



Uniwersytet
Wrocławski

Adriana Kalicka-Mikołajczyk

Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny

Wrocław 2021

**Europejska Polityka Sąsiedztwa.
Konstrukcja i charakter prawny**

Adriana Kalicka-Mikołajczyk

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: [0000-0002-1250-5052](https://orcid.org/0000-0002-1250-5052)

Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny

Wrocław 2021

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. Dagmara Kuźniar, prof. UR; dr hab. Joanna Ryszka, prof. UO*

© Copyright by Adriana Kalicka-Mikołajczyk

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszcza, eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-28-4 (druk)

ISBN 978-83-66601-29-1 (online)

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	11
WSTĘP.....	13
ROZDZIAŁ I. ZAGADNIENIA SYSTEMOWE	19
1. Uwagi ogólne	19
2. Europejska Polityka Sąsiedztwa w ujęciu terminologicznym	24
2.1. Polityka	24
2.2. Zasady ogólne prawa	29
2.3. Instrument	39
3. Geneza ustanowienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	40
4. Podstawa prawna Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	58
5. Cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	70
6. Zakres podmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	75
7. Zakres przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	79
8. Wnioski	84
ROZDZIAŁ II. ZASADY I WARTOŚCI JAKO PODSTAWA WSPÓLPRACY W RAMACH EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA	87
A. Zasady Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	87
1. Zasady naczelné	88
1.1. Komplementarność	88
1.2. Zróżnicowanie	89
1.3. Współodpowiedzialność	92
2. Zasady pomocnicze	94
2.1. Ukierunkowanie	94
2.2. Elastyczność	94
2.3. Widoczność i komunikacja	95
B. Wartości jako podstawa aksjologiczna współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	96
1. Uwagi ogólne	96
2. Wartości w Traktacie z Lizbony	100
2.1. Wartości jako element tożsamości europejskiej	102
2.2. Wartości jako źródło prawa Unii Europejskiej.....	104
3. Wartości w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa	112
4. Wnioski	118

ROZDZIAŁ III. EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA A POLITYKA ZEWNĘTRZNA UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA	121
A. Europejska Polityka Sąsiedztwa a postanowienia artykułu 21 ustęp 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej	121
1. Zagadnienia wprowadzające	121
2. Synergia Czarnomorska	127
3. Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego	131
4. Partnerstwo Wschodnie	135
5. Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego	139
B. Spójność polityki zewnętrznej Unii Europejskiej a Europejska Polityka Sąsiedztwa ...	142
1. Zagadnienia wprowadzające	142
2. Spójność w postanowieniach Traktatu z Lizbony	144
3. Spójność a Europejska Polityka Sąsiedztwa	149
3.1. Spójność horyzontalna	150
3.2. Spójność wertykalna	152
3.3. Spójność instytucjonalna	153
4. Wnioski	156
ROZDZIAŁ IV. INSTRUMENTY CENTRALNE KONSTRUKCJI PRAWNEJ EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA	159
A. Uwagi ogólne	159
B. Umowa międzynarodowa w prawie Unii Europejskiej	161
1. Pojęcie i rodzaje umów międzynarodowych	161
2. Procedura zawierania umów międzynarodowych	188
3. Umowa stowarzyszeniowa jako szczególny rodzaj umowy międzynarodowej	202
C. Kompleksowa umowa międzynarodowa jako instrument podstawowy funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	238
1. Umowa stowarzyszeniowa	238
1.1. Państwa basenu Morza Śródziemnego	238
1.2. Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego	248
2. Umowa o partnerstwie i współpracy	259
D. Sektorowa umowa międzynarodowa jako instrument uzupełniający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	272
1. Umowa o readmisji	273
1.1. Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego	276
1.2. Państwa basenu Morza Śródziemnego	279
2. Umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz	283
2.1. Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego	284
2.2. Państwa basenu Morza Śródziemnego	286
E. Wnioski	287

ROZDZIAŁ V. INSTRUMENTY UZUPEŁNIAJĄCE KONSTRUKCJI PRAWNEJ EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA	289
A. Uwagi ogólne	289
B. Porozumienie niewiążące prawnie jako instrument wykonawczy i uzupełniający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	295
1. Istota i znaczenie porozumień niewiążących prawnie	295
2. Kompleksowe porozumienie niewiążące prawnie jako instrument wykonawczy realizujący cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	311
2.1. Plan działania	311
2.2. Agenda stowarzyszeniowa	314
2.3. Priorytety partnerstwa	317
3. Sektorowe porozumienie niewiążące prawnie jako instrument uzupełniający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	320
3.1. Memorandum Porozumienie o współpracy w sektorze energetycznym	320
3.2. Partnerstwo na rzecz mobilności	325
4. Skutki prawne porozumień niewiążących prawnie	332
C. Europejski Instrument Sąsiedztwa jako instrument finansowy wspierający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	336
D. Wnioski	348
ZAKOŃCZENIE	355
LITERATURA	365
ŹRÓDŁA	400
1. Prawo pierwotne UE	400
2. Umowy międzynarodowe	400
3. Prawo pochodne UE	403
4. Inne	405
ORZECZNICTWO	414

Wykaz skrótów

DCFTA	– Porozumienie ustanawiające pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu
EASO (European Asylum Support Office)	– Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
EIS	– Europejski Instrument Sąsiedztwa
EISP	– Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa
EPS	– Europejska Polityka Sąsiedztwa
ESB	– Europejska Strategia Bezpieczeństwa
ESDZ	– Europejska Służba Działań Zewnętrznych
ETF (European Training Foundation)	– Europejska Fundacja Kształcenia
FRONTEX	– Europejska Agencja ds. współpracy operacyjnej na zewnętrznych granicach zewnętrznych
GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)	– Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu
GPMM	– Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności
Globalna strategia	– Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej
KE	– Komisja Europejska
KPM	– Komisja Prawa Międzynarodowego
KWPT	– Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 V 1969 r.
KWPT z 1986 r.	– Konwencja wiedeńska o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z 21 III 1986 r.
MIEUX	– wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej i ONZ, która ma na celu zwiększanie zdolności krajów partnerskich w zakresie zarządzania migracją

MTS	– Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
OBWE-ODIHR	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie / Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PCA (Partnership and Cooperation Agreement)	– Porozumienie o partnerstwie i współpracy
PD	– Plan Działania
PE	– Parlament Europejski
PW	– Partnerstwo Wschodnie
SCZ	– Synergia Czarnomorska
Strategia	– Europejska Polityka Sąsiedztwa – Strategia
STSM	– Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument)	– Instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TL	– Traktat z Lizbony
Traktat Konstytucyjny	– Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
WE	– Wspólnota Europejska
WPBiO	– Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
WPH	– Wspólna polityka handlowa
WPZiB	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WTO (World Trade Organisation)	– Światowa Organizacja Handlu
Wysoki Przedstawiciel	– Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa
ZO ONZ	– Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjedno- czonych

Wstęp

Konieczność wypracowania nowej i kompleksowej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej obejmującej współpracę z państwami sąsiedzkimi pojawiła się w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej w maju 2004 r. i przesunięciem jej granic na wschód i południowy wschód. Unijne instytucje wraz z państwami członkowskimi stanęły w obliczu następującego dylematu: czy przeprowadzić proces reform wewnętrznych mających na celu wzmocnienie instytucji, a następnie kontynuować proces rozszerzenia, czy też już po rozszerzeniu wypracować nową formułę współpracy wobec państw sąsiedzkich, która z jednej strony zapobiegłaby efektowi wykluczenia i tworzenia nowych granic w Europie, a z drugiej strony pozwoliłaby nadać współpracy z tymi państwami nową jakość, wychodzącą poza dotychczas obowiązujące formy współpracy. To w tym czasie, na forum Unii Europejskiej, rozpoczęto dyskusję nad stworzeniem nowej polityki zewnętrznej skierowanej wyłącznie do państw sąsiedzkich, stanowiącej alternatywę dla polityki rozszerzenia, głównie z uwagi na fakt, iż jej potencjalni adresaci albo do Unii Europejskiej nie mogą przystąpić, gdyż nie spełniają kryterium geograficznego, albo nie spełniają pozostałych kryteriów akcesyjnych. Zdawano sobie sprawę z faktu, iż na skutek następnego rozszerzenia Unia Europejska zacznie sąsiadować z państwami trapiionymi nierozwiązanymi problemami wewnętrznymi, zarówno politycznymi, społecznymi, jak i terytorialnymi. Państwa te stanowią i nadal stanowią dla Unii Europejskiej potencjalne źródło tzw. miękkiego (niemilitarnego) zagrożenia, do którego możemy zaliczyć: nielegalną imigrację, zagrożenia epidemiologiczne, środowiskowe oraz te związane z bezpieczeństwem wewnętrznym¹.

Odpowiedzią Unii Europejskiej na nową sytuację geopolityczną powstałą po rozszerzeniu w maju 2004 r. stała się Europejska Polityka Sąsiedztwa, której zasadniczym celem jest zintensyfikowanie i pogłębienie współpracy politycznej, gospodarczej i społecznej z państwami sąsiedzkimi, która w perspektywie długookresowej ma przyczynić się do zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zaangażowanych podmiotów i ustanowienia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa określonej

¹ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 18.

w postanowieniach art. 8 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Zatem celem Unii Europejskiej w stosunku do państw sąsiedzkich jest rozwijanie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa, z którymi Unię Europejską będą łączyły bliskie, pokojowe i oparte na wzajemnej współpracy relacje. Polityczna stabilność i rozwój gospodarczy są głównymi celami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, które mają doprowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego tych państw, bezpieczeństwa regionalnego i bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej. Podstawą współpracy są, zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wartości wymienione w art. 2 tegoż traktatu, takie jak: wolność, równość, demokracja, państwo prawne oraz poszanowanie praw człowieka. Europejska Polityka Sąsiedztwa została zatem opracowana w celu rozwinięcia bliższych relacji pomiędzy Unią Europejską a państwami z nią sąsiadującymi, która obejmuje możliwość bliższej integracji gospodarczej oraz perspektywę lepszego dostępu do unijnego rynku wewnętrznego. Integracja ta przebiega w sposób stopniowy, poprzez wdrożenie reform politycznych, gospodarczych, instytucjonalnych oraz przez przestrzeganie wartości. Zdaniem byłej Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych, B. Ferrero-Waldner, jest to unijna polityka zewnętrzna, mająca ułatwić przeprowadzenie reform politycznych, gospodarczych i społecznych w państwach sąsiedzkich, wzmocnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz stworzyć przyjazny klimat dla rozwiązania konfliktów w tym regionie².

Warto podkreślić, iż od samego początku polityka ta miała i ma nadal w sposób kompleksowy regulować współpracę pomiędzy Unią Europejską i państwami sąsiedzkimi, co oznacza, iż swoim zakresem przedmiotowym polityka ta obejmuje dziedziny współpracy, które nie tylko należały do dawnego pierwszego filara Unii Europejskiej, ale również do dwóch pozostałych. Z tego powodu jej zasadniczą cechą jest wysoki poziom złożoności oraz wieloaspektowość, które powodują, iż w literaturze Europejska Polityka Sąsiedztwa określana jest jako polityka ramowa. To właśnie ta cecha wyróżnia ją od innych unijnych polityk zewnętrznych i ma bezpośredni wpływ na katalog instrumentów przyjmowanych dla realizacji jej celów, tym samym wpływając bezpośrednio na jej konstrukcję prawną i charakter prawny. Instrumenty, na podstawie których ta polityka powstała i funkcjonuje, mają doprowadzić do realizacji jej strategicznego celu określonego w postanowieniach art. 8 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, czyli ustanowienia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż w postanowieniach niniejszego artykułu nie znajdziemy odpowiedzi, za pomocą jakich instrumentów ten cel zrealizować. Ogólną wskazówkę interpretacyjną zawierają postanowienia ust. 2, na podstawie których przyznano Unii Europejskiej kompetencję do zawierania „specjalnych umów” z państwami sąsiedzkimi, z tym jednak zastrzeżeniem,

² B. Ferrero-Waldner, *The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no 11, s. 139-140.

iż dla realizacji powyższego celu Unia Europejska „może”, a nie „musi” zawrzeć z państwem sąsiedzkim tego typu umowę międzynarodową. Kwestią zatem otwartą pozostaje odpowiedź na pytanie, za pomocą jakich instrumentów polityka ta jest realizowana. I między innymi na to pytanie niniejsza monografia ma udzielić odpowiedzi.

