

**Adam Kirpsza**

**Czy struktura filarowa Unii Europejskiej została zlikwidowana? Analiza Wspólnej  
Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w świetle postanowień  
Traktatu z Lizbony**

**Wstęp**

Po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony upowszechnił się pogląd, że ten akt prawny zniósł ostatecznie strukturę filarową Unii Europejskiej. Teza ta miała przede wszystkim symboliczne znaczenie, wskazując, że po wielu latach nastąpiło tak oczekiwane uproszczenie skomplikowanego systemu instytucjonalno-kompetencyjnego Unii Europejskiej, który pozostawił po sobie Traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 r. Zdumiewający jest jednak fakt, że w literaturze brakuje empirycznej argumentacji, która dowodziłaby słuszności powyższego poglądu. Wydaje się, że jego powszechna akceptacja jest raczej intuicyjna niż oparta na naukowych fundamentach. Pytanie zatem o to, czy w świetle postanowień Traktatu z Lizbony teza o zniesieniu filarów jest uprawniona, wciąż pozostaje otwarte.

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na powyższy problem. Dowodzi on, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony dalej nie można mówić o pełnej integracji dawnego drugiego filaru - Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) - z pozostałymi politykami wspólnotowymi. W rezultacie, Unia Europejska wciąż pozostaje strukturą przynajmniej dwufilarową<sup>1</sup>. W celu potwierdzenia tej tezy artykuł został podzielony na cztery części. W rozdziale pierwszym ma miejsce definicja pojęcia filaru na bazie teorii międzyrządowości-ponadnarodowości oraz teorii reżimów. Ich założenia stanowią perspektywę, według której dokonano w rozdziale drugim charakterystyki specyfiki WPZiB w świetle postanowień Traktatu z Lizbony. Wnioski z tej analizy dotyczące statusu drugiego filaru są umiejscowione w rozdziale trzecim. Natomiast w rozdziale czwartym znajduje się prezentacja spojrzenia na drugi filar z punktu widzenia teorii konstruktywizmu społecznego, które prowadzi do interesujących wniosków. Tezy artykułu są podsumowane w konkluzjach.

**1. Teoretyczne ujęcie drugiego filaru Unii Europejskiej**

---

<sup>1</sup> Wydaje się, że dawny trzeci filar (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych) został w pełni zintegrowany z politykami UE, choć wciąż pozostały widoczne odrębności w tym obszarze.

Przełomowym postanowieniem Traktatu z Maastricht, obok ustanowienia Unii Europejskiej, było połączenie w ramach systemu prawnego UE ekonomicznego i politycznego wymiaru polityki zagranicznej państw członkowskich. Wcześniej ten pierwszy aspekt był ważnym elementem Wspólnot Europejskich i dotyczył przede wszystkim wspólnej polityki handlowej, współpracy z krajami trzecimi czy zawierania międzynarodowych umów gospodarczych. Drugi natomiast funkcjonował poza wspólnotowymi ramami w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, utworzonej w 1970 r. nieformalnej instytucji mającej na celu koordynację polityk zagranicznych państw członkowskich<sup>2</sup>. Jak się jednak okazało, integracja nie była pełna, ponieważ Traktat z Maastricht wprowadzał w politycznym wymiarze polityki zagranicznej specyficzne reguły funkcjonowania o wyraźnie międzyrządowym charakterze. Ponadto, generował skomplikowany system prawny, w którym odnalezienie granic kompetencyjno-instytucjonalnych między dwoma aspektami było niezmiernie trudne<sup>3</sup>.

Powyższe problemy doprowadziły do prób uproszczenia systemu unijnego, czego efektem stało się pojęcie filarów. Termin ten został zaproponowany przez francuskiego delegata na konferencję międzyrządową (IGC 1990-1991) Pierre'a de Boissieu<sup>4</sup>. Zobrazował on Unię jako świątynię, w której dach stanowiły postanowienia wspólne (Tytuł I), pierwszy filar odnosił się do Wspólnot Europejskich (Tytuły II-IV), drugi do WPZiB (Tytuł V), trzeci do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Tytuł VI), a w skład cokołu wchodziły postanowienia końcowe (Tytuł VII). Taka metafora, choć nie znalazła się w żadnym akcie prawa pierwotnego<sup>5</sup>, szybko stała się niezmiernie popularna ze względu na swoją prostotę, napotkała jednak szereg trudności w kontekście późniejszych badań wskazujących chociażby na problemy z rozstrzygnięciem kwestii podmiotowości UE<sup>6</sup>. Niektórzy analitycy znaleźli nawet barwną alternatywę dla koncepcji filarów - Unii jako „omszałej katedry gotyckiej,

---

<sup>2</sup> Szerzej: S. Nuttall, *European Political Cooperation*, Oxford - New York 1992.

<sup>3</sup> T. Heukels, J. de Zwaan, *The Configuration of the European Union: Community Dimensions of Institutional Interaction*, [w:] *Institutional Dynamics of European Integration: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, D. Curtin, T. Heukels (red.), Dordrecht 1994, s. 213-214.

<sup>4</sup> A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State power from Messina to Maastricht*, London 1998, s. 450.

<sup>5</sup> Słowo filar znajduje się tylko w dwóch miejscach w jednej deklaracji zawartej w Akcie Końcowym Konferencji Międzyrządowych z lat 1990-1991 i dotyczy postulatu, aby rozwijać Unię Zachodnioeuropejską w celu „wzmocnienia europejskiego filaru Sojuszu Atlantycznego”. Zob.: *Declaration on Western European Union*, [w:] *Final Act*, [w:] *Treaty on European Union*, „Official Journal of the European Communities” z 29 lipca 1992 r., C 191, s. 105-108.

<sup>6</sup> J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 67; W. Czaplński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 303; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 99-100; R. A. Wessel, *The International Legal Status of the European Union*, „European Foreign Affairs Review” 1997, nr 2, s. 109-129.

<odklepanej> chaotycznie przez różnych architektów, w różnym czasie, używających różnych materiałów i dla odmiennych celów”<sup>7</sup>.

Niezależnie od swoich wad, koncepcja filarowa została inkorporowana na grunt naukowy. Badacze podjęli się trudu uteoretyzowania tej perspektywy, chcąc nadać jej ramy definicyjne i badawcze. Rezultatem tych starań są dwie, wywodzące się z racjonalistycznego programu badawczego<sup>8</sup>, optyki: teoria międzyrządowości-ponadnarodowości oraz teoria reżimów. Dla potrzeb niniejszego artykułu zostaną zaprezentowane ich założenia dotyczące wyłącznie drugiego filaru.

