzieli on wydatki na wynikające z decyzji przyjętych, przewidywanych, ale nieprzyjętych, oraz nieprzewidywanych i nieprzyjętych. Wprowadzono także strukturę wydatków, która obejmuje koszty:

- obserwowania i organizowania wolnych wyborów i innych działań związanych z procesem demokratycznej tranzycji,
- funkcjonowania dyplomatycznych przedstawicielstw Unii,
- zapobiegania konfliktom, umacniania pokoju i bezpieczeństwa,
- wspierania procesów rozbrojeniowych,
- uczestniczenia w konferencjach międzynarodowych,
- koszty działań nieprzewidywalnych i pilnych – te ostatnie nie mogą jednak przekraczać jednej piątej całości wydatków¹⁷.

Przewidziano także procedurę koncyliacyjną w przypadkach konieczności odstąpienia od planowanych wydatków oraz zasady informowania Parlamentu w sprawach finansowych skutków podejmowanych działań. Rola Parlamentu Europejskiego w Unii Europejskiej bezustannie rośnie, szczególnie w sprawach budżetowych. W związku ze zmianami finansowania WPZiB Unii Europejskiej (włączenie finansowania WPZiB do budżetu Unii) Parlament Europejski podjął próbę uzyskania większego wpływu na finansowanie tej polityki poprzez udzielanie odrębnych zezwoleń odnośnie finansowania kolejnych działań operacyjnych. Spotkało się to jednak ze zdecydowanym oporem rządów państw członkowskich, które uważają II filar Unii Europejskiej za filar międzyrządowy, a nie wspólnotowy¹⁸.

W sumie można zaobserwować tendencję wzmacniania dyscypliny budżetowej w odniesieniu do wydatków związanych z finansowaniem WPZiB Unii Europejskiej. Jednocześnie państwa członkowskie organizacji nie zdecydowały się na wprowadzenie zasady obligatoryjności ponoszenia wydatków na cele operacyjne. Oznacza to, że pomimo trwających już pięćdziesiąt lat procesów integracyjnych państwa członkowskie niechętnie pozbywają się swoich uprawnień w zakresie samodziel-

Zagadnienia systemowe, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 80; B. Chmiel, *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 83-84; Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 584.

¹⁵ R.H. Ginsberg, *Common Foreign and Security Policy*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000, s. 84; B. Chmiel, *op.cit.*, s. 84.

¹⁶ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, uwzględniająca postanowienia Traktatu z Nicei oraz Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r.: A. Łazowski, *op.cit.*, s. 53-54. Treść całego traktatu: *ibidem*, s. 33-69.

¹⁷ Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 584-585.

¹⁸ J. Barcz, *op.cit.*, s. 80; M. Cuthbert, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2006, s. 8-9.

nego prowadzenia polityki zagranicznej. Ciągle jeszcze uważa się, że prowadzenie samodzielnej polityki zagranicznej jest podstawowym atrybutem suwerennego państwa. Znamienny jest tu przypadek Francji, która tradycyjnie opowiadała się za wzmocnieniem WPZiB Unii Europejskiej. W 2004 r. do Unii Europejskiej wstąpiły państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W związku z tym Francja zaczęła obawiać się kierunku, w jakim mogłaby podążać WPZiB Unii Europejskiej. Potencjalnie Francja może bowiem utracić przewodnią rolę w rozszerzonej Wspólnocie. W rezultacie Francja nie opowiedziała się za obligatoryjnym uczestnictwem państw członkowskich we wszystkich działaniach w ramach WPZiB¹⁹.