Publikacja ta poświęcona jest konstrukcji prawnej i charakterowi prawnemu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Zbadanie tych zagadnień jest celem rozważań zawartych w prezentowanym opracowaniu i wyznacza ich zakres. Pozwoli to w konsekwencji na określenie dalszych cech charakterystycznych dla całego mechanizmu funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, rozumianego jako zespół instrumentów działania tej polityki. W pracy przyjęto hipotezę, iż na podstawie zawieranych i przyjmowanych w ramach tej polityki instrumentów Europejskiej Polityce Sąsiedztwa nadano szczególną konstrukcję prawną, która bezpośrednio wpływa na jej charakter prawny. W tym celu przede wszystkim należy dokonać analizy wszystkich dokumentów przyjętych przez Unię Europejską, które tej polityki dotyczą, aby te instrumenty odnaleźć. Wynika to z faktu, iż w żadnym z dokumentów nie zostały one wszystkie *expressis verbis* wymienione. Nie istnieje bowiem żaden zapis, wymieniający instrumenty, na podstawie których ona funkcjonuje. Należy zatem je „odnaleźć”. W zapisach Strategii znajduje się jedynie, po pierwsze, wskazówka, iż polityka ta ma charakter komplementarny w stosunku do istniejących już form współpracy (więc nasuwa się pytanie, jakich form współpracy, gdyż to już nie zostało wyjaśnione), a po drugie, iż w jej ramach Unia Europejska może zawierać Plany działania z państwem sąsiedzkim, niemniej jednak odpowiedzi, czym one są z prawnego punktu widzenia, również brakuje. Dlatego aby udzielić odpowiedzi na pytanie, na podstawie jakich instrumentów ta polityka funkcjonuje, należy dokonać analizy wszystkich dokumentów przyjętych w jej ramach od 2004 r. do chwili obecnej, zarówno samodzielnie przez Unię Europejską, jak i wspólnie z państwami sąsiedzkimi. Należy rozpocząć badania od udzielenia odpowiedzi, jakimi instrumentami posługuje się Unia Europejska, współpracując z państwami sąsiedzkimi, następnie zastanowienia wymagają następujące kwestie: jak można je podzielić i czy w ogóle jest to możliwe, jakie są między nimi zależności, jeżeli takie występują, czy jest hierarchia, czy też nie, i w końcu jaki mają charakter prawny. Następnie należy dokonać analizy ich postanowień materialnych pod kątem postawionych w niniejszej pracy celów badawczych, tak aby ostatecznie móc udzielić jasnej i precyzyjnej odpowiedzi na następujące pytania: jaka jest konstrukcja prawna Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i jaki jest jej charakter prawny?

Prezentowana problematyka nie była dotychczas kompleksowo opracowana w polskiej literaturze naukowej. We wszystkich publikacjach, które ukazały się dotychczas, Europejska Polityka Sąsiedztwa poddawana jest analizie z politologicznego, gospodarczego lub społecznego punktu widzenia. Traktują one zatem Europejską Politykę

Sąsiedztwa wycinkowo, skupiając się na zagadnieniach cząstkowych, np. współpracy handlowej i gospodarczej, współpracy politycznej, kwestiach związanych z bezpieczeństwem i rozwiązywaniem konfliktów, współpracy regionalnej oraz kwestiach poświęconych migracji i mobilności. Widoczny jest brak płaszczyzny prawnej takiej analizy. Z tego właśnie powodu podjęto tu próbę oceny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z prawnounijnego punktu widzenia. Innymi słowy, przedmiotem niniejszej publikacji jest Europejska Polityka Sąsiedztwa widziana od strony instrumentów współpracy Unii Europejskiej i państw członkowskich z państwami sąsiedzkimi objętymi tą polityką. Chodzi więc o znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaka jest jej konstrukcja prawna i czym ona jest z prawnorganizacyjnego punktu widzenia w prawie Unii Europejskiej. Monografia niniejsza jest zwieńczeniem badań prowadzonych w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, które rozpoczęte zostały w 2010 r., a które w swojej fazie początkowej dotyczyły Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wyłącznie w wymiarze wschodnim i miały charakter interdyscyplinarny, zwieńczony publikacją, która ukazała się w 2013 r., zatytułowaną *Ramy prawne i zasady Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*. To właśnie badania prowadzone nad tą monografią skłoniły Autorkę do skupienia się wyłącznie na kwestiach prawnych dotyczących tej polityki i na rozszerzeniu ich zakresu geograficznego na wszystkie państwa sąsiedzkie. Analizowane w obecnej monografii szczegółowe kwestie poświęcone konstrukcji prawnej i charakterowi prawnemu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w monografii z 2013 r. nie zostały w ogóle poruszone lub zostały ujęte w wąskim i bardzo ograniczonym zakresie, np. zasady Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponadto podkreślić należy, iż niektóre z nich uległy dezaktualizacji na skutek przeprowadzonej w 2015 r. rewizji założeń tej polityki, np. zasady, czy też współpraca finansowa.

Prowadzone badania zostały oparte na metodach charakterystycznych dla badań z dziedziny prawa, polegających na analizie i syntezie tekstów prawnych oraz orzecznictwa sądów międzynarodowych, tj. metodzie historyczno-prawnej oraz metodzie formalno-dogmatycznej. Analizie poddana została również literatura przedmiotu, zarówno zagraniczna, jak i polska, której wykaz zamieszczony został na końcu monografii. Pierwsza z metod umożliwiła przeanalizowanie kontekstu historycznego rozwoju koncepcji i tworzenia nowej unijnej polityki sąsiedzkiej, skierowanej wyłącznie do ograniczonego geograficznie kręgu państw trzecich, a mianowicie państw sąsiedzkich. Druga zastosowana metoda umożliwiła interpretację i analizę norm zarówno prawa Unii Europejskiej, jak i prawa międzynarodowego. Analizie poddano normy prawa pierwotnego Unii Europejskiej, postanowienia zawartych umów międzynarodowych, zwłaszcza umów stowarzyszeniowych, Umów o partnerstwie i współpracy, umów o readmisji oraz

umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz oraz prawa wtórnego, zarówno w formie aktów wiążących prawnie, jak i niewiążących prawnie. Pomocniczo zastosowano metodę prawno-porównawczą w zakresie, w jakim niezbędne było porównanie rozwiązań prawnych przyjmowanych na forum Unii Europejskiej na poszczególnych etapach rozwoju historycznego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Rozważania szczegółowe prowadzone w niniejszej pracy ujęte zostały w pięciu rozdziałach, których kolejność jest konsekwencją określonego tytułem zakresu przedmiotowego.

W rozdziale pierwszym, tytułem wprowadzenia, zajęto się tematyką terminologiczną. Na podstawie opracowań encyklopedycznych, naukowych z zakresu prawoznawstwa i politologii oraz poglądów doktryny prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej starano się przybliżyć znaczenie pojęć: polityka, zasady ogólne prawa oraz instrument. Następnie przedstawiono genezę ustanowienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jej cele, zakres podmiotowy oraz przedmiotowy funkcjonowania. Szczegółowej analizie poddana została podstawa prawna jej funkcjonowania, a więc art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej. Rozdział drugi monografii poświęcony został analizie zasad Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, które na potrzeby niniejszej pracy zostały podzielone na dwie grupy, a mianowicie zasady naczelné, takie jak: komplementarność, zróżnicowanie oraz współodpowiedzialność, a także zasady pomocnicze, do których zaliczono: ukierunkowanie, elastyczność oraz widoczność i komunikację. W drugiej kolejności analizie poddano wartości, które stanowią podstawę aksjologiczną współpracy Unii Europejskiej z państwami sąsiedzkimi w ramach tej polityki. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 8 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. W rozdziale trzecim uwagę zwrócono na dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczy czterech partnerstw funkcjonujących w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, natomiast druga – obowiązku zapewnienia spójności polityce zewnętrznej Unii Europejskiej, analizowanej w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W rozdziale tym szczegółowej analizie poddane zostały zatem postanowienia art. 21 ust. 1 i ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. To w tym rozdziale udzielono odpowiedzi na pytanie, czym jest partnerstwo oraz jakie ma cechy. Wyjaśnienie tych ogólnych kwestii pozwoliło na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czym są funkcjonujące w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Partnerstwo Wschodnie, Synergia Czarnomorska, Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego oraz Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego oraz jakie są relacje pomiędzy nimi a samą tą polityką. Jest to zagadnienie o tyle istotne, iż pojawiały się poglądy, że

Europejskiej Polityki Sąsiedztwa już nie ma, gdyż zastąpiły ją właśnie ustanowione partnerstwa. W rozdziale czwartym poddano analizie instrumenty centralne konstrukcji prawnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, którymi są umowy międzynarodowe. Na początku wyjaśniono pojęcie umowy międzynarodowej w prawie Unii Europejskiej oraz omówiono procedurę zawierania umów międzynarodowych. Na potrzeby niniejszej monografii umowy międzynarodowe podzielone zostały na dwie grupy, tj. instrumenty podstawowe oraz instrumenty uzupełniające. Do instrumentów podstawowych zaliczono się umowę stowarzyszeniową oraz Umowę o partnerstwie i współpracy, natomiast do instrumentów uzupełniających umowę o readmisji i umowę o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Szczegółowej analizie prawnej poddane zostały podstawy traktatowe ich zawarcia oraz przepisy materialne, odniesiono się także do ich znaczenia w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Rozdział piąty poświęcony został analizie instrumentów uzupełniających konstrukcję prawną Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W tym rozdziale uwaga skupiona została na dwóch instrumentach: porozumieniu niewiążącym prawnie oraz rozporządzeniu. Widzimy więc, iż rozdział ten obejmuje dwie różne grupy różniących się od siebie instrumentów uzupełniających, tj. instrument międzynarodowy oraz instrument unijny; są to jednocześnie instrumenty niewiążące prawnie oraz wiążące prawnie. W tym rozdziale dokonano analizy istoty i znaczenia porozumień niewiążących prawnie, które również podzielone zostały na dwie grupy, tj. kompleksowe oraz sektorowe porozumienie niewiążące prawnie. Pierwsza grupa analizowanych porozumień niewiążących prawnie obejmuje: Plan działania, Agendę stowarzyszeniową oraz Priorytety partnerstwa, natomiast druga: Memorandum Porozumienie o współpracy w sektorze energetycznym oraz Partnerstwo na rzecz mobilności. Rozważania w tym rozdziale kończą kwestie poświęcone rozporządzeniu, na podstawie którego Unia Europejska ustanowiła instrument finansowy, tj. Europejski Instrument Sąsiedztwa, którego głównym zadaniem jest udzielanie wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim. Przeanalizowany materiał badawczy stał się podstawą podsumowania zawartego w zakończeniu pracy.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 31 grudnia 2019 r.

Szczególne podziękowania chciałabym złożyć recenzentkom pracy, prof. UR, dr hab. Dagmarze Kuźniar oraz prof. UO, dr hab. Joannie Ryszce za wnikliwą lekturę, cenne uwagi oraz wsparcie udzielane mi w czasie przygotowywania monografii.

Rozdział I

Zagadnienia systemowe

1. Uwagi ogólne

Istotę Unii Europejskiej (UE) określa art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który stanowi, iż „Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej «Unią», której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów. Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli”³. Jednocześnie art. 47 TUE *expressis verbis* postanawia, iż ma ona osobowość prawną. Z postanowień art. 1 wynika, iż TUE „wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”, co oznacza, jak zauważa C. Mik, iż TUE nie kończy budowy, nie jest jej zwieńczeniem, lecz jedynie wyznacznikiem nowego etapu procesu integracji europejskiej, który obejmuje nie tylko państwa, lecz również ich obywateli⁴.

Wejście w życie postanowień TL w dniu 1 XII 2009 r. spowodowało likwidację struktury trójfilarowej UE i powstanie w jej miejsce spójnej organizacji międzynarodowej wyposażonej w podmiotowość prawną i posiadającej tyle kompetencji, ile państwa członkowskie jej przyznały do osiągnięcia wspólnych celów⁵. W ostatnim akapicie art. 1 czytamy, iż UE zastępuje Wspólnotę Europejską (WE) i jest jej następcą prawnym,

³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Protokoły i Załączniki do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 202 z 7.6.2016 r., s. 1-388; C. Mik, W. Czaplinski, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 52.

⁴ *Ibidem*, s. 55.

⁵ K. Kowalik-Bończyk, M. Szwarc-Kuczer, *Traktat z Lizbony – reforma czy jej pozory*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 1, s. 36-49.

funkcjonującym na podstawie dwóch umów międzynarodowych, które mają taką samą moc prawną: TUE i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Fakt ten oznacza, iż z dniem 1 XII 2009 r. nastąpiła likwidacja struktury trójfilarowej UE oraz wprowadzenie co do zasady jednolitego reżimu prawnego, a tym samym nastąpił koniec sporów o jej charakter polityczno-prawny⁶. W rezultacie powstała spójna organizacja międzynarodowa o charakterze ponadnarodowym. Cecha ta oznacza, iż UE jest w określony sposób niezależna od państw członkowskich, gdyż przeniosły one na jej rzecz wykonywanie części swoich praw suwerennych, oraz że realizuje w swojej działalności własny interes ogólny⁷. Do zasadniczych cech UE, które odróżniają ją od innych organizacji międzynarodowych, należą te, które dotyczą jej struktury, a które znajdują swoje odzwierciedlenie w zasadzie kompetencji powierzonych przewidzianej w art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 i 2 TUE, jak również w ramach instytucjonalnych określonych w art. 13-19 TUE. Ponadto TS wielokrotnie podkreślał, iż „traktaty założycielskie UE ustanowiły, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, nowy porządek prawny, dysponujący własnymi instytucjami, na rzecz, którego państwa ograniczają w coraz szerszym zakresie swoje prawa suwerenne i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale i pochodzące z nich jednostki”⁸. Podstawowymi jego cechami są: nadrzędność względem prawa krajowego państw członkowskich⁹ oraz bezpośrednia skuteczność szeregu przepisów znajdujących zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i nich samych¹⁰. Państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, zapewnić na swoim terytorium stosowanie i poszanowanie prawa UE¹¹. Ponadto na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE są zobowiązane do podjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych, które są odpowiednie dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji UE.