### 1.1. Teoria międzyrządowości-ponadnarodowości

Teoria międzyrządowości-ponadnarodowości jest połączeniem dwóch stanowisk: teorii liberalnej współpracy międzyrządowej oraz funkcjonalizmu z jego odmianami. Jej główna hipoteza zakłada, że funkcjonowanie Unii przejawia się w przenikaniu dwóch pierwiastków: międzyrządowego, a więc takiego, w którym państwa członkowskie posiadają pełną, suwerenną kontrolę nad decydowaniem w określonych obszarach<sup>9</sup>, i ponadnarodowego, czyli takiego, w którym kluczowe znaczenie odgrywają mechanizmy wspólnotowe (kwalifikowana większość głosów, brak weta) i instytucje unijne niezależne od wpływów rządów<sup>10</sup>. Określenie granicy między tymi wymiarami jest niezmiernie trudne, stąd do dzisiaj toczy się spór w teorii integracji europejskiej o to, czy Unia jest organizacją ponadnarodową lub międzyrządową.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, filar jest definiowany przez tę teorię jako struktura o cechach międzyrządowych lub ponadnarodowych, na podstawie których można ją odseparować od pozostałych obszarów funkcjonowania Unii. Taka perspektywa pozwala poradzić sobie z konceptualnym odróżnieniem ekonomicznego i politycznego wymiaru polityki zagranicznej UE. W myśl tej teorii, pierwszy jest silnie ponadnarodowy, bo charakteryzuje się obecnością metody wspólnotowej przejawiającej się w m.in.

---

<sup>7</sup> Cyt. za: A. Stone Sweet, *Integration and Constitutionalism in the European Union*, [w:] A. Cohen, A. Vauchez (red.), *La constitution européenne. Elites, mobilisations, votes*, Bruxelles 2007, s. 10.

<sup>8</sup> Zob.: A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, „Studia Polityczne”, s. 319-320; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 295-298.

<sup>9</sup> A. Moravcsik, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Center for European Studies Working Paper 1994, nr 52, s. 79; Idem, *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, „International Organization” 1991, vol. 45, nr 1, s. 20-21.

<sup>10</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa-Kraków 2010.

podejmowaniu decyzji przez Radę kwalifikowaną większością głosów, możliwością wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE, co do zasady nieograniczonym prawem Komisji Europejskiej do inicjatywy legislacyjnej czy szerokimi kompetencjami legislacyjnymi Parlamentu Europejskiego<sup>11</sup>. Dlatego zalicza się do pierwszego, ponadnarodowego filara. Drugi aspekt zaś cechuje się dominacją logiki rządowej i poważnym ograniczeniem cech ponadnarodowych, gdyż brakuje w nim obecności większości z powyższych elementów, a pełną kontrolę nad jego funkcjonowaniem sprawują państwa członkowskie<sup>12</sup>. Stąd stanowi on drugi, międzyrządowy filar.

Z punktu widzenia powyższej teorii hipoteza o zniesieniu drugiego filaru będzie prawdziwa, jeśli się wykaże, że Traktat z Lizbony wprowadził elementy ponadnarodowe do obszaru WPZiB. W takiej bowiem sytuacji zostałyby zlikwidowane różnice między filarem wspólnotowym i międzyrządowym, tym samym ich wydzielenie byłoby bezzasadne.

## 1.2. Teoria reżimów

Teoria reżimów opiera się na założeniu, że rzeczywistość międzynarodowa jest podzielona na rządzące się własnymi prawami obszary, które ograniczają jej anarchiczność<sup>13</sup>. Segmenty te określa się mianem reżimów, definiując je jako „wyraźnie sformułowane zasady, normy, reguły i procedury decyzyjne, wokół których zbiegają się oczekiwania aktorów w danej dziedzinie stosunków międzynarodowych”<sup>14</sup>. Struktury te są ustanawiane przez państwa w celu obniżenia niepewności, ograniczenia kosztów i lepszego zarządzania nieprzewidywalnymi konsekwencjami kompleksowej współzależności<sup>15</sup>. Stanowią zatem efekt interesów państwa, ale jednocześnie mogą w sposób ograniczający wpływać na ich zachowania<sup>16</sup>. Ponadto, reżimy składają się przede wszystkim z norm sformalizowanych,

---

<sup>11</sup> J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005*, Kraków 2006, s.11.

<sup>12</sup> A. Moravcsik, *The Choice for Europe...*, s. 467; G. Garrett, G. Tsebelis, *An Institutionalist Critique of Intergovernmentalism*, „International Organization” 1996, vol. 50, nr 2, s. 282-283.

<sup>13</sup> O. Young, *International Cooperation*, New York 1989, s. 32.

<sup>14</sup> S. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Inventing Variables*, [w:] S. Krasner (red.), *International Regimes*, New York 1983, s. 2.

<sup>15</sup> A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalism Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 4, s. 474.

<sup>16</sup> M. Aspinwall, G. Schneider, *Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration*, „European Journal of Political Research” 2000, vol. 38, nr 1, s. 11-12; A. Moravcsik, *The Choice for Europe...*, s. 9; M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy*, [w:] K. Jørgensen, M. Pollack, B. Rosamond (red.), *The Handbook of European Union Politics*, New York 2007, s. 32.

ponieważ tylko taka forma gwarantuje pewność realizacji i sankcjonowanie zobowiązań partnerów<sup>17</sup>.

Z punktu widzenia powyższych założeń Unia Europejska jest reżimem, ale niejednolitym, gdyż w jej obrębie funkcjonują cechujące się odrębnością podreżimy. Można je zdefiniować jako filary, a więc zbiory norm i reguł o specyficznym charakterze wyznaczanym przez Traktaty, które dają się odseparować z całego systemu prawnego Unii. W tym kontekście, ekonomiczny wymiar polityki zagranicznej UE jest elementem pierwszego filaru, gdyż jest regulowany przez zasady i mechanizmy przyjęte we wszystkich politykach unijnych (poza trzecim filarem), natomiast WPZiB stanowi drugi filar, ponieważ jej normy działania różnią się znacznie od powyższych stałych reguł unijnych<sup>18</sup>.

Dlatego według teorii reżimów hipoteza o zniesieniu drugiego filaru będzie prawdziwa, jeśli wykaże się, że Traktat z Lizbony znosi normatywną specyfikę WPZiB i ujednolica reguły działania w dawnym pierwszym i drugim filarze według standardu prawnego ustanowionego dla wszystkich polityk UE.

## **2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE w świetle postanowień Traktatu z Lizbony**

Kwestia statusu drugiego filaru w świetle postanowień Traktatu z Lizbony jest w literaturze oceniana prawie jednomyślnie. Powszechnie dominujący pogląd głosi, że ten akt prawny zniósł ostatecznie drugi filar, jak i całą filarową strukturę, wprowadzając jednolite ramy kompetencyjno-instytucjonalne dla całej Unii. Trzeba jednak zauważyć, że istnieje mniejszościowa grupa badaczy, która uważa, że filarowy status WPZiB został utrzymany<sup>19</sup>. W rzeczywistości, analizując przepisy *acquis communautaire* znowelizowane przez Traktat z Lizbony, można nabrać poważnych wątpliwości co do słuszności dominującego stanowiska. Wynikają one z art. 24 TUE, zgodnie z którym „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii podlega szczególnym zasadom i procedurom”. Na bazie Traktatów można wyróżnić co najmniej siedem elementów nadających jej specyficzny charakter<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> M. Pollack, *Delegation, Agency and Agenda-setting in the European Community*, „International Organization” 1997, vol. 51, nr 1, s. 111.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 103; P. H. Gordon, *Europe's uncommon foreign policy*, „International Security” 1997, vol. 22, s.80.