Największe państwa Unii Europejskiej, na czele z Francją, chciałyby, aby organizacja prowadziła jednolitą WPZiB, co miałyby umożliwić Unii Europejskiej odgrywanie czołowej roli we współczesnym świecie. Miałyby to być rola mocarstwowa. Unia Europejska jest już powszechnie uważana za światowe mocarstwo w dziedzinie gospodarczej. Ambicją największych państw Unii jest uczynienie z organizacji mocarstwa politycznego, które współdecydowałoby o losach współczesnego świata. Unia Europejska miałaby się stać globalnym graczem, a jednocześnie przeciwwagą dla unilateralizmu Stanów Zjednoczonych. Unia ma osiągnąć polityczny wpływ w świecie, który odpowiadałby jej gospodarczemu znaczeniu. Problem polega na tym, że aby Unia Europejska mogła spełniać taką rolę, należałoby wydatkować z budżetu znacznie większe środki niż dotychczas. W latach 2000-2006 wydatki na WPZiB stanowiły 5% wydatków budżetowych Unii Europejskiej i były zapisane w dziale budżetowym „działania zewnętrzne”. W nowej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013 zmieniono nazwę pozycji budżetowej, z której będzie finansowana WPZiB. Pozycja ta nosi obecnie nazwę „Unia Europejska jako partner globalny”. W związku z ambicjami odegrania wiodącej roli w polityce międzynarodowej zwiększono środki budżetowe przeznaczone na WPZiB. Budżet WPZiB wyniesie 50 mld euro, przy czym wydatkowane środki będą wzrastały z każdym rokiem, od 6,280 mld euro w 2007 r. do 8,070 mld w 2013 r. Zatem dla całej perspektywy finansowej 2007-2013 wydatki na WPZiB wzrosną do 6% budżetu Unii Europejskiej. Pomiędzy rokiem 2007 a 2013 wydatki wzrosną o 28%²⁰. Pozornie wydaje się zatem, że mamy do czynienia ze znacznymi wzrostami, jednak jeżeli weźmiemy pod uwagę mocarstwowe ambicje Unii Europejskiej, sumy te nie wydają się ani znaczące, ani wystarczające. Wystarczy wspomnieć, że dwie największe pozycje w budżecie unijnym – polityka regionalna oraz rolnictwo – pochłoną według nowej perspektywy finansowej odpowiednio 380 i 371 mld euro.

Celami Unii Europejskiej w zakresie WPZiB jest promowanie stabilności, zapobieganie konfliktom oraz rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, zrównoważony wzrost, walka z biedą, większa spójność polityki międzynarodowej. Unia Europejska przewidziała kilka instrumentów finansowych, za pomocą których cele WPZiB mają być zrealizowane. Są to: Instrument przedakcesyjny, Europejski instrument partnerstwa i sąsiedztwa, Instrument współpracy ekonomicznej i na rzecz rozwoju, Instrument pomocy humanitarnej, Instrument makrofinansowej pomocy oraz Instrument stabilizacji²¹. Instrument przedakcesyjny ma zastąpić dotychczasowe instrumenty wspomagające rozwój przyszlých państw członkowskich Unii Europejskiej, do których należą PHARE, ISPA i SAPARD²².

W ostatnich latach Unia Europejska finansowała w ramach WPZiB następujące operacje:

- wojskowa operacja w Bośni-Hercegowinie,
- misja policyjna w Macedonii,
- misja policyjna w Kinszasie (Demokratyczna Republika Kongo),
- misja w Iraku,
- misja mająca na celu zreformowanie sektora bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Kongo,
- cywilno-wojskowa misja w Farfurze (Sudan), wspomagająca Unię Afrykańską,
- misja monitorująca w indonezyjskiej prowincji Aceh,

¹⁹ R.H. Ginsberg, *op.cit.*, s. 84.B. Chmiel, *op.cit.*, s. 29-30.

²⁰ K. Sajdak, *Negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 i ich znaczenie dla Polski*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1(170), s. 10-13.

²¹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134004.htm>.

²² <http://www.etuc.org/a/1835>.

- misja w Gruzji²³.

Ponadto Unia Europejska aktywnie angażuje się w rozwiązywanie problemów dotyczących bezpieczeństwa międzynarodowego w szerszym tego słowa znaczeniu. Przykładowo finansuje odbudowę Iraku oraz przeznaczyła środki finansowe na przeprowadzenie wolnych wyborów w ramach przywracania demokracji w Iraku²⁴. Unia żywo interesuje się także bliskowschodnim procesem pokojowym. Jej działania polegają m.in. na wsparciu finansowym dla wyborów prezydenckich w Palestynie oraz na zabiegach dyplomatycznych mających na celu wdrożenie planu pokojowego dla regionu (tzw. Mapa Drogowa), a także popieraniu rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego poprzez utworzenie państwa palestyńskiego współżyjącego pokojowo z Izraelem²⁵.

WPZiB Unii Europejskiej i jej finansowanie w świetle Traktatu Konstytucyjnego

W 2004 r. zakończono prace nad Konstytucją dla Europy, jednak już w połowie 2005 r. Traktat Konstytucyjny uznano za „martwy”, co było związane z odrzuceniem go w referendum we Francji i Holandii. W tej sytuacji rodzi się pytanie dotyczące celowości analizowania uregulowań Traktatu Konstytucyjnego, odnoszących się do WPZiB Unii Europejskiej. W rzeczywistości Traktat Konstytucyjny ma, według czołowych państw Unii, tak duże znaczenie dla dalszego funkcjonowania organizacji, że już w czerwcu 2006 r. Rada Europejska podjęła decyzję w sprawie podjęcia działań zmierzających do „rewitalizacji” Konstytucji. Na drugie półrocze 2006 r. przypadła prezydencja fińska, która postawiła sobie za cel podjęcie działań w sprawie Traktatu Konstytucyjnego²⁶.