⁶ J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 27.

⁷ J. Galster, *Status prawny Unii Europejskiej*, [w:] *idem* (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 122; C. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge 2006, s. 2.

⁸ Sprawa 26/62, *NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Nederlandse administratie der belastingen*, EU:C:1963:1, s. 1; sprawa 6/64, *Flaminio Costa p. E.N.E.L.*, EU:C:1964:66, s. 3; J. Barcz, *Charakter prawny Unii Europejskiej*, [w:] *idem* (red.), *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 77-78.

⁹ Sprawa 6/64, s. 5; sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH p. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3; opinia 1/91, *Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area*, ECLI:EU:C:1991:490, pkt 21; opinia 1/09, *Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych*, EU:C:2011:123, pkt 65; sprawa C-399/11, *Stefano Melloni p. Ministerio Fiscal*, ECLI:EU C:2013:107, pkt 59.

¹⁰ Sprawa 26/62, s. 23; opinia 1/09, pkt 65.

¹¹ Sprawa C-298/96, *Oelmühle Hamburg AG i Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG p. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1998:372, pkt 23.

Zgodnie z art. 47 UE posiada podmiotowość prawną. Fakt ten oznacza, że UE uzyskała podmiotowość prawnomiędzynarodową, a więc zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w płaszczyźnie prawa międzynarodowego¹². Każdy podmiot prawa międzynarodowego publicznego wywodzi swoje prawa i obowiązki z norm tego prawa, co oznacza, iż podstawą podmiotowości jest prawo, które „reguluje postępowanie podmiotów”¹³. K. Skubiszewski cechę tę określił jako „zdolność do działania w prawie międzynarodowym wywołująca skutki prawne w tym prawie”¹⁴. Jak słusznie zauważył M. Shaw, podmiotowość międzynarodowa oznacza branie udziału w obrocie międzynarodowym i jakąś formę akceptacji ze strony wspólnoty¹⁵. Udzielając więc odpowiedzi na pytanie, kto jest podmiotem prawnomiędzynarodowym, można powiedzieć, iż są nimi aktorzy/uczestnicy stosunków międzynarodowych posiadający zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych¹⁶. W opinii doradczej z 11 IV 1949 r. w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych Międzynarodowy trybunał Sprawiedliwości (MTS) orzekł, iż organizacja międzynarodowa nie musi posiadać takich samych atrybutów podmiotowości jak państwo, co nie oznacza, że jej nie posiada w ogóle¹⁷. W każdym porządku prawnym podmioty mają różny zakres praw i obowiązków, których charakter zależy od potrzeb wspólnoty międzynarodowej. Dla istnienia podmiotowości prawnomiędzynarodowej nie jest konieczne, aby statut rozstrzygał tę kwestię¹⁸. Podmiotowość UE wyznaczona jest, z jednej strony, przez kompetencje jej powierzone przez państwa członkowskie, a z drugiej strony, przez cele jej funkcjonowania sformułowane w art. 3 TUE¹⁹. Fakt ten oznacza, iż

¹² J. Kolasa, *Pojęcie współczesnej organizacji międzynarodowej*, „Przeгляд Stosunków Międzynarodowych” 1981, nr 2-3, s. 55-58; B. Mielnik, *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008, s. 48 i n.; E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007, s. 78-90; J. Klabbers, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, [w:] M. Koskanniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague 1998, s. 150-111; K. Lenaerts, E. de Smijter, *The European Union as an Actor under International Law*, „Yearbook of European Law” 1999/2000, s. 95-138.

¹³ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2006, s. 21; J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 117-118; B. Mielnik, *op. cit.*, s. 27-33; M. Perkowski, *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, Warszawa 2007, s. 462.

¹⁴ K. Skubiszewski, *Discussion*, [w:] R. Hoffman, *Non-State Actors as New Subjects of International Law*, Berlin 1999, s. 83.

¹⁵ M. Shaw, *International Law*, 4th ed., Cambridge 1994, s. 126.

¹⁶ B. Mielnik, *op. cit.*, s. 36-80; C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. II, Warszawa 2019, s. 107-196; J. Symonides, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej w świetle Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] E. Haliżak (red.), *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 36-37.

¹⁷ Opinia doradcza w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ, ICJ Rep., 1949, s. 178-180.

¹⁸ P. Gautier, *The Reparation for Injuries case Revisited: the Personality of the European Union*, [w:] J.A. Frowein, R. Wolfram (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, The Hague 2000, s. 332-361.

¹⁹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 109.

podmiotowość organizacji międzynarodowej, jaką jest UE, ma charakter pochodny, gdyż wynika z woli państw ją tworzących i równocześnie ma charakter funkcjonalny, tzn. ograniczona jest wyłącznie do funkcji przewidzianych w jej statucie²⁰. UE jako pochodny podmiot prawa międzynarodowego ma prawo do samodzielnego podejmowania działań w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, a zwłaszcza posiada kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, czynne i bierne prawo legacji, prawo do występowania z roszczeniami, prawo do ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej, prawo do korzystania z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, prawo do przystępowania i tworzenia organizacji międzynarodowych oraz prawo do stosowania sankcji²¹.

Cele polityki zewnętrznej UE w sposób ogólny zostały sformułowane w art. 3 ust. 5 TUE, zgodnie z postanowieniami którego, w stosunkach zewnętrznych UE umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ). Zauważalne jest, iż na pierwszym miejscu znajduje się cel, który odnosi się do umacniania i ochrony wartości UE wymienionych w art. 2 TUE, ochrony interesów własnych obywateli, dalej wspomniane jest zobowiązanie do prowadzenia aktywnej polityki na rzecz pokoju, a na końcu znajduje się odniesienie do zasad KNZ, zwłaszcza do zakazu użycia siły, indywidualnej i zbiorowej samoobrony oraz obowiązku rozstrzygania sporów środkami pokojowymi. Na uwagę zasługują fakt, iż opisane zostały one w sposób ogólny i mało precyzyjny, co skutkuje tym, iż, jak słusznie zauważa M. Zieliński, instytucje UE dysponują ogromną swobodą przy konstruowaniu instrumentów ich realizacji. Jednocześnie, jak podkreśla Autor, istnieje realne niebezpieczeństwo przyjmowania wielu, nieraz pozostających ze sobą w sprzeczności działań²². Ponadto, co zaznacza C. Mik, nie istnieje między nimi hierarchia, nie ma celów bardziej lub mniej ważnych. Są one wspólne dla całej UE²³.

Cele działań zewnętrznych zostały wymienione w art. 21 ust. 2 TUE, który stwierdza, iż UE określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia

²⁰ J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, wyd. 1, Warszawa 2004, s. 141.

²¹ *Ibidem*, s. 146-159; W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 428; J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 139-140; M. Perkowski, *Ewolucja podmiotowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.) *Unia Europejska w dobie reform: Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga z sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004, s. 80-95.

²² M. Zieliński, *Pojęcie i rodzaje polityk Wspólnoty Europejskiej*, [w:] G. Grabowska (red.), *Polska i Wielka Brytania wobec Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Katowice 2002, s. 242.

²³ C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Łódź 2005, s. 59.

wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych w celu: ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami KNZ, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych; wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcania wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym; przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju; niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; oraz wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym²⁴. Jednocześnie ustęp 3 niniejszego artykułu wyraźnie podkreśla, iż UE szanuje zasady i dąży do ich osiągnięcia przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie jej działań zewnętrznych, jak również zewnętrznych aspektów innych polityk UE określonych w traktatach.

Zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 2 TUE UE określa i prowadzi wspólne polityki i działania, które obejmują wszelkie dziedziny stosunków międzynarodowych, co oznacza, iż w ich zakres przedmiotowy wchodzi wszystkie kwestie z zakresu stosunków UE ze światem zewnętrznym. Wśród powyższych celów możemy wyróżnić cele ogólne, takie jak: ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami KNZ, oraz cele szczegółowe, takie jak: wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym. Cele te wymienione zostały w sposób wyczerpujący i niealternatywny. Co oznacza, iż UE nie może dodawać do powyższego katalogu żadnego nowego celu, przy czym zostały one sformułowane na tyle szeroko, iż przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej mogą obejmować praktycznie nieograniczoną liczbę celów szczegółowych. Po drugie, cele te nie mają charakteru alternatywnego, co oznacza, iż

²⁴ Art. 21 ust. 2 TUE.

UE nie może dążyć do osiągnięcia jednego z nich kosztem innego oraz że muszą być postrzegane w perspektywie celów ogólnych UE²⁵. Na uwagę zasługuje fakt, iż zakres przedmiotowy zagadnień mogących stać się przedmiotem stosunków zewnętrznych UE jest bardzo szeroki, gdyż obejmuje kwestie: polityczne, gospodarcze, społeczne oraz związane z bezpieczeństwem.

Postanowienia obu artykułów udzielają podwójnej odpowiedzi na pytanie, jakim uczestnikiem stosunków międzynarodowych jest UE. Z jednej strony jest to odpowiedź zawierająca element materialny, polegający na materialnym wyliczeniu wymagań związanych z prowadzeniem działań na arenie międzynarodowej, a z drugiej strony postanowienia art. 21 ust. 2 TUE nakładają na działania UE na arenie międzynarodowej „silny imperatyw metodologiczny”, gdyż po pierwsze, zobowiązana jest do brania pod uwagę celów i zasad wymienionych w ustępach 1 i 2 przy opracowywaniu nie tylko polityk zewnętrznych, ale również wewnętrznych, a po drugie, jej działania mają sprzyjać wielostronnemu rozwiązywaniu wspólnych problemów, jednakże z poszanowaniem wartości²⁶.

2. Europejska Polityka Sąsiedztwa w ujęciu terminologicznym

2.1. Polityka

Na przestrzeni lat definicja polityki wielokrotnie się zmieniała. Pojęcie to można interpretować na wiele sposobów z uwagi na fakt, iż brane są pod uwagę różne elementy podczas procesu jej definiowania. Ścisłe ujęcie treści pojęcia „polityka” sprawia jednak trudności, ponieważ istnieją odmienne sposoby jego pojmowania: jako sztuki rozwiązywania problemów i konfliktów społecznych bądź też jako roztropna troska o dobro wspólne. Pojęcie „polityka” ma bardzo wiele definicji i jest pojęciem o wielu znaczeniach. Słowo „polityka” pochodzi od greckiego słowa *polis*, co oznacza miasto-państwo, natomiast *politike* jest to sztuka rządzenia miastem-państwem. Polityka jest więc sztuką rządzenia państwem, braniem udziału w sprawach państwa. Wyraz *politea* oznacza idealny ustrój polityczny, społeczny, a więc polityka jest braniem udziału w sprawach społeczeństwa. Termin z języka francuskiego *poli* oznacza „gładki, grzeczny”, a pojęcie *la politique* znaczy „działalność porządna, grzeczna”. W tym ujęciu klasycznym polityka jest związana ze strukturą państwową i wykonywana wyłącznie przez powołane do tego organy państwa. Nie jest to jednak definicja pełna, gdyż nie bierze pod uwagę innych uczestników życia politycznego, np. partii politycznych czy różnych grup interesu²⁷.

²⁵ C. Mik, W. Czaplinski, *op. cit.*, s. 119.

²⁶ J. Larik, *Entrenching Global Governance: The EU's constitutional objectives caught between a sanguine world view and a daunting reality*, [w:] B. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters (eds.), *The Legal Dimension of Global Governance, What Role for the EU?*, Oxford 2013, s. 112.

²⁷ S. Grabowska (red.), *Nauka o polityce. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2015, s. 9.