<sup>19</sup> J. Gaspers, *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, „Humanitas Journal of European Studies” 2008, vol. 2, nr 1, s. 35; S. Kurpas, *The Treaty of Lisbon – How much “Constitution” is left? An Overview of the Main Changes*, CEPS Policy Brief 2007, nr 147, s. 2.

<sup>20</sup> Do innych specyficznych elementów WPZiB zalicza się: prawie całkowity brak kompetencji Parlamentu, inicjatywa ustawodawcza w posiadaniu państw członkowskich i Wysokiego Przedstawiciela, wyłączenie klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE), obecność współpracy strukturalnej, szereg deklaracji gwarantujących

Po pierwsze, w strukturze tekstów Traktatów WPZiB została umiejscowiona w ramach „działań zewnętrznych Unii” uregulowanych w Tytule V TUE oraz w Części V TFUE. Jednakże przepisy dotyczące *stricto* tego obszaru znajdują się tylko w pierwszej jednostce redakcyjnej, stanowiąc jej Rozdział II o istotnym tytule: „Postanowienia szczególne dotyczące WPZiB”. Z perspektywy lingwistycznej oznacza to nie tylko „szczegółowość” WPZiB, ale także jej „wyjątkowość” - warto bowiem podkreślić, że została ona usytuowana wyłącznie w Traktacie o Unii Europejskiej, natomiast nie występuje, w odróżnieniu od innych działań zewnętrznych, w przepisach o funkcjonowaniu Unii (TFUE). Literalnie nie jest zatem zwykłą polityką unijną, lecz fenomenem wykraczającym poza ogólne zasady działalności Unii. Tę specyfikę potwierdza także położenie przepisów o kompetencji Unii do określania i realizowania WPZiB. Została ona usytuowana w art. 2 TFUE, jednak nie zaliczono jej ani do kompetencji wyłącznych (art. 3 TFUE), ani dzielonych (art. 4 TFUE), ani wspierających (art. 6 TFUE). Natomiast pozostałe „działania zewnętrzne Unii” znalazły swoje kompetencyjne określenie. Powyższe regulacje generują zatem sytuację zawieszenia WPZiB obok traktatowej struktury podziału kompetencji, można jedynie domniemywać, że obszar ten został zasadniczo pozostawiony w gestii państw członkowskich z wyłączeniem formalnego i istotnego wpływu ponadnarodowych instytucji UE (Komisji i Parlamentu)<sup>21</sup>.

Po drugie, efektem podejmowania decyzji w obszarze WPZiB są akty, których specyfika przejawia się w nieustawodawczym charakterze i w nazewnictwie<sup>22</sup>. Traktaty podkreślają, że w tej sferze jest wykluczone stanowienie aktów ustawodawczych (art. 24 ust. 1 TUE), a więc takich, które przyjmuje Rada i Parlament na wniosek Komisji (zwykła procedura ustawodawcza) lub Rada z udziałem Parlamentu i *vice versa* (specjalna procedura ustawodawcza) (art. 289 TFUE). Ponadto, wliczają cztery instrumenty przyjmowane w tym obszarze: ogólne wytyczne (uchwalane przez Radę Europejską), decyzje określające działania, decyzje określające stanowiska oraz decyzje określające zasady wykonania decyzji (uchwalane przez Radę) (art. 25 TUE). Jak widać, ogólne wytyczne trudno zakwalifikować do instrumentów prawa wtórnego UE ustanowionych w art. 288 TFUE (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń lub opinii), natomiast o ile pozostałe mają status decyzji, to cechują się własnymi nazwami, co odróżnia je od pozostałych unijnych aktów prawnych mogących w swoich nagłówkach zawierać tylko takie terminy jak: „rozporządzenie”, „dyrektywa”,

---

państwom członkowskim niezależność w tym obszarze. Por. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2010*, Kraków 2011, s. 254-256.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 144.

<sup>22</sup> C. Herma, *Likwidacja "struktury filarowej" Unii - podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 148-150.

„decyzja”, „zalecenie” czy „opinia”. Poza tym powyższy katalog aktów podejmowanych w reżimie WPZiB nie jest zamknięty, ponieważ w Traktatach znajdują się także inne decyzje przyjmowane w tym obszarze, np. o ustanowieniu współpracy strukturalnej (art. 46 ust. 2 TUE), o rozpoczęciu misji (art. 42 ust. 1 i ust. 4 TUE) czy statucie Europejskiej Agencji Obrony (art. 45 ust. 2 TUE).

Po trzecie, cechą odróżniającą WPZiB od pozostałych polityk jest sposób podejmowania decyzji. Główną, obok Rady Europejskiej, instytucją stanowiącą w tym obszarze jest Rada<sup>23</sup>, której ogólna procedura rozstrzygania oparta jest na domniemaniu większości kwalifikowanej (art. 16 ust. 3 TUE). Tymczasem, w ramach WPZiB zasada ta jest przełamana, ponieważ Rada Europejska i Rada podejmują decyzje, stanowiąc jednomyślnie (art. 31 ust. 1 TUE). Istnieją tylko nieliczne wyjątki od tej reguły<sup>24</sup>.

Inną specyficzną cechą w ramach podejmowania decyzji w WPZiB jest obecność „konstruktywnego wstrzymania się od głosu” - jeśli członek Rady wstrzyma się od głosu, nie jest on zobowiązany do wykonania decyzji, co nie występuje w innych politykach unijnych. Ponadto, decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują „co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii” (art. 31 ust. 1 TUE). Istnieje również możliwość zablokowania głosowania kwalifikowaną większością głosów, co następuje w sytuacji, gdy członek Rady oświadczy, że sprzeciwia się tej procedurze „z istotnych względów polityki krajowej”. W takim przypadku Wysoki przedstawiciel konsultuje z danym delegatem odpowiednie rozwiązanie, a gdy to się nie powiedzie, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia jednomyślnej decyzji (art. 31 ust. 2 TUE).

Po czwarte, akty prawne dotyczące WPZiB nie podlegają formalnej sankcji ich wykonania, w szczególności ze strony instytucji upoważnionych do nadzoru nad działaniami państw członkowskich. Dotyczy to przede wszystkim braku pełnej właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE, który może procedować w tym obszarze tylko w dwóch przypadkach: kontroli realizacji kompetencji i procedur przewidzianych w Traktatach dla WPZiB oraz w sprawie skarg osób fizycznych i prawnych wniesionych zgodnie z procedurą art. 263 par. 4 TFUE i dotyczących zbadania legalności decyzji WPZiB przewidujących środki

---

<sup>23</sup> Rada jako instytucja Unii Europejskiej jest fikcją prawną, nie istnieje bowiem jedna Rada, lecz kilka jej formacji. Obecnie ich liczba wynosi dziesięć, a za obszar WPZiB odpowiada Rada do Spraw Zagranicznych (FORAFF), mająca status traktatowy. Zob.: W. Wessels, *The EC Council: the Community's decision-making center*, [w:] R. Keohane, S. Hoffmann (red.), *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, Boulder 1991, s. 134.