Od tego czasu gremia unijne nie przestają mówić o potrzebie usprawnienia procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, jeżeli organizacja ma sprawnie działać w warunkach ciągle rosnącego liczebnie członkostwa. Dla wszystkich jest oczywiste, że właśnie Traktat Konstytucyjny przewidywał usprawnienie procedury decyzyjnej. Przewidywane były różne scenariusze działań w sprawie Konstytucji. W związku z tym, że społeczeństwa Francji i Holandii odrzuciły Konstytucję z powodu niezadowolenia z polityki wewnętrznej swoich rządów oraz obaw związanych z rozszerzeniem Unii Europejskiej²⁷, proponowano powtórne referenda w sprawie tego samego Traktatu Konstytucyjnego, licząc na zmianę nastrojów społecznych we Francji i Holandii. Inna propozycja przewidywała zmianę nazwy Traktatu Konstytucyjnego poprzez usunięcie słowa konstytucja. Wreszcie w styczniu 2007 r. premier Niemiec, A. Merkel, przedstawiła ambitny plany prezydencji Niemiec w odniesieniu do Traktatu Konstytucyjnego. Nowy projekt Konstytucji ma być przedstawiony najpóźniej do końca 2008 r., przy czym zmiany mają być nieznaczne i nie mają odnosić się do procesu decyzyjnego. A. Merkel jest za utrzymaniem regulacji dotyczących WPZiB, przewidzianych w Traktacie Konstytucyjnym, włącznie z utrzymaniem stanowiska ministra spraw zagranicznych Unii²⁸. W celu uniknięcia problemów związanych z zatwierdzeniem Traktatu Konstytucyjnego w referendum proponuje się też, aby Traktat Konstytucyjny był zatwierdzany przez parlamenty państw członkowskich²⁹. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że silne dążenie największych państw Unii Europejskiej do usprawnienia funkcjonowania organizacji doprowadzi w końcu do zatwierdzenia Konstytucji dla Europy przez państwa członkowskie, a obowiązujący dokument będzie się różnił nieznacznie w stosunku do projektu z 2004 r. odnośnie WPZiB. Z powyższych względów warto przeanalizować uregulowania konstytucyjne dotyczące WPZiB.

²³ <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg108.htm>. Część z wyżej wymienionych operacji została już zakończona.

²⁴ <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg109.htm>.

²⁵ <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg110.htm>.

²⁶ J. Piotrowski, *Przewodnictwo Finlandii w radzie Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 6(175), s. 3.

²⁷ M. Paszyński, *Francuskie i holenderskie „nie” – przyczyna, czy następstwo kryzysu Unii europejskiej?*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 6(163), s. 20-22.

²⁸ Najnowsze sondaże Eurobarometru wskazują, że poparcie dla Traktatu Konstytucyjnego we Francji wynosi 56%, a w Polsce – 63%. Ponad 50% obywateli popiera Traktat Konstytucyjny we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, gdzie wynosi ono 40%. Gorzej przedstawia się sprawa z poparciem dla integracji europejskiej, które w najważniejszych państwach Unii wynosi odpowiednio: 22% we Francji, 24% w Wielkiej Brytanii oraz 28% w Niemczech. D. MacShane, *An Unhappy Anniversary*, „Newsweek” 2007, January 22, s. 19.

²⁹ A. Moravcsik, *No Power to the People*, „Newsweek” 2007, February 5, s. 21.

Największe kontrowersje wzbudza stanowisko ministra spraw zagranicznych Unii, który ma reprezentować organizację w stosunkach międzynarodowych.

Zgodnie z artykułem III-296 Traktatu Konstytucyjnego:

- Minister spraw zagranicznych Unii, który przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, przyczynia się swoimi propozycjami do wypracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia wykonanie decyzji europejskich przyjętych przez Radę Europejską i Radę.
- Minister spraw zagranicznych Unii reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prowadzi dialog ze stronami trzecimi w imieniu Unii oraz wyraża jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych.

W wykonywaniu swojego mandatu minister spraw zagranicznych Unii jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych³⁰.