Politykę można również definiować jako rodzaj działalności ludzkiej. Polityka według J. Ładosza jest to celowa i świadoma działalność ludzka związana z państwem, mająca na celu realizację interesów społecznych²⁸. Natomiast M. Krąpiec ujmując treść pojęcia „polityka” jako racjonalną działalność na rzecz wspólnego dobra²⁹. Inną jeszcze definicję tego pojęcia przedstawia F. Ryszka, według którego „polityka” to planowe i zorganizowane dążenie do zdobycia oraz utrzymania władzy – dążenie, któremu odpowiadają określone działania ludzkie³⁰. Następnym rodzajem są definicje określające politykę jako układ stosunków pomiędzy organizacjami. Polityka jest to układ relacji i odniesień pozytywnych, negatywnych i kompromisowych pomiędzy państwem a innymi organizacjami, wliczając w to inne państwa. Z tradycji nowożytnej myśli politycznej pochodzi racjonalne pojęcie polityki jako świadomych działań, mających na celu realizację dobra wspólnego, którego rozumienie wynika z wyobrażeń o naturze ludzkiej. Etyczne ukierunkowanie polityki nie jest jednak jedynym jej określeniem. Według M. Webera polityka to działania różnych podmiotów, zmierzające do zdobycia władzy politycznej lub udziału w niej³¹. W słynnym tekście *Pojęcie polityki* C. Schmitta polityka to umiejętność rozróżnienia wroga od sojusznika, umiejętność sklasyfikowania podmiotów politycznych wedle schematu „my i oni”. Dla K. Opalka polityka to działalność wytyczona przez ośrodek decyzji sformalizowanej grupy społecznej (organizacji), zmierzająca do realizacji ustalonych celów za pomocą określonych środków³². Z kolei A. Jabłoński wymienia pięć ujęć polityki. Jego zdaniem polityka to działalność instytucji państwowych; dowolny układ stosunków społecznych, w których występuje wyraźna obecność kontroli, wpływu, władzy lub autorytetu; instrument systemu społecznego zapewniający jego rozwój poprzez rozwiązywanie konfliktów; podejmowanie decyzji w ramach procesu sprawowania władzy i gry o władzę, w którym biorą udział rozmaite podmioty, oraz stanowisko postbehawioralne, przez które polityka rozumiana jest jako służba dążąca do zmniejszenia, czy też usuwania ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb ludzi³³. Z kolei J. Hausner stwierdza, iż polityka jest układem wielopłaszczyznowym, poliarchicznym, w którym można i trzeba połączyć to, co dyskursywne, z tym, co techniczne³⁴. W naukach społecznych za klasyczną jest uznawana definicja polityki M. Webera jako dążenie do udziału we władzy albo do wywierania wpływu na podział władzy. Powszechne jest także rozróżnienie polityki i życia politycznego w społeczeństwie na sferę podstawowych norm i instytucji politycznych (*polity*), sferę interesów zbiorowych,

²⁸ J. Ładosz, *Podstawy nauk politycznych*, Katowice 1971, s. 15.

²⁹ M.A. Krąpiec, *O ludzką politykę*, Lublin 1998, s. 12.

³⁰ F. Ryszka, *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992, s. 21-23.

³¹ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998, s. 18.

³² K. Opalek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 135-140.

³³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2000, s. 28.

³⁴ J. Hausner, *Nauka o polityce: przewodnik do studiowania przedmiotu*, Kraków 1983, s. 24.

stosunków władzy, podejmowania decyzji (*politics*), sferę realizacji zadań, interwencji, planowania (*policy*).

Reasumując, należy stwierdzić, iż rzeczywiście w praktyce nie występuje jedna definicja polityki i prawdą jest, że trudno ją zdefiniować. Można jednak wyróżnić ją przede wszystkim w kategoriach normatywnych, jako zbiór zasad kierujących określonymi politykami, oraz funkcjonalnych, jako zestaw konkretnych instytucji, narzędzi i działań³⁵. Polityka to ogół założeń i działań, zakładający pewną aktywność, celowość oraz wolicjonalność przedsięwzięć w porównaniu z mającym bardziej bierny charakter terminem „stosunki”, który może mieć różne kierunki, działać na różnych płaszczyznach i dotyczyć wielu szczegółowych zagadnień, takich jak: polityka zagraniczna, polityka społeczna czy polityka gospodarcza. Zatem pod pojęciem polityki w kontekście działalności UE rozumiem całość założeń, działań i instrumentów zmierzający do osiągnięcia celów określonych w art. 3 TUE³⁶. Do celów niniejszego opracowania polityki UE zostały podzielone według kryterium merytorycznego, zgodnie z którym wyróżnia się dwie grupy. Do pierwszej z nich zalicza się unijne polityki wewnętrzne, takie jak: polityki związane z ustanowieniem rynku wewnętrznego, polityki gospodarcze i finansowe oraz polityki sektorowe. Natomiast do drugiej – unijne polityki zewnętrzne, takie jak: Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), wspólna polityka handlowa (WPH), polityka w dziedzinie współpracy i rozwoju, czy też polityka z zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi.

Podobnie jak w przypadku pojęcia polityka, istnieje również wiele płaszczyzn analizy pojęcia polityki zagranicznej. Najogólniej mówiąc, stanowi ona część ogólnej polityki państwa kształtowanej w jego systemie wewnętrznym, a realizowanej w systemie międzynarodowym³⁷. Może być ona także definiowana w różny sposób. I tak J. Kukułka definiuje ją jako działalność zmierzającą do obrony i maksymalizacji uznawanych i preferowanych wartości oraz interesów wewnątrz państwa i w środowisku międzynarodowym³⁸. R. Zięba uważa, iż polityka zagraniczna stanowi rodzaj działalności celowej państwa na arenie międzynarodowej³⁹, a podobny pogląd reprezentują E. Pałyga i J. Symonides⁴⁰. Dla R. Kuźniara jest to zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek

³⁵ D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 114.

³⁶ M. Zieliński, *Pojęcie i rodzaje polityk...*, s. 241.

³⁷ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2005, s. 17.

³⁸ J. Kukułka, *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 19.

³⁹ R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, <http://www.pl.ism.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2013/02/cele-polityki-zagranicznej-panstwa.1.pdf> [dostęp: 12.01.2018].

⁴⁰ J. Symonides, *Kilka uwag o badaniach nad polityką zagraniczną*, [w:] E.J. Pałyga, R. Symonides, *Teoretyczne problemy polityki zagranicznej*, Warszawa 1978, s. 15.

państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych celów⁴¹. T. Łoś-Nowak określa ją jako dynamiczny proces formułowania i realizacji interesów narodowych w środowisku międzynarodowym⁴². Z kolei J. Frankel pisze, iż jest to „rodzaj działań i decyzji podejmowanych w stosunkach z innymi państwami”⁴³, a W. Wallace postrzega ją, „jako obszar zachowań politycznych państwa, rodzaj pomostu między sprawami wewnętrznymi państwa a jego środowiskiem międzynarodowym”⁴⁴. Wszystkie przytoczone definicje zawierają pewne elementy wspólne, które mogą być pomocne w jej zdefiniowaniu: po pierwsze, jest to zespół działań podejmowanych przez kompetentne organy państwa, po drugie, działania te skierowane są na zewnątrz, co oznacza, iż ich adresatami są inne podmioty prawa międzynarodowego, gdyż ma ona na celu wywarcie wpływu lub określenie stanowiska i postępowania tychże uczestników stosunków międzynarodowych, oraz po trzecie, działania te podejmowane są w celu realizacji nadrzędnych interesów państwa.

Dążenie UE do potwierdzenia swojej tożsamości na arenie międzynarodowej zostało zapisane w preambule podpisanego w Maastricht w dniu 7 II 1992 r. TUE, co doprowadziło do ustanowienia WPZiB jako jej drugiego filara. W ten sposób powstała, jak podkreśla się w literaturze, tzw. *high policy*, obejmująca również „miękkie” aspekty bezpieczeństwa. Z tego powodu również równoległe zaczęły funkcjonować dwie polityki zewnętrzne, z uwagi na fakt, iż nastąpiło uzupełnienie prowadzonej w ramach WE polityki określanej jako „stosunki zewnętrzne”, która traktowana była jako tzw. *low policy*⁴⁵. Zatem do czasu wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony (TL) polityka zewnętrzna UE składała się z dwóch komponentów: polityki wspólnotowej prowadzonej w ramach WE, która posiadała głównie charakter ekonomiczny i poddana była metodzie ponadnarodowej współpracy, oraz WPZiB, która oparta była o metodę międzyrządową współpracy.

Wejście w życie postanowień TL spowodowało ich zintegrowanie. Charakter i istotę polityki zewnętrznej UE określają postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych UE zawarte w Tytule V TUE, a zwłaszcza postanowienia cytowanego już art. 21 TUE. Niemniej jednak, co należy wyraźnie podkreślić, po raz pierwszy w historii funkcjonowania UE w Tytule I TUE w art. 8 TUE zamieszczone zostały postanowienia dotyczące polityki zewnętrznej UE – EPS. Z powyższych powodów politykę zewnętrzną UE można podzielić na trzy grupy obejmujące: EPS, której podstawą traktatową jest art. 8 TUE;

⁴¹ R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza. Struktura. Dynamika*, Warszawa 2000, s. 112.

⁴² T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 192.

⁴³ J. Frankel, *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, Oxford 1963, s. 1-5.

⁴⁴ W. Wallace, *Foreign Policy and Political Process: Study in Comparative Policy*, Oxford 1971, s. 7.

⁴⁵ R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państwa członkowskich*, [w:] J. Zajac (red.), *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim*, Warszawa 2014, s. 11.

WPZiB, która zgodnie z art. 24 TUE „podlega szczególnym zasadom i procedurom”, oraz pozostałe obszary unijnych działań zewnętrznych, uregulowane w Części V TFUE⁴⁶. Należy również zauważyć, iż Komisja Europejska (KE) w przyjętym 22 V 2002 r. komunikacie zatytułowanym *A Project for the European Union* stwierdziła, iż polityka zewnętrzna UE wychodzi poza tradycyjnie ramy dyplomatyczne i aspekty militarne, obejmując takie dziedziny jak wymiar sprawiedliwości, współpracę policyjną, środowisko, handel i cła, rozwój oraz reprezentowanie na zewnątrz interesów strefy euro⁴⁷.

Pod pojęciem polityki zewnętrznej UE rozumiem całokształt międzynarodowej działalności UE polegającej na wspólnym formułowaniu jej celów, tworzeniu ram instytucjonalnych niezbędnych do ich realizacji oraz podejmowaniu konkretnych działań zarówno przez instytucje UE, jak i państwa członkowskie w zakresie szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym, w analizowanym przypadku z najbliższym sąsiedztwem UE. Szczegółowa analiza postanowień zawartych w TUE i TFUE dotyczących międzynarodowej aktywności UE pozwala stwierdzić, iż unijne polityki zewnętrzne wychodzą poza ramy tradycyjnie rozumianej polityki zagranicznej⁴⁸. Wynika to z faktu, iż obejmują nie tylko polityki wymienione w postanowieniach TUE: EPS, WPZiB, ale również te wymienione w postanowieniach TFUE, takie jak: WPH, polityka na rzecz rozwoju, pomoc humanitarna, polityka stowarzyszeniowa, współpraca z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, środki ograniczające czy klauzula solidarności. Zatem polityka zewnętrzna UE złożona jest z trzech dziedzin, które różnią się nie tylko podstawami prawnymi procesów decyzyjnych, ale też tym, że ich charakter jest jakościowo różny⁴⁹. Pierwsza jest wymieniona w art. 8 TUE EPS, druga obejmuje uregulowaną w art. od 21 do 41 TUE WPZiB, w ramach której współpraca posiada nadal charakter międzyrządowy, a trzecia dotyczy zewnętrznych stosunków ekonomicznych, nazywanych w literaturze „wspólnotową polityką zagraniczną”. W postanowieniach TUE i TFUE używany jest termin działania zewnętrzne, niemniej jednak jego zakres pojęciowy odpowiada kategorii polityki zewnętrznej, o czym świadczy zastosowany podział działań zewnętrznych na trzy części składowe: EPS, WPZiB oraz „inne dziedziny”. Postanowienia regulujące EPS znajdują się w Tytule I TUE; postanowienia dotyczące WPZiB – w Tytule V TUE, natomiast postanowienia regulujące „inne dziedziny” umieszczone zostały w Części V TFUE.

⁴⁶ E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague 2002, s. 109-111.

⁴⁷ Communication from the Commission – A project for the European Union, COM (2002) 247 final, s. 12.

⁴⁸ D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 222.

⁴⁹ R. Whitman, *Creating a Foreign Policy for Europe? Implementing the Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam*, „Australian Journal of International Affairs” 1998, no 2, s. 166-167.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na kolejną cechę unijnej polityki zewnętrznej, która dotyczy udziału w niej państw członkowskich. Z tego powodu charakteryzuje ją dualizm, gdyż w jej kształtowaniu nie biorą udziału wyłącznie instytucje UE, ale również państwa członkowskie⁵⁰. Jak słusznie zauważa O. Barburska, polityka zewnętrzna UE stanowi swojego rodzaju konglomerat, w skład którego wchodzi elementy zarówno polityk prowadzonych na szczeblu unijnym, jak i krajowych polityk zagranicznych. Dotyczy to dwóch jej komponentów z uwagi na fakt, iż w obu przypadkach mamy do czynienia z łącznym oddziaływaniem szczebla unijnego oraz poszczególnych ośrodków władzy państwowej⁵¹.