<sup>24</sup> Zob.: J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 253-254.

ograniczające dla tych osób (art. 40 TUE i art. 275 TFUE w zw. z art. 24 TUE)<sup>25</sup>. Ewentualnej odpowiedzialności za realizację decyzji można doszukać się wyłącznie w zasadzie lojalnej współpracy, zgodnie z którą „państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii” (art. 4 ust. 3 TUE). Została ona szczególnie podkreślona w regulacjach WPZiB, z których wynika obowiązek państw członkowskich do popierania polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Unii w sposób „aktywny i bez zastrzeżeń w duchu lojalności i wzajemnej solidarności”, a także do „powstrzymania się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych” (Art. 24 ust. 3 TUE). Rada i, co jest *novum* w porównaniu do Traktatu z Nicei, Wysoki przedstawiciel mają czuwać nad poszanowaniem tych zasad.

W Traktatach brakuje jednak formalnych środków pozwalających na kontrolę realizacji zobowiązań w obszarze WPZiB, co czyni powyższe przepisy „martwymi”. Tym bardziej, że badania historyczne pokazują zjawisko częstego niepodporządkowania się przez państwa członkowskie decyzjom WPZiB<sup>26</sup>. Egzemplifikacją jest chociażby wojna amerykańsko - iracka z 2003 r., kiedy przyjęte w dniu 27 stycznia 2003 r. przez Radę wspólne stanowisko w tej sprawie było łamane przez proamerykańskie państwa członkowskie („List Ośmiu” i „List Wilno 10”)<sup>27</sup>. Brak realizacji zobowiązań nie jest zresztą zjawiskiem zaskakującym w całej Unii. W sferach uwspólnotowionych spotyka się liczne przykłady takiego zachowania, czego dowodzi fakt, że w latach 1978-1995 Komisja uruchomiła prawie 11 tys. procedur wymuszających na państwach członkowskich wykonanie aktów prawnych<sup>28</sup>. Przestrzeń do takich praktyk jest oczywiście większa w ramach WPZiB, co oznacza, że odpowiedzialność może być wymuszona tylko w sposób nieformalny lub w procedurze zawieszenia członkostwa w przypadku naruszenia aksjologii unijnej (art. 7 TUE w związku z art. 2 TUE).

Po piąte, specyfika przejawia się także w kontekście zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych związanych z WPZiB. Art. 218 ust. 3 TFUE stanowi, że „Komisja lub, jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie lub głównie wspólnej

---

<sup>25</sup> Szerzej: L. Saltinyte, *Jurisdiction of the European Court of Justice over Issues Relating to the Common Foreign and Security Policy under the Lisbon Treaty*, „Jurisprudence” 2010, nr 1(119), s. 261-279.

<sup>26</sup> E. Regelsberger, P. de Schoutheete Tervarent, W. Wessels (red.), *Foreign Policy of the European Union: from CFSP and Beyond*, London 1997, case studies w części trzeciej.

<sup>27</sup> J. Lewis, *EU Policy on Iraq: The Collapse and Reconstruction of Consensus-Based Foreign Policy*, UCD Dublin European Institute Working Paper 2008, nr 8, s. 7-8.

<sup>28</sup> C. Jonsson, J. Tallberg, *Compliance and post-agreement bargaining*, „European Journal of International Relations” 1998, vol. 4, nr 4, s. 408.



polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań (...)”. Natomiast z art. 218 ust. 6 TFUE wynika, że gdy porozumienia dotyczą „wyłącznie” WPZiB, Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy bez udziału Parlamentu, a gdy związane są „głównie” - w procedurze konsultacji. Traktaty nie określają warunków, kiedy ma miejsce związek przedmiotu umowy z WPZiB, kwestia ta została rozstrzygnięta w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE na bazie koncepcji „gravitacji”. Zakłada ona, że powyższy problem powinien być rozwiązany poprzez analizę celów konfliktowych materii - jeśli są one ze sobą spójne, bierze się pod uwagę ten dominujący i najważniejszy, jeśli zaś różnią się znacznie i nie ma między nimi związku wynikania czy zawierania, traktuje się je niezależnie<sup>29</sup>. Posiłkując się przykładem, gdy pojawia się pytanie, czy umowa o współpracy gospodarczej z Chinami dotyczy WPZiB lub polityki handlowej (co, zgodnie z art. 218 ust. 3 TFUE, determinuje sposób procedowania), porównuje się cele tych dwóch sfer określone w Traktatach. Jeśli odkryje się jakkolwiek zależność, podstawa do zawarcia porozumienia „gravituje” w stronę dominujących, w badanym kazusie byłyby to założenia polityki handlowej, ze względu na jej ekonomiczny charakter. W innym przypadku rozwiązaniem stanowiłoby porozumienie między Komisją a Wysokim przedstawicielem lub zawarcie dwóch umów. Problem polega jednak na tym, że Traktat z Lizbony usunął cele WPZiB wyrażone wcześniej w art. 11 ust. 1 TUE, tworząc tylko ogólne założenia „działań zewnętrznych Unii” (art. 24 TUE). W efekcie, procedura „gravitacji” nie może działać w przypadku tego obszaru, gdyż niemożliwe jest porównanie jego celów z postulatami innych sfer. W badanym kazusie polityka handlowa jak i zagraniczna posiadają po wejściu w życie Traktatu z Lizbony te same cele, dlatego „gravitacyjny” test nie może nawet wystartować. Sytuację komplikuje także brak definicji terminów „wyłącznie” i „głównie”, interesujące jest zatem, jak Trybunał rozwiąże powyższe problemy w przyszłości.

Po szóste, różnice w porównaniu do innych polityk występują również w procedurze ustanowienia wzmocnionej współpracy w WPZiB. Wniosek o jej rozpoczęcie jest przekazywany Radzie, zamiast Komisji, następnie zaś Wysokiemu przedstawicielowi oraz Komisji w celu opinii o jej spójności z WPZiB lub z pozostałymi politykami Unii. W innych sferach procedura opinii nie występuje. Ponadto, upoważnienie do rozpoczęcia wzmocnionej współpracy w WPZiB jest udzielane w drodze jednomyślnej decyzji Rady, podczas gdy w

---

<sup>29</sup> *Opinion 2/00 of the Court of 6 December 2001 (Cartagena Protocol)*, „Official Journal of the European Communities” z 2 marca 2002 r., C 56, vol. 45, par. 22-23.

politykach zawartych w TFUE Rada decyduje kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu (art. 329 TFEU).