Jeżeli chodzi o finansowanie WPZiB Unii Europejskiej, to Traktat Konstytucyjny nie narusza wcześniej obowiązujących zasady podejmowania decyzji jednomyślnie w sprawach wojskowych i obronnych. Oznacza to, że jeżeli jakieś państwo członkowskie złoży formalne oświadczenie, to „nie jest zobowiązane do wnoszenia wkładu w finansowanie operacji mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne”³¹. Dotyczy to przypadków wydatków niepokrywanych z budżetu Unii. Natomiast wydatki administracyjne i operacyjne, które nie są związane z kwestiami wojskowymi i obronnymi, są pokrywane z budżetu Unii.

Nowością są uregulowania artykułu III-313, ustęp 3. Traktatu Konstytucyjnego. Dotyczą one szybkiego dostępu do środków finansowych w celu natychmiastowego finansowania misji w ramach WPZiB. W tym celu ma zostać utworzony fundusz początkowy, znajdujący się w gestii ministra spraw zagranicznych Unii z upoważnienia Rady.

Według wspomnianego artykułu:

„Rada przyjmuje decyzję europejską ustanawiającą szczególne procedury w celu zapewnienia szybkiego dostępu do środków budżetowych Unii przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zwłaszcza działań przygotowawczych do misji wymienionych w artykułach I-41, ustęp 1. i III-309. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Działania przygotowawcze do misji, o których mowa w artykułach I-41, ustęp 1. i III-309, które nie obciążają budżetu Unii, są finansowane z funduszu początkowego utworzonego ze składek Państw Członkowskich.

Rada na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii przyjmuje większością kwalifikowaną decyzje europejskie ustanawiające:

- warunki tworzenia i finansowania funduszu początkowego, w szczególności wysokość środków przekazywanych funduszowi,
- warunki zarządzania funduszem początkowym,
- warunki kontroli finansowej.

Jeżeli misja zaplanowana zgodnie z artykułem I-41, ustęp 1. i artykułem III-309 nie może być finansowana z budżetu Unii, Rada upoważnia ministra spraw zagranicznych Unii do wykorzystania tego funduszu. Minister spraw zagranicznych Unii składa Radzie sprawozdanie z wykonania tego upoważnienia”³².

Zatem w przypadku potrzeby nagłej interwencji w ramach WPZiB minister spraw zagranicznych Unii będzie miał do dyspozycji środki finansowe w postaci funduszu początkowego. Uregulowania Traktatu Konstytucyjnego w zakresie WPZiB zmierzają do ujednoczenia polityki zagranicznej Unii Europejskiej w celu przekształcenia Europy w wiodącą siłę polityczną współczesnego świata. Temu samemu celowi są podporządkowane uregulowania odnoszące się do finansowania WPZiB Unii Europejskiej. Znaczne kompetencje przyznane ministrowi spraw zagranicznych Unii oraz

³⁰ *Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, op.cit.*, s. 145.

³¹ *Ibidem*, s. 153.

³² *Ibidem, op.cit.*, s. 153-154.

utworzenie funduszu początkowego mają na celu umożliwienie szybkiej interwencji w różnych regionach świata bez potrzeby uruchamiania długotrwałej procedury negocjacyjnej w ramach Unii Europejskiej.

Zakończenie

W ostatnich latach WPZiB znajdowała się pod przemożnym wpływem Francji i Niemiec, które postanowiły przekształcić Unię Europejską w światowe mocarstwo. Szczególnie Francja próbowała używać zasobów całej Unii do prowadzenia polityki zagranicznej zgodnej ze swoimi interesami oraz stworzyć w ten sposób na arenie międzynarodowej wrażenie swojej mocarstwowości³³. Problem przewodnictwa Francji i Niemiec w zakresie WPZiB ujawnił się szczególnie wyraźnie podczas ataku Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 r. W związku z wojną w Zatoce Perskiej Francja i Niemcy próbowały wymusić na pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej zdystansowanie się od polityki Stanów Zjednoczonych³⁴. Wola odgrywania roli światowego mocarstwa pociąga za sobą konieczność znacznych wydatków finansowych w skali Unii Europejskiej oraz poszczególnych członków organizacji. W tej kwestii trzeba stwierdzić, że przewidziane wydatki na WPZiB dla perspektywy finansowej na lata 2006-2013 są zbyt skromne, aby Unia Europejska mogła odegrać rolę mocarstwa światowego. Zaplanowane wydatki to około 50 mld euro w ciągu całej perspektywy finansowej. W tym kontekście wystarczy wskazać, że sama wojna w Iraku kosztowała już Stany Zjednoczone kilkaset miliardów dolarów.