Reasumując, należy stwierdzić, iż polityka zewnętrzna UE jest polityką wielopłaszczyznową, gdyż obejmuje wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez instytucje i organy UE, jak i państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym o charakterze przede wszystkim gospodarczym i polityczno-militarnym⁵². W skład tak rozumianej polityki zewnętrznej wchodzi zarówno dziedziny, które należą do kompetencji wyłącznych UE, wymienione w art. 3 TFUE, jak i kompetencji dzielonych, wymienione w art. 4 TFUE, mające charakter zarówno polityczny, jak i ekonomiczny. Co pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, iż pojmowana w ten sposób polityka zewnętrzna UE to obszar rozległy oraz niejednorodny wewnętrznie⁵³. Jak słusznie zauważa R. Kuźniar, UE uczestniczy we wszystkich rodzajach stosunków międzynarodowych, a swoją polityką zewnętrzną obejmuje zasadniczo wszystkie sprawy będące przedmiotem klasycznej polityki zagranicznej, posługuje się także takimi samymi jak państwo instrumentami polityki zagranicznej, począwszy od dyplomacji, poprzez środki prawne i gospodarcze, a skończywszy na instrumentach militarnych⁵⁴.

2.2. Zasady ogólne prawa

Zasady prawa są jedną z najistotniejszych konstrukcji normatywnych. Termin ten ma jednak różne znaczenia i jest jednym z najmniej eksplikatywnych w prawoznawstwie⁵⁵. Według słownika języka polskiego zasada to „prawo rządzące jakimiś procesami,

⁵⁰ E. Haliżak (red.), *op. cit.*, s. 22.

⁵¹ O. Barburska, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3, s. 20.

⁵² D. Milczarek, *Unia Europejska...*, s. 116.

⁵³ *Ibidem*, s. 46; S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd ed., London 2014, s. 11-14; V. Reynaert, *The European Union's Foreign policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2012, vol. 7, s. 207.

⁵⁴ R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies, *Unia Europejska: Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 42.

⁵⁵ G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 13.

zjawiskami; też: formuła wyjaśniająca to prawo; norma postępowania lub ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach⁵⁶. Prezentowane są w literaturze teoretycznoprawnej w postaci zasad-norm i zasad-postulatów lub w postaci zasad ujmowanych opisowo i dyrektywalnie. Termin „zasada prawa” jest jednak na gruncie prawoznawstwa niejednoznaczny⁵⁷. W ujęciu powszechnym przez zasadę prawa rozumie się rodzaj normy prawnej (zasada prawa w sensie dyrektywalnym). Na tle innych norm prawnych zasady prawa wyróżniają się ponadprzeciętną doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną⁵⁸. Status zasady prawa przysługuje zatem normom o najwyższej i wysokiej mocy prawnej. Niemal każda próba aproksymacji specyfiki zasad prawa rozpoczyna się od stwierdzenia, iż w doktrynie występuje szereg rozbieżności, które towarzyszą dyskusji dotyczącej tej normatywnej kategorii. Odmienności w posługiwaniu się tym terminem dostrzegalne są w poszczególnych dogmatykach prawnych. Powszechnie dodawane są przymiotniki: ogólna, ustrojowa, konstytucyjna, naczelna czy generalna, co nie sprzyja wypracowaniu jednolitego stanowiska na istotę i rolę zasad prawa w systemie prawa.

Profesor J. Wróblewski uważa, iż pojęcie zasada prawa może mieć dwa znaczenia, a mianowicie wyróżnia „zasady systemu prawa” (zasady *sensu stricto*) oraz „postulaty systemu prawa” (zasady *sensu largo*)⁵⁹. Zasady prawa *sensu stricto* określa jako zasady należące do danego systemu prawa. Cechą charakterystyczną zasad prawa jest to, iż można je stosować w większym lub mniejszym stopniu. R. Dworkin, rozważając różnice pomiędzy zasadami prawa a „zwykłymi normami”, pisze, iż charakteryzuje je „doniosłość”⁶⁰. Można zatem powiedzieć, iż zasady prawa mają coś z pojęć idealnych, co oznacza, że nigdy nie można ich zrealizować w całości, inaczej niż w przypadku pozostałych norm prawnych, które albo obowiązują, albo nie. Z tego powodu, zdaniem Autora, wypowiedzi prawne są albo normami prawnymi i można powiedzieć o nich w każdej sytuacji, iż są lub nie są przestrzegane, albo na zasady prawa, które jako bardziej „doniosłe” mogą być realizowane w większym lub mniejszym stopniu. Z kolei R. Alexy uważa, iż podstawową różnicą pomiędzy „zwykłymi” normami oraz zasadami jest to, iż te drugie są dyrektywami optymalizacyjnymi, a więc ich istota sprowadza się do tego, iż powinny być realizowane w jak największym stopniu, co określane będzie przez możliwości faktyczne i prawne⁶¹.

⁵⁶ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zasada;2543944.html> [dostęp: 4.02.2018].

⁵⁷ S. Wronkowska, Z. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 64; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 25.

⁵⁸ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, vol. LX, s. 81; J. Wróblewski, *System prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki (red.), *Teoria państwa i prawa*, wyd. 1, Warszawa 1979, s. 359-360.

⁵⁹ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1965, z. 42, s. 21.

⁶⁰ R.M. Dworkin, *Is Law a System of Rules?*, [w:] *idem* (ed.), *The Philosophy of Law*, Oxford 1977, s. 47.

⁶¹ R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000, vol. 13, s. 295.

Wśród zasad prawa *sensu stricto* można wyróżnić zasady w ujęciu dyrektywalnym i opisowym⁶². Kryterium podziału sprowadza się do procesu powstawania zasad. Zasady prawa w ujęciu opisowym występują w dwóch odmiennych, aczkolwiek powiązanych ze sobą znaczeniach. W pierwszym znaczeniu odnoszą się do „takiego czy innego ukształtowania określonych instytucji prawnych, faktycznie występującego, czy też możliwego tylko”⁶³. W drugim znaczeniu jest to „wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia”⁶⁴. Są one zatem rekonstruowane z szeregu norm obowiązujących w danym systemie prawa, stanowiąc ich uogólnienie i wskazując pomiędzy nimi np. powiązania funkcjonalne⁶⁵. Druga kategoria obejmuje zasady dyrektywalne, które definiowane są jako wypowiedzi językowe o charakterze dyrektywalnym, uznane za szczególnie doniosłe i wskazujące wzorce wymaganych zachowań lub stanów rzeczy. Reasumując, należy powiedzieć, iż zasady systemu prawa są w procesie tworzenia prawa, „czynnikiem zachowawczym sprzyjającym zachowaniu jednolitości systemu prawa”⁶⁶. Profesor J. Wróblewski wyraźnie zaznacza, iż takie podejście do roli zasad w systemie prawa jest „statyczne” w swoich założeniach, gdyż dotyczy prawa obowiązującego, a nie odnosi się do etapu jego tworzenia; to natomiast należy do postulatów⁶⁷.

Postulaty systemu prawa (zasady prawa *sensu largo*), w odróżnieniu od zasad w ścisłym tego słowa znaczeniu, nie są normami prawa, gdyż nie należą do systemu prawa⁶⁸. Postulaty systemu prawa są to wypowiedzi dyrektywalne o zasadniczym, doniosłym charakterze, którym zgodnie z systemem źródeł prawa i powszechnie uznanymi regułami walidacyjnymi nie można przyznać statusu norm prawa obowiązującego. Odnosząc się do podziału na *principles* i *policies*, o którym pisze R. Dworkin, to postulaty systemu prawa można określić jako *policies*, które stanowią pozasystemową rację dla istnienia w systemie norm o takiej, a nie innej treści⁶⁹. *Policies* ma zatem strukturę normy programowej. Postulaty systemu prawa nie są kategorią jednolitą. Wśród nich można bowiem wyróżnić tzw. postulaty prawno-porównawcze oraz prawno-naturalne. Źródłem postulatów prawno-porównawczych są pewne ustalenia dokonane na gruncie komparatystyki porównawczej⁷⁰. Z kolei postulaty o charakterze prawno-naturalnym oparte są na przyjęciu obowiązywania reguł sprawiedliwości, słuszności, „natury

⁶² J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 255-265.

⁶³ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 35-36.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 43.

⁶⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 28.

⁶⁶ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadania teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 94.

⁶⁷ J. Wróblewski, *Zasady...*, s. 258.

⁶⁸ S. Kaźmierczyk, *Próba typologii stosunków prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis Nr 1313, „Prawo” 1992, t. CCVI, s. 76-77.

⁶⁹ J. Wróblewski, *Tworzenie prawa w ujęciu systemowym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5, s. 50.

⁷⁰ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące...*, s. 22.

człowieka”, „natury instytucji” czy „natury społeczeństwa”, które w stosunku do badanego systemu prawa pozytywnego mogą występować jako postulaty systemu⁷¹. Różnice pomiędzy zasadami *sensu stricto* i zasadami *sensu largo* występują na kilku płaszczyznach⁷². Po pierwsze, o charakterze zasady prawa decyduje rodzaj aktu normatywnego, w którego przepisach normę tę zawarto; po drugie, zasadami prawa są normy stanowiące rację dla grupy norm, ewentualnie z których „w sposób uznany w doktrynie” wynikają inne normy; po trzecie, rola normy prawnej w konstrukcji instytucji prawnej; po czwarte, o zasadności normy decydują „oceny celu, zadań, funkcji w pewnym kontekście funkcjonalnym jej stosowania, głównie ze względu na cele systemu prawa w sytuacji społeczno-politycznej i w świetle ocen reguł społecznych, jakie w tej sytuacji oceniający uważa za właściwe”⁷³; po piąte, kryterium pełnionej przez normę funkcji; po szóste, kryterium niezmienności treści zasady prawa i po siódme, tytuł jednostki redakcyjnej aktu normatywnego⁷⁴.

Zasada prawa to norma prawna skorelowana z wartością⁷⁵. Rozważania o ontologicznej naturze zasad skupiają się również wokół dychotomii norma prawna a wartość. W doktrynie przyjmuje się, iż zasada ogólna, będąc normą prawną, służy ochronie wartości, chociaż sama wartością nie jest⁷⁶. Zasadnicza różnica pomiędzy zasadą a regułą polega na tym, iż zasady pozostają w związku z wartościami uznanymi przez prawodawcę za szczególnie cenne. Zasady ogólne w ten sposób rozumiane służą zatem uczynieniu systemu prawa spójnym aksjologicznie⁷⁷. Pełnią one funkcję normatywnego środka inkorporacji wartości do chronionego w ramach systemu prawnego katalogu dóbr prawnych i jednocześnie nośnika wartości. Zatem zasada ogólna w sensie ontologicznym to normatywna podstawa, z której wartości mogą być odtworzone, a która swoje pełne znaczenie uzyskuje w rezultacie interpretacji uwzględniającej kontekst jej uzasadnienia aksjologicznego⁷⁸.

Zasady prawa pełnią następujące funkcje: po pierwsze, chronią wartości prawne usytuowane na szczycie aksjologicznej hierarchii prawodawcy, wartości podstawowe dla całego systemu prawnego lub co najmniej jednej gałęzi prawa; po drugie, ukierunkowują proces interpretacji i stosowania prawa oraz jego tworzenia, służą usuwaniu luk w prawie, oraz po trzecie, są pomocne w trakcie przeprowadzania wnioskowań *per analogiam*.

⁷¹ *Ibidem*, s. 23.

⁷² S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 64-69; H. Rot, *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1994, s. 112-113; A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 206; Z. Salamowicz, *Wstęp do prawoznawstwa*, Szczytno 2003, s. 134-135.

⁷³ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące...*, s. 26.

⁷⁴ G. Maroń, *op. cit.*, s. 21-22; J. Wróblewski, *Teoria prawa*, Warszawa 1969, s. 92-96.

⁷⁵ J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012, s. 165.

⁷⁶ G. Maroń, *op. cit.*, s. 62-67.

⁷⁷ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 169.

⁷⁸ M. Zieliński, *Wykłady prawa: zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 71 i 77.