Po siódme, WPZiB jest wyjątkowym obszarem, z którego wyłączone są kompetencje inicjatywne, wykonawcze, nadzorujące i koordynujące Komisji (art. 17 TUE). Co prawda, uprawniony w tej sferze Wysoki przedstawiciel jest wiceprzewodniczącym tej instytucji, jednak jego niezależność i skomplikowana pozycja instytucjonalna (*double-hatted position*)<sup>30</sup> znacznie osłabia jej formalny wpływ. Art. 248 TUE stanowi bowiem, że przewodniczący Komisji ustala zakres obowiązków komisarzy bez uszczerbku dla kompetencji Wysokiego przedstawiciela w zakresie WPZiB, co oczywiście nie oznacza, że w przyszłości nie będą miały miejsce nieformalne oddziaływania między tymi stanowiskami. Ważnym zjawiskiem ograniczającym Komisję jest również tworzenie niezależnych agencji; podczas gdy w 1990 r. funkcjonowały tylko dwie takie formacje, w 2008 r. ich liczba wyniosła trzydzieści trzy<sup>31</sup>. Dotyczy to także WPZiB, czego przykładem jest ustanowienie Centrum Satelitarnego UE czy Europejskiej Agencji Obrony<sup>32</sup>. Wreszcie, istotnym czynnikiem strukturalnym osłabiającym pozycję Komisji w tym obszarze jest utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

### **3. Status drugiego filaru po weryfikacji teorii międzyrządowości-ponadnarodowości i reżimów**

Powyższa analiza specyfiki WPZiB wykazała, że na podstawie omówionych w rozdziale pierwszym dwóch koncepcji hipoteza o zniesieniu drugiego filaru przez Traktat z Lizbony jest nieuprawniona. Z perspektywy teorii międzyrządowości-ponadnarodowości ta umowa międzynarodowa nie wprowadza do WPZiB prawie żadnych istotnych elementów ponadnarodowych, może z wyjątkiem nieznacznego poszerzenia zastosowania KWG, wprowadzenia specyficznej klauzuli *passerelle*<sup>33</sup> i ustanowienia wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wręcz przeciwnie, utrzymuje dominację zasady jednomyślności z prawem państwa członkowskiego do odmowy realizacji przyjętego

---

<sup>30</sup> Wysoki Przedstawiciel jest zarówno wiceprzewodniczącym Komisji jak i przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych, poza tym pełni funkcję szefa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

<sup>31</sup> M. Egeberg, M. Martens, J. Trondall, *Building Executive Power at the European Level: On the role of EU-level agencies*, „ARENA Working Paper” 2009, nr 10, s. 9.

<sup>32</sup> Europejska Agencja Obrony została ustanowiona jeszcze w 2004 r. na mocy wspólnego działania Rady (2004/551/WPZiB) i rozpoczęła działalność w 2005 r. Natomiast Traktat z Lizbony usankcjonował jej status traktatowy.

<sup>33</sup> Zgodnie z tą klauzulą, Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję upoważniającą Radę UE do podejmowania decyzji KWG w obszarach, w których Traktaty przewidują jednomyślność. Taka decyzja nie wymaga ratyfikacji, ale nie może dotyczyć spraw wojskowych i polityczno-obronnych. Zob.: art. 31 ust. 3 TUE.

aktu prawnego (konstruktywne wstrzymanie się od głosu), umożliwia głosowanie większością kwalifikowaną tylko w dziewięciu przypadkach z wyłączeniem kwestii wojskowych lub polityczno-obronnych<sup>34</sup>, przy czym każdy członek Rady Unii Europejskiej może zawetować decyzję podjętą w tej procedurze powołując się na „istotne względy polityki krajowej”, nie przewiduje lub poważnie ogranicza w tym obszarze kompetencje instytucji wspólnotowych - Trybunału Sprawiedliwości UE, Parlamentu Europejskiego i Komisji, wreszcie, nie wprowadza żadnych sankcji formalnych za brak wykonywania zobowiązań przyjętych przez państwa w ramach WPZiB. W rezultacie, WPZiB wciąż jest obszarem *stricte* międzyrządowym, dalece odróżniającym się od ponadnarodowych polityk pierwszofilarowych i dlatego pozostającym drugim filarem UE.

Podobny wniosek można wysnuć z analizy WPZiB z perspektywy teorii reżimów. Jak pokazano powyżej, Traktat z Lizbony nie zmienia wyjątkowego charakteru prawnego tej polityki. Przede wszystkim, nie ujednocila i nie upraszcza reguł jej działania w taki sposób, aby były one zgodne ze standardem przyjętym dla wszystkich pozostałych polityk unijnych, specyficznym pozycjonuje w strukturze prawa pierwotnego przepisy dotyczące tego obszaru, utrzymuje nieustawodawczy i bezprzymiotnikowy charakter aktów prawnych przyjmowanych w ramach WPZiB, ustanawiając otwarty i niesprecyzowany zakres instrumentów prawnych, wyłącza, poza dwoma wyjątkami, możliwość sądowej kontroli działań w ramach tej polityki czy też wprowadza wyjątek od domniemania podejmowania decyzji KWG funkcjonującego w prawie wszystkich pozostałych obszarach UE. Można zatem stwierdzić, że fundamentalne, specyficzne regulacje i założenia reżimu WPZiB zostały zachowane, co w świetle omawianej teorii świadczy o utrzymaniu się drugiego filara.

#### **4. Konstruktywistyczne spojrzenie na problem drugiego filaru**

Obok racjonalistycznego spojrzenia na pojęcie filarów UE w literaturze można spotkać mniejszościowy pogląd konstruktywizmu społecznego. Jest to program badawczy, którego geneza sięga lat 80., kiedy teorie stosunków międzynarodowych były naznaczone dominacją nurtu neorealistycznego. Konstruktywizm krytykował to podejście, w szczególności atakując jej indywidualistyczne i materialistyczne założenia oraz brak doceniania wpływu struktur normatywnych na politykę<sup>35</sup>. Początkowo nurt ten spotkał się z

---

<sup>34</sup> Zob.: art. 31 ust. 2 i 4 TUE oraz art. 218 ust. 8 TFUE.

<sup>35</sup> Kluczowe dla początków konstruktywizmu są następujące prace: J. Ruggie, *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis*, „World Politics” 1983, vol. 35, nr 2, s. 261-285; R. Ashley,

chłodnym przyjęciem, był oceniany jako prąd antynaukowy, zwracano także uwagę, że koncentruje się raczej na sporach metateoretycznych, zamiast stawiać testowalne hipotezy i empirycznie je weryfikować<sup>36</sup>. Jednak z biegiem lat konstruktywizm zaczął się rozwijać, stawiając sobie za zadanie utworzenie „pomostu” (*bridging the gap*) łączącego nurt racjonalistyczny i refleksyjny<sup>37</sup>. Starania te zostały dostrzeżone, przez co pod koniec lat 90. nastąpiło uznanie tej teorii i ogłoszenie nowej debaty w nauce o stosunkach międzynarodowych pomiędzy racjonalizmem a właśnie tym prądem<sup>38</sup>.