Ponadto, mocarstwowość oznacza także konieczność uczestniczenia w operacjach przywracania pokoju, inaczej mówiąc – w wojnach. Chodzi tutaj głównie o tzw. interwencje humanitarne w obronie prześladowanej ludności oraz interwencje związane z walką z terroryzmem. Obserwując rzeczywistość międzynarodową, łatwo zauważyć, że w takich przypadkach Unia Europejska woli ograniczać się do misji policyjnych i udziału w odbudowie zniszczonych wojną państw, natomiast ciężar prowadzenia wojny spada na NATO lub Stany Zjednoczone. Zatem budżet przeznaczony na WPZiB jest zbyt niski, a ponadto brakuje woli politycznej odnośnie zaangażowania Unii Europejskiej w konflikty zbrojne. Zaangażowanie to jest tym mniej prawdopodobne, że finansowanie takich operacji nie jest obowiązkowe dla państw członkowskich i w większości środki muszą być wydatkowane z budżetów państw członkowskich, a nie z budżetu unijnego.

Finansowanie WPZiB ma też wpływ na układ sił pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej. W tym zakresie czołową pozycję zajmuje Rada. Parlament Europejski podejmował próby zwiększenia swojej roli odnośnie spraw budżetowych w ramach WPZiB, ale próby te nie powiodły się. Oznacza to, że finansowanie WPZiB Unii Europejskiej znajduje się w gestii rządów państw członkowskich, a nie wybranego w demokratycznych wyborach Parlamentu Europejskiego. Rządy państw członkowskich nie chcą sobie, aby ich suwerenność w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była zbyt ograniczana na rzecz Unii Europejskiej. W związku z tym żadne państwo członkowskie nie może zostać zmuszone do finansowania w ramach WPZiB operacji związanych ze sprawami bezpieczeństwa i obrony. Państwa, które nie chcą mieć wkładu finansowego w operacje wojskowe, mogą skorzystać z instytucji konstruktywnego wstrzymania się od głosu, co oznacza, że decyzja Unii nie jest blokowana, ale dane państwo nie bierze udziału w finansowaniu danej operacji. Sprawa wygląda podobnie według projektu Traktatu Konstytucyjnego.

Literatura

Barcz J., *II filar Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

³³ W. Żelazny, *Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998, s. 50.

³⁴ K. Czubocho, *Zagadnienie suwerenności państwowej a procesy integracyjne w ramach struktur europejskich*, „Jarosławskie Studia Społeczne” 2006, nr 1, s. 21-23.

- Chmiel B., *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Cuthbert M., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2006.
- Czubochoa K., *Zagadnienie suwerenności państwowej a procesy integracyjne w ramach struktur europejskich*, „Jarosławskie Studia Społeczne” 2006, nr 1.
- Dinan D., *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2005.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Temida 2, Białystok 2005.
- Ginsberg R.H., *Common Foreign and Security Policy*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000.
- Jednolity Akt Europejski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Łazowski A., *Traktaty europejskie. Wprowadzenie*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2003.
- MacShane D., *An Unhappy Anniversary*, „Newsweek” 2007, January 22.
- Moravcsik A., *No Power to the People*, „Newsweek” 2007, February 5.
- Mościcka H., *II filar Unii Europejskiej-wybrane aspekty instytucjonalne*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.
- Nicoll W., *Budget*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000.
- Paszyński M., *Francuskie i holenderskie „nie” – przyczyna, czy następstwo kryzysu Unii Europejskiej?*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 6(163).
- Pietraś Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. U MCS, Lublin 2006.
- Piotrowski J., *Przewodnictwo Finlandii Radzie Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 6(175).
- Ruszkowski J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, red. M. Bielska-Łach, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Sajdak K., *Negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2006-2013 i ich znaczenie dla Polski*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1(170).
- Salmon T.C., *European Political Cooperation*, [w:] *Encyclopedia of the European Union*, red. D. Dinan, Lynne Rienner Publishers, Colorado 2000.
- Słownik Unii Europejskiej*, red. W. Głuch, Wyd. EUROPA, Wrocław 2003.
- Traktat z Amsterdamu*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Traktat z Nicei*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- Żelazny W., *Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 1998.

Strony Internetowe

- <http://en.wikipedia.org/wiki/Common-Foreign-and-Security-Policy>.
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134004.htm>.
- <http://www.etuc.org/a/1835>.
- <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg108.htm>.
- <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg109.htm>.
- <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg110.htm>.