Jednakże szczególna rola przypada im w procesie operatywnej wykładni prawa, zwłaszcza w odniesieniu do interpretacyjnych reguł systemowo-aksjologicznych⁷⁹. Ponadto wskazuje się, iż operują one według schematu „bardziej lub mniej”, co oznacza, iż można je spełnić w większym lub mniejszym stopniu. Podkreśla się również ich podważalność w sensie możliwości niezastosowania zasady⁸⁰. Są one zatem częścią zbioru obowiązujących norm prawnych, tworzą wyraźnie odrębny podzbiór i powodują podział ogółu norm na dwie grupy: normy-zasady i „zwykle” normy prawne⁸¹. Są zatem normami nadrzędnymi aksjologicznie ze względu na wagę zawartych w nich treści. Mają charakter generalny i abstrakcyjny oraz uniwersalny zakres zastosowania. O szczególnym charakterze zasad prawa decydują następujące kryteria: umiejscowienie normy na określonym szczeblu hierarchii w systemie prawa; relacja normy do innych norm systemu; rola normy w wyodrębnionej całości normatywnej i uzasadnienie danej normy przez oceny pozaprawne⁸². W określonym systemie prawnym zasady tworzą kategorię norm „ogólnych” o bardzo różnym stopniu ogólności, w przeciwieństwie do zasad poszczególnych gałęzi, które charakteryzują się większą precyzją⁸³. Stanowią bardzo szczególny „drogowskaz” wskazujący kierunek stanowienia prawa, a w związku z faktem, iż wyrażają podstawowe wartości określonego systemu prawnego, odgrywają szczególną rolę w procesie interpretacji i stosowania prawa. Ponadto spajają liczne normy prawne w jednolite całości, ułatwiając ich systematyzację i czyniąc tym samym możliwe jego kodyfikację⁸⁴.

W prawie międzynarodowym publicznym zasady ogólne prawa pełnią funkcje źródeł prawa. Artykuł 38 ust. 1 lit. c Statutu MTS przewiduje, iż Trybunał, którego funkcją jest rozstrzyganie zgodne z prawem międzynarodowym przedłożonych mu sporów, stosuje zasady ogólne prawa uznane przez narody cywilizowane. Pod ich pojęciem rozumie się zasady wspólne dla systemów prawnych państw świata, uznawane powszechnie, a więc przez systemy prawne i praktykę wszystkich państw tworzących społeczność międzynarodową⁸⁵. Zasady ogólne prawa są zatem fundamentem prawa,

⁷⁹ L. Leszczyński, G. Maroń, *op. cit.*, s. 82.

⁸⁰ C. Backer, *Rules and Principles and Defeasibility*, [w:] M. Borowski (ed.), *On the Nature of Legal Principles*, Kraków 2010.

⁸¹ M. Kordela, *op. cit.*, s. 14.

⁸² J. Wróblewski, *System prawa...*, s. 359-360.

⁸³ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 55-56.

⁸⁴ M. Kordela, *op. cit.*, s. 14.

⁸⁵ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed., Oxford 2007; A. Cassese, *International Law*, 2nd ed., Oxford 2005; B. Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, London 1953; H. Lauterpacht, *The Development of International Law by International Court*, Cambridge 2011; T. Jasudowicz, *O zasadach ogólnych prawa uznanych przez narody cywilizowane – garść refleksji*, [w:] C. Mik (red.), *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*, Toruń 1997; M. Koskeniemi, *General Principles: Reflexions on Constructivist Thinking in International Law*, [w:] *idem* (ed.), *Sources of International Law*, Dartmouth 2000; C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 515; H. Thirlway, *The Sources of International Law*, [w:] M.D. Evans (ed.), *International Law*, 2nd ed., Oxford 2010.

gdyż uznane są przez wszystkie państwa bez względu na ustrój i posiadany system prawny. Jak zauważa A. Kozłowski, zasady ogólne prawa uznane przez narody cywilizowane z jednej strony powinny wyrażać sobą coś, co formalnie byłoby wspólne dla wszystkich występujących współcześnie porządków prawa krajowego, z drugiej zaś strony jego służebno-procesowe znaczenie pozwala na akceptację wniosku, że najniższy dopuszczalny w ramach art. 38 poziom „ogólności” to występowanie danej zasady w porządkach prawnych dwóch państw, które toczą spór przez MTS⁸⁶. Zasady ogólne prawa wyrażają sobą normy, co oznacza, iż stanowią one normatywne składowe międzynarodowego porządku prawnego.

W prawie międzynarodowym zasady ogólne mogą występować w prawie pozytywnym, poprzez zastosowanie zbiorczej kategorii ogólnej zasady prawa (art. 38 Statutu MTS) lub poprzez indywidualizację zasad, która przejawia się ich wymienieniem (art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych), w doktrynie prawa międzynarodowego, w prawie zwyczajowym oraz orzeczeniach sądów międzynarodowych. W sprawie *fabryki chorzowskiej* Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) orzekł, iż wyrządzenie szkody rodzi obowiązek jej naprawienia; w sprawie *cieśniny Korfu* uznał, iż dowody pośrednie są akceptowalne w systemach prawnych wszystkich państw, a ich dopuszczenie jest akceptowane przez decyzje międzynarodowe; w sprawie *świątyni Preah Vihear* MTS stwierdził, iż ciężar dowodu spoczywa na stronie, która z niego wywodzi skutki prawne; w sprawie *testów nuklearnych na południowym Pacyfiku* MTS orzekł, iż zasada dobrej wiary jest jedną z podstawowych zasad rządzących powstaniem i wypełnianiem zobowiązań międzynarodowych; w sprawie *Afryki Południowo-Zachodniej* stwierdził, iż instytucja skargi w interesie publicznym nie jest znana w prawie międzynarodowym, nie może być również traktowana jako ogólna zasada prawa; w sprawie *personelu dyplomatycznego i konsularnego Stanów Zjednoczonych w Teheranie* uznał, iż prawo międzynarodowe jest wiążące pomiędzy państwami nawet w sytuacji, gdy nie utrzymują one ze sobą stosunków dyplomatycznych; w sprawie *militarnych i paramilitarnych aktywności w i przeciwko Nikaragui* orzekł, iż zasada nieinterwencji oraz zakaz użycia siły i groźby użycia siły jako normy prawa międzynarodowego obowiązują pomiędzy państwami niezależnie od istnienia pomiędzy nimi stosunków traktatowych. Z uwagi na fakt, iż art. 38 Statutu MTS wymienia jego podstawy wyrokowania, wynika z tego, iż zasady ogólne, mają zapobiec sytuacji, w której nie mógłby wydać on rozstrzygnięcia z uwagi na brak normy traktatowej lub zwyczajowej. Jednakże dotychczasowa praktyka orzecznicza MTS wskazuje, iż zasady ogólne nie były jak

⁸⁶ A. Kozłowski, *Istota zasad ogólnych prawa i orzeczeń sądów międzynarodowych jako źródła prawa międzynarodowego*, [w:] J. Kolasa (red.), *Istota źródła w porządku prawa międzynarodowego*, Wrocław 2016, s. 183.

dotąd traktowane jako samodzielna podstawa orzekania, ale jako podstawa pomocnicza rozstrzygnięcia sporu.

W porządku prawnym UE powszechnie używane jest określenie „zasady ogólne prawa”. Pojęcie to odnosi się, jak pisze K. Wójtowicz, do podstaw tego systemu prawnego i przywołuje fundamentalne wartości, na których się on opiera. Zasady te należą do tzw. niepisanych źródeł prawa i są „konstatowane” czy też „odkrywane” przez sądy⁸⁷. C. Mik podkreśla, iż spójność i przejrzystość każdego systemu prawnego zapewniają zasady podstawowe, na których się on opiera. Są to zasady fundamentalne, które określa jako zasady strukturalne lub podstawowe unijnego prawa⁸⁸. W. Czapliński uważa, iż zasady ogólne tkwią immanentnie w traktatach i są jedynie wydobywane na zewnątrz w wyniku interpretacji traktatów⁸⁹. Z kolei Z. Brodecki w teorii piramidy dokonuje klasyfikacji zasad ogólnych i wyróżnia: idee, oparte na aksjologii, mające charakter normatywny, które są podstawą dalszych regulacji prawnych; zasady ogólne, które konkretyzują idee. Są one określone przez traktat lub wydobywane przez sędziów z przepisów traktatowych lub klauzul generalnych. Posiadają one wyższość nad zasadami zwykłymi oraz polityką; zasady zwykłe, które immanentnie tkwią w regulach, politykach lub precedensach oraz zasady polityki tworzone zarówno przez instytucje UE, w tym instytucje sądowe⁹⁰. Zdaniem A. von Bogdandy’ego zasady ogólne należy zdefiniować jako normy prawa pierwotnego o podstawowym znaczeniu, pełniące funkcje normatywne wobec całego porządku prawnego, a zarazem determinujące legitymację prawotwórczą z punktu widzenia wykonywania władzy publicznej⁹¹. Z kolei T. Tridmas określa je mianem „preontycznego prawa pisanego”, również podkreślając wieloznaczność tego terminu; rozumie je jako normy o charakterze zasadniczym – fundamentalnym dla danego systemu prawnego. Odmawia im jednak waloru źródeł prawa, przypisując wyłącznie rolę interpretacyjną⁹². Zdaniem R. Grzeszczaka zasady ogólne to reguły o charakterze niedoprecyzowanym, a zarazem o znaczeniu podstawowym dla systemu. Szczególna ich rola przejawia się w tym, iż określają pewne powinności osiągnięcia pewnych pożądanych stanów⁹³. Z kolei A. Kalisz definiuje je jako normy szczególnego rodzaju, tj.

⁸⁷ K. Wójtowicz, T. Koncewicz, *Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2003, s. 17.

⁸⁸ C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 527-528.

⁸⁹ J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 181-182.

⁹⁰ Z. Brodecki, *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Ogólne zasady prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 12-13.

⁹¹ A. von Bogdandy, J. von Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2007, s. 106-115.

⁹² T. Tridmans, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2007, s. 21-35.

⁹³ R. Grzeszczak, *Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego*, [w:] C. Mik (red.), *Ogólne zasady prawa...*, s. 159.

metanormy nadrzędne ze względu na wagę zawartych w nich treści oraz doniosłość dla całego systemu prawnego⁹⁴.

Z uwagi na fakt, iż brakuje jednej powszechnie używanej definicji pojęcia zasady ogólnej, w praktyce występują różne ich klasyfikacje. H.G. Schermers wyróżnia zasady wynikające z dziedzictwa Europy, zasady regulacyjne państw członkowskich oraz zasady ogólne wynikające z prawa UE⁹⁵. J. Boulouis pisze o zasadach ogólnych państw członkowskich; zasadach zorganizowanego systemu prawnego; zasadach wspólnotowych oraz prawach podstawowych jednostki, o ile mają znaczenie wspólnotowe⁹⁶. Z kolei T. Tridmans wymienia zasady prawa unijnego, zasady wynikające z prawa wewnętrznego państw członkowskich; oraz zasady prawa międzynarodowego. M. Cremona pisze o zasadach strukturalnych, wśród których wyróżnia zasady odnoszące się do współpracy pomiędzy podmiotami, oraz zasadach systemowych dotyczących funkcjonowania całego systemu prawa UE⁹⁷. W. Czapliński dzieli zasady na: zasady zaliczane do kanonów praworządności i państw demokratycznych oraz zasady prawa proklamowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (TS), stanowiące prawa podmiotowe jednostki. A. Kalisz stosuje podział zasad ogólnych na cztery grupy, wyróżniając: zasady konstytucyjne, wynikające z konstytucji państw członkowskich; zasady dotyczące relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a krajowym, zasady dotyczące praw i wolności politycznych oraz zasady materialne dotyczące poszczególnych dziedzin prawa wspólnotowego⁹⁸. Natomiast R. Grzeszczak wyróżnia zasady systemu prawa i zasady części systemu prawa; ogólne oraz szczegółowe; naczelne i pomocnicze; tworzenia prawa i stosowania prawa; zasady ustrojowe, proceduralne i materialne; zasady ustroju politycznego i techniczne; zasady ustanowione przez prawodawcę, wypracowane przez doktrynę oraz ukształtowane przez sądownictwo; obowiązujące z uzasadnienia tetycznego oraz pozatetycznego; zasady proste i złożone; zasady chroniące dobro jednostki, chroniące dobra ogólnospołeczne oraz chroniące oba rodzaje dóbr⁹⁹.

W polskiej literaturze przeważa podział na: zasady traktatów założycielskich, zasady strukturalne UE, zasady porządku prawnego, zasady sektorowe oraz zasady praw człowieka i prawa zasadnicze¹⁰⁰. Dokonując doktrynalnej analizy porównawczej, J. Sozański zaproponował następujący podział: na zasady sformułowane w przepisach lub

⁹⁴ A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 125.

⁹⁵ H.G. Schermers, *Judicial Protection in the European Community*, Oxford 1992, s. 28-34.

⁹⁶ J. Boulouis, *Droit institutionnel des communautés*, 4^e éd., Paris 1993, s. 57-62.

⁹⁷ M. Cremona, *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, [w:] *idem* (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford 2018, s. 15-28.

⁹⁸ A. Kalisz, *op. cit.*, s. 125-126.

⁹⁹ R. Grzeszczak, *op. cit.*, s. 161.