Z punktu widzenia założeń konstruktywizmu<sup>39</sup>, filar UE można zdefiniować w sposób dwuwymiarowy. Po pierwsze, jest on reżimem normatywnym określonym zgodnie z powyżej przedstawionym stanowiskiem racjonalistycznym, czyli zbiorem reguł formalnych zawartych w Traktatach, które wyznaczają instytucjonalne ramy działania dla aktorów (instytucjonalizm racjonalnego wyboru)<sup>40</sup>. Taką konstrukcję można nazwać filarem *de iure*, gdyż swój status czerpie z pozytywnie rozumianych przepisów prawa pierwotnego. Po drugie, filar to także reżim społeczny, konfiguracja trudno dostrzegalnych, ukrytych norm postępowania wyrastających z interakcji decydentów<sup>41</sup>. Konstruktywiści podkreślają bowiem, że podmiotami, które codzienne biorą udział w podejmowaniu decyzji w UE, nie są instytucje czy państwa członkowskie, lecz jednostki ludzkie pełniące rolę ich reprezentantów. Ponieważ są one istotami społecznymi, mogą poddawać się socjalizacji czy kierować się logiką stosowności<sup>42</sup>, to znaczy postępować nie tylko zgodnie z własnymi interesami czy normami

---

*The Poverty of Neo-realism*, „International Organization” 1984, vol. 38, nr 2, s. 225-286; A. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” 1987, vol. 41, nr 3, s. 335-370.

<sup>36</sup> A. Moravcsik, *Is Something Rotten in the State of Denmark?: Constructivism and European Integration*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 4, s. 670.

<sup>37</sup> J. Jupille, J. A. Caporaso, J. T. Checkel, *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, „Comparative Political Studies” 2003, vol. 36, nr 1-2, s. 16.

<sup>38</sup> Podział ten został zaproponowany przede wszystkim [w:] *International Organization Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, „International Organization” 1998, vol. 52, nr 4, special issue. Zob. także: R. Keohane, *International Institutions: Two Approaches*, „International Studies Quarterly” 1988, vol. 32, nr 4, s. 379-396; J. Fearon, A. Wendt, *Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View*, [w:] W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, London 2002, s. 52-72.

<sup>39</sup> Zob.: M. Barnett, *Konstruktywizm społeczny*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008; J. Checkel, *Social Construction and Integration*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 4, s. 545-560; idem, *Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe*, „International Studies Quarterly” 1999, vol. 43, nr 1, s. 83-114; idem, *Review: The Constructivist Turn in International Relations Theory*, „World Politics” 1998, vol. 50, nr 2, s. 324-348; A. Kirpsza, *Podejmowanie decyzji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej z perspektywy konstruktywizmu społecznego*, „Politeja” 2011, nr 3(17).

<sup>40</sup> V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 89-101; G. Garret, G. Tsebelis, *An Institutional Critique...*, s. 269-299; P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 146-148.

<sup>41</sup> B. Tonra, *Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, nr 4, s. 735-738, 749.

<sup>42</sup> J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization”

formalnymi, lecz przede wszystkim według konstruktów nieformalnych i społecznych, które sami ustanowią, zinternalizują i uznają za wiążące w danym środowisku (reżimie). W rezultacie, w codziennej praktyce decyzyjnej w ramach danego reżimu mogą funkcjonować niedostrzegalne normy, które znacznie odbiegają od reguł traktatowych i prowadzą do wyników nieuświadomianych z perspektywy pozytywizmu. Powyższą koncepcję można określić mianem filaru *de facto*, obrazującego faktyczną praktykę funkcjonowania WPZiB pod jej formalną strukturą, dla którego właściwym narzędziem analizy jest socjologizm prawniczy.

Przenosząc konstruktywistyczne rozumienie filarów na grunt Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, można dojść do wniosku, że Traktat z Lizbony utrzymuje status drugiego filaru *de iure*, natomiast filar *de facto* ulega zanikaniu, przy czym to drugie zjawisko jest rezultatem samych procesów społecznych nie zaś „inżynierii” traktatowej. Pierwsza część tej tezy została już udowodniona, druga zaś jest udokumentowana licznymi badaniami empirycznymi przedstawionymi poniżej.

Po pierwsze, w Radzie, kluczowej instytucji w obszarze WPZiB, dostrzeżono „kulturę konsensu” - decydenci starają się raczej osiągnąć za wszelką cenę jednomyślne porozumienie satysfakcjonujące wszystkich niż zastosować weto<sup>43</sup>. Świadczy to o egalitarnym postępowaniu w instytucjach WPZiB nastawionym na „wciągnięcie wszystkich na pokład” zamiast przegłosowywania lub blokowania regulacji. Taka norma jest daleka od międzyrządowego rozumienia drugiego filaru. Ponadto, powyższe obserwacje pozwalają stwierdzić, że codzienna i społeczna praktyka decydowania w ramach tego obszaru jest identyczna ze sposobem podejmowania decyzji w pozostałych politykach UE, co pokazuje brak faktycznej odrębności WPZiB.

Po drugie, w Radzie głosowanie odbywa się tylko w 20-25% podejmowanych spraw<sup>44</sup>, co oznacza, iż mimo obecności w ramach WPZiB procedury jednomyślności i, wyjątkowo, kwalifikowanej większości, nie kształtują one w sposób istotny wyników negocjacji w tym obszarze. Delegaci rządów państw członkowskich poszukują konsensu, a przy jego braku zawieszają procedowanie, nie stosując weta, aby w dalszych długotrwałych rokowaniach

---

1998, vol. 52, nr 4, s. 951-952; T. Risse, „Let's Argue!": *Communicative Action in World Politics*, „International Organization” 2000, vol. 54, nr 1, s. 7-11.

<sup>43</sup> B. Tonra, *The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union*, Aldershot 2001; A. Juncos, K. Pomorska, *The Deadlock that never Happened: the Impact of Enlargement on the Common Foreign and Security Policy Council Working Groups*, „European Political Economy Review” 2007, nr 6, s. 16-22.

<sup>44</sup> H. Wallace, *The Council: An Institutional Chameleon?*, „Governance” 2002, vol. 15, nr 3, s. 336.

osiągnąć upragnione porozumienie<sup>45</sup>. O ile zatem w ramach WPZiB funkcjonuje formalne prawo do zawetowania regulacji, to w praktyce jest ono martwe. Co więcej, nawet w politykach UE, w których dominuje KWG, prawie 80% decyzji jest podejmowanych bez ani jednego głosu sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu<sup>46</sup>, co świadczy o silnej normie dążenia do jednomyślnych porozumień. Na tym tle nie widać wyraźnej odrębności WPZiB.