¹⁰⁰ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996; D. Lasok, *Prawo Unii Europejskiej*, t. 1-2, Toruń 1999; K. Kostrzewa-Myszona, *Wprowadzenie do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

wynikające z postanowień traktatów założycielskich, które określa jako zasady strukturalne, konstytucyjne, instytucjonalne lub ustrojowe, zasady wynikające z umów międzynarodowych zawartych przez UE lub państwa członkowskie z innymi podmiotami prawa międzynarodowego oraz inne, typowe zasady ogólne prawa, takie jak: ogólne zasady wspólne dla systemów prawnych wszystkich państw członkowskich; ogólne zasady prawa międzynarodowego będące częścią prawa UE oraz prawa człowieka i podstawowe wolności uznawane w UE¹⁰¹.

Reasumując, należy podkreślić, iż zasady ogólne prawa są częścią prawa pierwotnego UE, „gdyż ucieleśniają podstawowe zasady UE i jej państw członkowskich”¹⁰². Nie ma jednej powszechnie używanej ich definicji. Są to zarówno zasady pisane, jak i niepisane. Mają charakter normatywny i wysoką pozycję hierarchiczną. Ich katalog ma charakter otwarty. Ponadto w literaturze podkreśla się ich zróżnicowany charakter, przez co nie stanowią jednolitej kategorii. Z uwagi na ogólnie sformułowaną treść muszą być przedmiotem wykładni celowościowej, która należy zgodnie z postanowieniami art. 19 TUE do wyłącznej kompetencji TS. Z tego powodu nie decydują o prawach i obowiązkach, ale pozwalają TS ukształtować je zgodnie z pewną przyjętą aksjologią. Te z zasad, które wynikają z prawa pierwotnego, są jego częścią i mają pozycję hierarchicznie wyższą niż umowy międzynarodowe, a to oznacza, iż zawierane przez UE samodzielnie lub wspólnie z państwami członkowskimi umowy międzynarodowe muszą być z nimi zgodne. Zasady ogólne prawa stanowią więc kryterium legalności unijnych aktów prawa pochodnego. Do ich podstawowych funkcji należy: usuwanie luk prawnych i sprzeczności w systemie; interpretacja przepisów i ujednocnianie całego porządku prawnego; zapewnianie jednolitego stosowania prawa we wszystkich państwach członkowskich; ochrona praw podmiotowych. Zasady ogólne znajdziemy nie tylko w postanowieniach prawa pierwotnego, wynikają one również z umów międzynarodowych i orzecznictwa TS. Nie wszystkie one mają charakter zasad strukturalnych, co w dużej mierze dotyczy zwłaszcza zasad sektorowych o większym zakresie działania. Jest to także kategoria zasad ogólnych, jednakże ograniczona do poszczególnych sfer prawa UE, np. polityki zewnętrznej, funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityki handlowej, polityki transportowej czy wspólnej polityki rolnej.

Bardzo szczególne miejsce w systemie prawa UE zajmują wartości, które wywodzą się z zasad ogólnych, jednakże w przeciwieństwie do nich mają charakter bardziej syntetyczny i elementarny¹⁰³. Definiowane są jako „podstawowe nastawienia społeczeństwa

¹⁰¹ J. Sozański, *Ogólne zasady prawa...*, s. 106.

¹⁰² J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 83.

¹⁰³ A. Cieśliński, *Wartości Unii Europejskiej jako wartości konstytucyjne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3469, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, t. XCI, s. 11-26; K. Lenaerts, *Wartości Unii Europejskiej a pluralizm konstytucyjny*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, Nr 9, s. 4-6; Ł.J. Pikula, *Aksjologia Unii Europejskiej w świetle źródeł, wykładni i instytucji*, Toruń 2015.

lub jednostek charakteryzujące się szczególną mocą i przekonaniem o ich prawdziwości”¹⁰⁴. Wartości z uwagi na fakt, iż pełnią funkcję orientowania i porządkowania normatywnego, określając, co jest dobre, a co jest złe, odgrywają rolę prawnych standardów moralności lub sprawiedliwości dla norm prawnych¹⁰⁵. Z tego powodu możemy je umiejscowić pomiędzy prawem a moralnością. Artykuł 2 TUE ustanawia wartości, na których oparta jest UE, i są to wartości podstawowe i wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Zgodnie z jego postanowieniami UE opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Jest to katalog spójny i zamknięty. Jednocześnie jest on podstawową regulacją materialną, do której odwołują się następujące artykuły: art. 3 ust. 1 i ust. 5 TUE, art. 7 TUE, art. 8 ust. 1 TUE, art. 21 TUE i art. 49 TUE, co czyni z niej centralną kategorię normatywną dla unijnego porządku prawnego oraz podkreśla jej nadrzędność nad ogólnymi zasadami prawa. Jak wskazuje M. Zieliński, przepis ten pełni funkcję zasady homogeniczności z uwagi na fakt, iż stanowi on zasadę prawną, która nadaje porządkowi prawnemu UE i porządkom krajowym państw członkowskich pewien stopień zgodności umożliwiający im dalszą koegzystencję¹⁰⁶. Wartości stanowią podstawę funkcjonowania UE, ich propagowanie jest celem UE wymienionym w art. 3 ust. 1 i ust. 5 TUE i art. 21 ust. 1 TUE, wyznaczają one standardy ustrojowe nie tylko dla państw członkowskich, ale również dla państw trzecich oraz mają pozycję hierarchicznie wyższą niż zasady ogólne prawa UE¹⁰⁷.

Poszanowanie zasad ogólnych prawa w unijnym porządku prawnym zapewnia TS, który kieruje się tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich oraz wskazówkami znajdującymi się w umowach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)¹⁰⁸. Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 13 TUE na wszystkie unijne instytucje nałożony został obowiązek propagowania unijnych wartości. Wartości są również obowiązkiem państw członkowskich,

¹⁰⁴ M. Zieliński, *Wartości Unii Europejskiej*, [w:] B. Krzan (red.), *Ubi Ius, Ibi Remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, Wrocław 2016, s. 652.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 653.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 651.

¹⁰⁷ J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Toruń 2014, s. 81.

¹⁰⁸ Sprawa C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH p. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, EU:C:2004:614; sprawa C-260/89 *ERT*, EU:C:1991:254, pkt 41; sprawa C-274/99 *P. Connolly p. Komisji*, EU:C:2001:127, pkt 37; sprawa C-94/00 *Roquette Frères*, EU:C:2002:603, pkt 25 i sprawa C-112/00 *Eugen Schmidberger; Internationale Transporte und Planzüge p. Republik Österreich*, EU:C:2003:333, pkt 71.

który poddany jest kontroli TS na podstawie art. 263 TFUE, gdyż posiada kompetencję do kontroli legalności aktów ustawodawczych, aktów Rady, KE i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Kontroluje również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych UE, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. W sytuacji ich niezgodności z prawem orzeka o ich nieważności. Ponadto, na podstawie art. 340 TFUE, w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej UE powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Tak ogólne sformułowanie przesłanek odpowiedzialności pozaumownej UE pozwala TS na dużą swobodę określania zarówno materialnych, jak i proceduralnych zasad dochodzenia roszczeń. W tym przypadku odesłanie do zasad ogólnych dotyczy wyłącznie systemów prawnych państw członkowskich odnoszących się do kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej¹⁰⁹. Jak słusznie zauważa G. Tesuro, wszystkie zasady funkcjonujące w systemie prawnym UE są zasadami unijnymi. Z uwagi na hierarchiczny porządek prawny UE posiadają one własną i oryginalną specyfikę i nie powinny być traktowane jako wypożyczone¹¹⁰.

2.3. Instrument

Słownik współczesnego języka polskiego „instrument” określa jako „coś, za pomocą czego można osiągnąć zamierzony cel”¹¹¹. Podobnie definiuje go *Słownik języka polskiego PWN*, który określa to pojęcie jako „środek służący realizacji czegoś”¹¹². Również *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny* pod pojęciem „instrumentu” rozumie „coś, co pomaga osiągnąć zamierzony cel”¹¹³. Wyrazy bliskoznaczne „instrumentu” to: „narzędzie, środek, metoda, działanie”. Zgodnie z *Random House Unabridged Dictionary* instrument to „środek, za pomocą którego osiągany lub uzyskiwany jest określony cel”¹¹⁴. Natomiast *Oxford English Dictionary* definiuje „instrument” jako przedmiot używany przez podejmującego działanie podczas lub na użytek podejmowanego działania; instrument to wszystko, co służy lub przyczynia się do osiągnięcia celu lub efektu końcowego¹¹⁵.

¹⁰⁹ Sprawy połączone C-6/90 oraz C-9/90, *Andrea Francovich, Danila Bonifaci i inni p. Republice Włoskiej*, EU:C:1991:428; sprawy połączone C-46/93 oraz C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA p. Bundesrepublik Deutschland i The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*, EU:C:1996:79.

¹¹⁰ G. Tesuro, *Diritto dell'Unione Europea*, 4^a ed., Padova 2010, s. 105-110.

¹¹¹ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesny języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 324.

¹¹² M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2001, s. 746.

¹¹³ H. Zgólkowa (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, Poznań 2000.

¹¹⁴ *Random House Unabridged Dictionary*, 2nd ed., New York 2005.

¹¹⁵ J.A. Simpson, E.S.C. Weiner (eds.), *The Oxford English Dictionary*, Oxford-New York 2004.

Nie występuje ustawowa definicja tego pojęcia, gdyż niezwykle rzadko pojawia się ono w ustawach. Dla przykładu znajdziemy je w ustawie Prawo ochrony środowiska w nazwie działu II tytułu IV „Instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnej awarii przemysłowej”¹¹⁶ oraz w art. 4 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki¹¹⁷, jednakże ustawodawca nie wyjaśnił jego znaczenia. Termin ten jest także używany w doktrynie w odniesieniu do regulacji o różnych formach i szerokim zakresie. Ich zasadniczą cechą jest osiągnięcie założonego celu. W szerokim zakresie możemy zatem powiedzieć, iż pojęcie to obejmuje wszystkie obowiązujące akty prawne, np. ustawy, rozporządzenia czy dyrektywy, natomiast w zakresie wąskim obejmuje wyłącznie normy kształtujące oraz przepisy kompetencyjne¹¹⁸. Instrument można zatem określić jako normę prawną lub zbiór norm, które mają charakter przedmiotowy i teleologiczny, a więc służą do osiągnięcia określonego celu. Z uwagi na brak powszechnie obowiązującej definicji tego pojęcia nie istnieje również stypizowana jego konstrukcja. Jest to termin także sporadycznie spotykany w konwencjach międzynarodowych i protokołach do konwencji. Ponadto stosuje się go w orzecznictwie, gdzie określa on wiele regulacji materialnych i procesowych¹¹⁹.

Dla potrzeb niniejszych rozważań za instrument uznaję zarówno wszystkie obowiązujące wewnętrzne (unijne) oraz zewnętrzne (międzynarodowe) akty prawne, jak i akty niemające charakteru prawnie wiążącego służące do osiągnięcia konkretnego celu, jakim jest zgodnie z art. 8 ust. 1 TUE „utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzujące się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. Można zatem powiedzieć, iż dla potrzeb niniejszej pracy pojęcie to rozumiane jest bardzo szeroko, gdyż obejmuje wszystkie niematerialne akty służące realizacji celów EPS.

3. Geneza ustanowienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Dyskusja nad potrzebą kompleksowego uregulowania relacji UE z krajami sąsiedzkimi została zainicjowana przez KE, która w opublikowanym 15 VII 1997 r. dokumencie zatytułowanym *Agenda 2000 – Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*

¹¹⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.

¹¹⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

¹¹⁸ A. Erechemła, *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnieniu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów przyrodniczo cennych*, http://www.pogorzedy.nowskie.pl/data/referaty/IVBS/ref_13_IVBS.pdf [dostęp: 17.07.2019].

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 171-172.

zapisala potrzebę uregulowania relacji z Rosją, Ukrainą, Białorusią oraz Mołdawią¹²⁰. W kontekście relacji z przyszlými nowymi krajami sąsiedzkimi możemy przeczytać, iż „po przyjęciu nowych krajów członkowskich Unia będzie miała stosunkowo długie odcinki bezpośredniej granicy z Rosją; jej sąsiadami staną się też Ukraina, Białoruś i Mołdawia. Dzięki uzyskaniu bezpośredniego dostępu do Morza Czarnego nastąpi intensyfikacja kontaktów z krajami regionu Kaukazu i Azji Środkowej. Nowe granice Unii sięgną należącego do Rosji Obwodu Kaliningradzkiego. Dla Unii w nowym kształcie duże znaczenie będzie miało pogłębienie stosunków z Rosją, Ukrainą i członkami Wspólnoty Niepodległych Państw; podstawą relacji z tymi państwami będą Umowy o partnerstwie i współpracy (PCA). Wśród nowych sąsiadów znajdują się również państwa bałtyckie, w związku z tym wzrośnie znaczenie przyszłej stabilności, którą będzie można osiągnąć dzięki rzeczywistej i pełnej dobrej woli współpracy w tym regionie”¹²¹.