Po trzecie, choć według Traktatów Komisja jest wyłączona z drugiego filaru, to posiada znaczny wpływ na kształtowanie decyzji w tym obszarze. Badania pokazują, że w ramach systemu teleksowego COREU/CORTESY jest odbiorcą wszelkich informacji przepływających przez unijną infrastrukturę korespondencyjną, w tym przede wszystkim stanowisk państw członkowskich. Wykorzystując zdolności komunikacyjne oraz efekt automatycznego refleksu koordynacji<sup>47</sup> może zatem kształtować pozycje decydentów i agendę oraz brać udział w deliberacjach nad ostateczną decyzją<sup>48</sup>. Co więcej, w Radzie funkcjonuje nieformalna norma, według której przedstawiciele Komisji mogą uczestniczyć w spotkaniach na wszystkich jej poziomach. Ta obecność ma olbrzymi wpływ socjalizacyjny, prawie 80% badanych delegatów w komitetach i grupach roboczych Rady uznała, iż zawsze bierze pod uwagę propozycje Komisji, traktując ją jako zaufanego interlokutora, a prawie połowa z nich podkreśliła, że pod wpływem Komisji często modyfikuje lub zmienia swoje stanowiska<sup>49</sup>. Wreszcie, przewodniczący Komisji może w sposób nieformalny wpływać na działalność Wysokiego przedstawiciela z racji zarówno stosunku podporządkowania (wysoki przedstawiciel jest komisarzem) jak i częstych interakcji. Co prawda, Traktaty zakazują temu pierwszemu wywierać naciski na tego drugiego, jednak praktyka ostatnich lat, chociażby w kontekście przekazywania kompetencji dyrekcji generalnych i ambasad Komisji do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jak i reprezentacji członków Komisji w tej

---

<sup>45</sup> A. Juncos, K. Pomorska, *The Deadlock that never Happened...*, s. 15; idem, *Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in the CFSP Council Working Groups*, „European Integration Online Papers” 2006, vol. 10, s. 8.

<sup>46</sup> A. Kirpsza, *Wpływ kryzysu finansowego...*, s. 321-322; D. Heisenberg, *The Institution of „Consensus” in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44, nr 1, s. 72; F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 1, s. 163; M. Mattila, *Roll Call Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers After the 2004 Enlargement*, „European Journal of Political Research” 2009, vol. 48, nr 6, s. 844.

<sup>47</sup> A. Juncos, K. Pomorska, *The Deadlock that never Happened...*, s. 14-16.

<sup>48</sup> F. Bicci, C. Carta, *The COREU/CORTESY Network and the Circulation of Information within EU Foreign Policy*, „RECON Online Working Paper” 2010, nr 1.

<sup>49</sup> M. Egeberg, *Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-making*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 3, s. 456-474.

strukturze, pokazuje, że przewodniczący Komisji może uzyskać poważne ustępstwa<sup>50</sup>. Nieformalny wpływ Komisji na WPZiB jest zatem widoczny.

Po czwarte, istotną rolę w podejmowaniu decyzji w ramach WPZiB odgrywa struktura organizacyjna Rady. Badania ilościowe pokazują, że średnio 90% spraw w tym obszarze jest rozstrzyganych na poziomie niższym niż ministerialny, przy czym 70% w grupach roboczych oraz 20% w COREPER II<sup>51</sup>. Wbrew zatem powszechnemu pogładowi ministrowie spraw zagranicznych rzadko podejmują kluczowe decyzje, ich rola sprowadza się wyłącznie do formalizacji ustalonych wcześniej uzgodnień. Te zaś są efektem wielu oddziaływań, zarówno ze strony Komisji, jak i zjawisk socjalizacyjnych takich jak: nieformalna norma konsensu, efekt „podwójnego zakorzenienia”<sup>52</sup> czy nawet stosunków koleżeńskich między krajowymi delegatami. Jeśli dodać do tego fakt, że w ustawodawczych obszarach UE ok. 70% projektów jest również rozstrzyganych na niższych poziomach Rady<sup>53</sup>, można ponownie zauważyć tożsamość faktycznego decydowania w ramach WPZiB z ogólnym standardem unijnym.

Po piąte, Parlament Europejski, mimo że jest formalnie wyłączony z drugiego filaru, może nieformalnie i skutecznie wpływać na politykę zagraniczną Unii Europejskiej. Ma bowiem do dyspozycji takie narzędzia jak groźba ograniczania budżetu w tej sferze, przesłuchania i debaty z Wysokim przedstawicielem i specjalnymi przedstawicielami UE, zwyczajowe prawo do akceptowania kandydatów na ambasadorów UE czy uprawianie własnej dyplomacji w ramach delegacji międzyparlamentarnych czy misji poselskich<sup>54</sup>. Ponadto, Parlament ma zawsze możliwość posłużenia się argumentem „deficytu demokracji”, w przypadku gdy będzie „odstawiany do kąta” przy realizacji WPZiB. Wreszcie, Parlament

---

<sup>50</sup> L. Phillips, *Member states and EU commission clash over diplomatic service*, EUObserver z 2 marca 2010 r.; T. Vogel, *Turf war may delay EEAS*, „European Voice” z 4 marca 2010 r.; idem, *The battle for influence in the EU's diplomatic service*, „European Voice” z 20 stycznia 2011 r.

<sup>51</sup> S. Duke, S. Vanhoonacker, *Administrative governance in CFSP: Development practice*, „European Foreign Affairs Review” 2006, vol. 11, nr 2, s. 169. COREPER II odpowiada za przygotowywanie projektów negocjowanych w ramach Rady ds. Zagranicznych (FORAFF).

<sup>52</sup> Decydenci w Radzie są zakorzenieni w dwóch środowiskach, narodowym i unijnym. Te dwa konteksty wyraźnie się różnią, w efekcie dochodzi do częstej sytuacji, w której percepcja danego problemu z perspektywy tych środowisk jest diametralnie różna. Delegat, pełniący dwie role społeczne, spotyka się zatem z ich konfliktem i musi nimi manipulować lub wybrać jedną z nich, co może wpływać na ostateczny kształt decyzji. Zob.: J. Beyers, *Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials*, „International Organization” 2005, vol. 59, ss. 899-936; A. Juncos, K. Pomorska, *Playing the Brussels game...*, s. 10.

<sup>53</sup> F. Häge, *Who Decides in the Council of the European Union?*, „Journal Common Market Studies” 2008, vol. 46, nr 3, s. 546; M. P. M. C. van Schendelen, *“The Council Decides”: Does the Council Decide?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 4, s. 538; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2nd ed., Basingstoke 2006, s. 53.

<sup>54</sup> Zob.: B. Crum, *Parliamentarization of the CFSP through Informal Institution-making? The Fifth European Parliament and the EU High Representative*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, nr 3, s. 383-401; R. Trzaskowski, J. Popielawska, *Rola Parlamentu Europejskiego we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J. Fiszler (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011.

może zastosować strategię pakietową (*package-deal*)<sup>55</sup>, uzależniając akceptację poprawek Rady do danego projektu legislacyjnego negocjowanego w zwykłej procedurze ustawodawczej, procedurze zgody lub budżetowej w zamian za uchwalenie przez tę instytucję satysfakcjonującego dla posłów aktu prawnego w ramach drugiego filaru. Powyższe instrumenty oddziaływania nie są zatem „bezzębnymi” środkami, lecz mogą w znaczny sposób kształtować WPZiB.

Po szóste, z biegiem lat w drugim filarze wzrosła nieformalna rola Sekretariatu Generalnego Rady, który jest obecnie siedzibą kluczowych dla tego obszaru instytucji, takich jak: Centrum Sytuacyjne, Europejski Sztab Wojskowy czy Centrum Wywiadowcze<sup>56</sup>. Ponadto, zajmuje się on codziennym administrowaniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Europejskiej Agencji Obrony. Pozycję Sekretariatu wzmacnia Traktat z Lizbony, który rozdziela funkcję Wysokiego przedstawiciela i Sekretarza Generalnego Rady, zapewniając temu drugiemu niezależność. Biorąc pod uwagę fakt, że Sekretariat posiada kluczową pozycję także w negocjowaniu projektów ustawodawczych dotyczących pozostałych polityk UE<sup>57</sup>, można stwierdzić analogiczną rolę tego organu w drugim filarze.

Powyższe przykłady empiryczne pokazują, że praktyka funkcjonowania WPZiB niewiele się różni od zasad funkcjonujących w innych politykach UE. Należy pamiętać, że niezależnie od formalnych odmienności między filarami decyzje dotyczące ekonomicznego (a więc formalnie ponadnarodowego) jak i politycznego (a więc formalnie międzyrządowego) aspektu polityki zagranicznej UE są w większości przypadków negocjowane przez te same osoby pracujące w ramach tych samych grup roboczych i komitetów Rady, dyrekcji generalnych Komisji czy struktur ESDZ. Wystarczy wspomnieć komitet stałych przedstawicieli (COREPER), formację cechującą się głęboko ugruntowaną kulturą konsensu i normami performatywnymi opartymi na współpracy<sup>58</sup>, przez którą przechodzą wszystkie

---

<sup>55</sup> R. Kardasheva, *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999 - 2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics, April 2009, s. 21-24.

<sup>56</sup> H. Dijkstra, *Explaining Variation in the Role of the EU Council Secretariat in First and Second Pillar Policy-Making*, „Journal of European Public Policy” 2010, vol. 17, nr 4, s. 527-544; A. Juncos, K. Pomorska, *Secretariat, Facilitator or Policy Entrepreneur? Role Perceptions of Officials of the Council Secretariat*, [w:] S. Vanhoonacker, H. Dijkstra, H. Maurer (red.), *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, „European Integration online Papers” 2010, vol. 14, nr 1, special issue, s. 13.

<sup>57</sup> J. Lewis, *Where Informal Rules Rule: The Council General Secretariat and Presidency in Everyday EU Decision Making*, paper prepared for the 2006 International Studies Association Conference, San Diego, CA, 22-25 March, 2006; M. Westlake, *The Council's General Secretariat*, [w:] M. Westlake (red.), *The Council of the European Union*, London 1999; F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, op.cit., s. 113 i nast.

<sup>58</sup> J. Lewis, *The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure*, „Journal of European Public Policy” 2000, vol. 7, nr 2, s. 267-268, 270; idem, *The Janus Face of*



projekty prawne w UE. Rezultatem tej obserwacji jest teza, że normy wypracowane w pierwszofilarowych politykach są co do zasady przenoszone i stosowane w pozostałych reżimach, co powoduje, że pod zróżnicowanymi regulacjami traktatowymi funkcjonują jednolite konstrukty faktycznego podejmowania decyzji. Nie bez znaczenia jest również zjawisko krzyżowania się filarów (*cross-pillarization*)<sup>59</sup>, polegające na wzajemnym przenikaniu się reżimów w taki sposób, że podejmowane w ich ramach decyzje wpływają na inne obszary, przez co angażują funkcjonujące w nich podmioty i normy. Najmocniejszym dowodem na rzecz tego stanowiska, które jednocześnie wskazuje na możliwość szerokiej interpretacji traktatów *extra legem*, jest orzeczenie w sprawie *Airport Transit Visa* z 1997 r., w którym Trybunał Sprawiedliwości, mimo wyłączenia Parlamentu i Komisji z drugiego filaru, stwierdził, że mają one prawo zaskarżyć akty prawne WPZiB, jeśli wykażą, że materie objęte ich przedmiotem mogą być lepiej rozwiązane w ramach kompetencji Wspólnot niż WPZiB<sup>60</sup>. Reasumując, choć Traktat z Lizbony utrzymuje formalne odrębności między reżimami prawnymi UE (filary *de iure*), to jednocześnie można zaobserwować postępujący od wielu lat proces ujednolicania faktycznego podejmowania decyzji, tym samym zanikania filarów *de facto*.

## Konkluzje

Niniejszy artykuł dowodzi, że w świetle fundamentalnych dla drugiego filaru racjonalistycznych teorii międzyrządowości-ponadnarodowości i teorii reżimów hipoteza o jego zniesieniu przez Traktat z Lizbony jest nieuprawniona. Specyficzny status tej konstrukcji został utrzymany, teoretycznie i formalnie wciąż pozostaje on obszarem współpracy międzyrządowej oraz reżimem prawnym, którego normy znacznie różnią się od ujednoliconych przez Traktat z Lizbony zasad funkcjonowania pozostałych polityk UE.

Artykuł proponuje także spojrzenie na drugi filar z perspektywy konstruktywizmu społecznego. Zgodnie z tym podejściem, może być on definiowany dwuwymiarowo - jako filar *de iure*, czyli sformalizowana konstrukcja prawna oparta na pozytywistycznie rozumianych postanowieniach prawa pierwotnego oraz filar *de facto*, a więc reżim społeczny składający się z nieformalnych i ukrytych reguł postępowania wyrastających z codziennych

---

*Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, „International Organization” 2005, vol. 59, nr 4, s. 943, 949.

<sup>59</sup> S. Stetter, *Cross-pillar Politics: Functional Unity and Institutional Fragmentation of EU Foreign Policies*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11, nr 4, s. 720-739.

<sup>60</sup> *Commission of the European Communities vs. Council of the European Union: Joint action regarding airport transit visas - legal basis*, „European Court Reports”, 12 maja 1998 r., C-170/96, s. I-02763.

interakcji decydentów i środowiska normatywnego, w którym działają. Konstruktivistyczna perspektywa prowadzi do wniosku, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony drugi filar *de iure* został utrzymany, natomiast drugi filar *de facto* uległ likwidacji, przy czym to drugie zjawisko nie wynika ze zmian traktatowych, lecz z długookresowej socjalizacji decydentów i zjawiska krzyżowania się filarów. Badania empiryczne pokazują bowiem, że co do zasady faktyczne funkcjonowanie WPZiB jest prawie tożsame z praktyką podejmowania decyzji w pozostałych, wspólnotowych politykach unijnych.

## **Abstract**

The abolition of the three-pillar structure by the Lisbon Treaty provisions is the dominant view among EU researchers. This article questions above-mentioned thesis by analyzing the status of the second pillar - Common Foreign and Security Policy (CFSP). It argues that according to fundamental theoretical framework of the pillar design - mainly intergovernmental-supranational theory and regimes theory - CFSP remains specific and dissenting with almost all features of pillar definition. Notwithstanding above critics, the article proposes alternative, constructivist perspective which distinguishes two aspects of second pillar: legal (*de iure*) and practical (*de facto*). From this point of view, the former is still present, however, the abolition of the latter can be observed as a result of social processes rather than Treaty provisions.