W opublikowanym 13 XI 2001 r. komunikacie zatytułowanym *Making a success of Enlargement Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Each of the Candidate Country* KE wyraźnie stwierdziła, iż przyszłe relacje pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi będą ewoluować i z czasem ulegną zmianie¹²². Na ten fakt wpłyną zarówno wspólne interesy, jak i wyzwania, które pojawią się we wzajemnej współpracy. Do pierwszej grupy KE zaliczyła otwarcie rynków i konieczność przeprowadzenia reform gospodarczych, a do drugiej rozpoczęcie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym dialogu dotyczącego migracji, zwalczania nielegalnej imigracji czy handlu ludźmi. KE wyraźnie podkreśliła, iż przyszłe relacje z jej sąsiadami będą polegały na utworzeniu strefy wolnego handlu, opartej o wspólne unijne wartości takie jak: demokracja, przestrzeganie praw człowieka i jego podstawowych wolności oraz państwa prawnego¹²³. Natomiast w komunikacie *Towards the enlarged Union – Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries* KE w kontekście relacji z przyszlými sąsiadami zauważyła konieczność ustanowienia nowej polityki sąsiedzkiej przynoszącej korzyści wszystkim zainteresowanym, której zasadniczym celem będzie wypracowanie spójnego podejścia UE do państw sąsiedzkich. Polityka ta miała zapewnić, iż rozszerzona UE zachowa postawę otwartą oraz wzmocni

¹²⁰ Agenda 2000 – Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie UE/Agenda_2000_-_UE_rozszerzona_i_silniejsza.pdf [dostęp 5.03.2018].

¹²¹ *Ibidem*, s. 40-41.

¹²² Commission of the European Communities, *Making a success of Enlargement Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Each of the Candidate Country*, COM (2001) 700 final.; H. Brücker, P.J.H. Schröder, Ch. Weise, *Doorkeepers and Gatecrashers: EU Enlargement and Negotiation Strategies*, „DIW Discussion Papers” 2003, no 342, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/18078/1/dp342.pdf> [dostęp: 5.05.2017].

¹²³ Commission of the European Communities, *Making a success of Enlargement...*, s. 7.

wspólne interesy i działania z sąsiadami z Bałkanów Zachodnich, Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego, zwłaszcza doprowadzi do wzrostu dynamiki we wzajemnym handlu i intensyfikacji współpracy gospodarczej pomiędzy UE i jej sąsiadami¹²⁴.

Następnie do dyskusji włączył się Minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, J. Straw, który w liście skierowanym 28 II 2002 r. do prezydencji hiszpańskiej zaproponował rozwinięcie relacji między UE i państwami Europy Wschodniej – Białorusią, Ukrainą i Mołdawią, które polegałyby na nadaniu tym państwom „specjalnego statusu sąsiada” we wzajemnych relacjach, opartych na zasadach demokracji oraz wolnego rynku¹²⁵. Autor uważał, iż planowane rozszerzenie o państwa Europy Wschodniej może spowodować liczne zagrożenia dla UE, związane zwłaszcza ze wzrostem transgranicznej przestępczości zorganizowanej, przemytem oraz nielegalną imigracją¹²⁶. Również przewodniczący KE, R. Prodi, potwierdził w swoim wystąpieniu 5 XII 2002 r. konieczność rozpoczęcia rozmów nad przyszłą, nową polityką UE wobec jej przyszłych sąsiadów, stwierdzając, że „[...] mapa polityczna Europy ulegnie zmianie za dwa lata, dzisiaj już musimy rozpocząć debatę na forum UE i zdecydować gdzie znajdują się granice Europy, aby w przyszłości nie doszło do powstania nowej granicy, która będzie nie do pokonania przez inne państwa”¹²⁷, a nowa polityka, jego zdaniem, powinna oferować „więcej niż partnerstwo, ale mniej niż członkostwo”. W jej ramach będą zawierane nowe umowy, które „powinny dla krajów partnerskich być atrakcyjne, motywujące i dynamiczne, nie powinny zawierać obietnicy członkostwa, ale również nie powinny jej wykluczać”. Zdaniem Autora UE powinna przyznać przyszłym krajom sąsiedzkim takie same zasady w obszarze handlu i współpracy gospodarczej, z jakich korzystają państwa członkowskie. Do korzyści wynikających z takiego rozwiązania zaliczył: intensyfikację wymiany handlowej, zwiększoną pomoc finansową oraz integrację z rynkiem UE w ramach czterech swobód. To podczas tego wystąpienia tak często cytowane były, w kontekście EPS, słowa, iż w ramach nowej polityki sąsiedzkiej UE zaoferuje swoim nowym sąsiadom „dzielenie się wszystkim z wyjątkiem instytucji”¹²⁸.

¹²⁴ Commission of the European Communities, *Towards the enlarged Union – Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Each of the Candidate Countries*, COM (2002) 700 final, s. 6.

¹²⁵ M. Comelli, E. Greco, N. Tocci, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders Through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no. 12, s. 203-204.

¹²⁶ F. Attinà, R. Rossi (eds.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania 2004, s. 15-19.

¹²⁷ R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, wystąpienie podczas Sixth ECSA – World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, www.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm [dostęp: 6.02.2018].

¹²⁸ R. Dannreuter, *Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no. 11, s. 4-6; K. Magen, *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, „Columbia Journal of European Law” 2006, no 12, s. 383-427.

W dniu 15 IV 2002 r. kwestia przyszłych relacji UE z jej sąsiadami była przedmiotem dyskusji, która odbyła się tego dnia na forum Rady¹²⁹. Ministrowie spraw zagranicznych pozytywnie ocenili inicjatywę KE i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (Wysoki Przedstawiciel), mającej na celu przygotowanie i przedstawienie w drugiej połowie 2002 r. propozycji mających na celu wzmocnienie relacji pomiędzy UE i jej sąsiadami, opierających się na podejściu zróżnicowanym, biorącym pod uwagę stan obecnych relacji z danym państwem, jak również ich poziom rozwoju politycznego i ekonomicznego oraz różne aspiracje¹³⁰. Niemniej jednak bezpośrednim impulsem do wypracowania nowego podejścia UE wobec wschodnich sąsiadów był skierowany 8 VIII 2002 r. przez Ch. Patten a i J. Solanę do prezydencji duńskiej list zatytułowany *Szersza Europa*¹³¹. Autorzy położyli w nim nacisk na zintensyfikowanie współpracy z krajami sąsiedzkimi – państwami Europy Wschodniej, basenu Morza Śródziemnego oraz państwami Bałkanów Zachodnich. Współpraca taka, zdaniem Autorów, powinna być elastyczna i uwzględniająca zasadę zróżnicowania, tzn. uwzględniać różny charakter tych państw, odmienne problemy oraz inne mechanizmy ich rozwiązywania. Polityka taka powinna być zatem prowadzona za pomocą różnych instrumentów, ale jednocześnie oparta na wspólnych wartościach UE, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Przestrzegając tych zasad, UE powinna budować stabilność w swoim najbliższym sąsiedztwie i więzi gospodarcze oraz zachęcać swoich sąsiadów do harmonizacji ustawodawstwa krajowego z *acquis communautaire* tak, aby stworzyć im możliwość uczestniczenia w unijnych politykach¹³². Autorzy postulowali zacieśnienie współpracy w pięciu następujących obszarach: dialogu politycznego; współpracy gospodarczej i handlowej; budowy wspólnego systemu bezpieczeństwa i współpracy w wymiarze regionalnym; pomocy finansowej, a w dalszej perspektywie włączenie państw sąsiedzkich do wybranych polityk i programów wspólnotowych¹³³. Zatem, na co warto zwrócić szczególną uwagę, Autorzy zaproponowali odejście od jednolitego modelu kształtowania relacji z państwem sąsiedzkim na rzecz podejścia zróżnicowanego, które będzie brało pod uwagę rzeczywiste potrzeby i oczekiwania.

Powyższe założenia nowej polityki sąsiedzkiej UE poparte zostały przez Radę podczas jej posiedzenia w dniu 18 XI 2002 r.¹³⁴ Polityka ta została określona jako *Inicja-*

¹²⁹ Council of the European Union, 2421st Council Meeting, General Affairs, 7705/02, Luxembourg, 15.04.2002, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7705-2002-INIT/en/pdf> [dostęp: 11.04.2018].

¹³⁰ *Ibidem*, s. 10.

¹³¹ C. Patten, J. Solana, *Joint Letter on Wider Europe*, www.ec.europa.eu/world/en/pdf/_0130163334_001_en.pdf [dostęp: 12.07.2018].

¹³² R. Zaiotti, *Of Friends and Faces: Europe's neighbourhood Policy and the Gated Community Syndrome*, „European Integration” 2007, no 29(2), s. 143.

¹³³ C. Patten, J. Solana, *Joint Letter...*, s. 2-3.

¹³⁴ Council of the European Union, 2463rd Council meeting, General Affairs, Brussels, 18 November 2002, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14183-2002-INIT/en/pdf> [dostęp: 2.04.2018].

tywa na rzecz Nowego Sąsiedztwa oraz zdefiniowane zostały jej dwie główne zasady, a mianowicie: dyferencjacja, podkreślająca zróżnicowane podejście UE do budowania przyszłych relacji z jej sąsiadami w zależności od sytuacji politycznej i ekonomicznej oraz celów wzajemnej współpracy, oraz warunkowość, która oznacza, iż rozwój współpracy w ramach nowej polityki będzie uzależniony od postępów w procesie implementacji niezbędnych reform oraz chęci przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, przestrzegania praw człowieka i zasad państwa prawnego¹³⁵. Powyższe założenia zostały potwierdzone w konkluzjach Prezydencji, ogłoszonych 13 XII 2002 r. po zakończonym posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się w Kopenhadze¹³⁶. Zdaniem Rady Europejskiej zasadniczym celem nowej polityki sąsiedzkiej, która swoim zasięgiem miała objąć: Rosję, Ukrainę, Mołdawię i Białoruś oraz państwa południowe basenu Morza Śródziemnego, miało być uniknięcie nowych linii podziałów w Europie, które mogłyby powstać po planowanym na 2004 r. rozszerzeniu UE, oraz promowanie stabilności i dobrobytu wewnątrz UE i poza jej granicami¹³⁷. Podkreślone zostało również, iż podstawami tej polityki będą wspólne unijne wartości, reformy ekonomiczne, zrównoważony rozwój i handel oraz rozwój wspólnych inicjatyw. W przemówieniu wygłoszonym w grudniu 2002 r. przewodniczący KE R. Prodi scharakteryzował nową unijną propozycję skierowaną do państw sąsiedzkich w następujący sposób: „Moim celem jest przedstawienie naszym wschodnim i południowym sąsiadom, nowej inicjatywy, mającej na celu zdynamizowanie istniejących już procesów oraz rozwój nowego i ewoluującego partnerstwa”¹³⁸. Argumentował on konieczność ustanowienia unijnej polityki sąsiedzkiej tym, iż proces rozszerzenia UE nie może trwać w nieskończoność, natomiast UE musi być przygotowana na zaoferowanie swoim nowym sąsiadom „czegoś więcej niż partnerstwo, jednocześnie czegoś mniej niż członkostwo”. Wyraźnie zatem zostało powiedziane, iż nowa polityka sąsiedzka będzie polityką niezależną od polityki rozszerzenia, mającą na celu zapewnienie stabilności poza granicami UE, przewidującą ustanowienie „ewoluującego partnerstwa” opartego na wspólnych inicjatywach.

¹³⁵ G. Sasse, „*Conditionality-lite*”: *The European Neighbourhood Policy and the EU's Eastern Neighbours*, [w:] N. Cesarini, C. Musu (eds.) *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road towards Convergence*, London 2007, s. 163.

¹³⁶ European Council, Presidency Conclusions. Copenhagen European Council 12-13.12.2002, 15917/02, Brussels, 29 January 2003, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/> [dostęp: 2.02.2018].

¹³⁷ *Ibidem*, s. 3: „The enlargement will bring about new dynamics in the European integration. This presents an important opportunity to take forward relations with neighbouring countries based on shared political and economic values. The Union remains determined to avoid new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union”.

¹³⁸ R. Prodi, „*A Wider Europe*”: *A Proximity Policy as the Key to Stability*, Przemówienie wygłoszone podczas szóstej światowej ESCA Konferencji odbywającej się w Brukseli w dniach 5-6.12.2002 r., SPEECH/02/619.

Dyskusja na forum europejskim dotycząca nowej polityki sąsiedzkiej rozpoczęła się 11 III 2003 r. po przedstawieniu przez KE komunikatu zatytułowanego *Szersza Europa – sąsiedztwo. Nowe ramy dla stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*¹³⁹. W Komunikacie tym po raz pierwszy KE zaprezentowała całościową wizję relacji UE z bezpośrednio z nią sąsiadującymi państwami Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego. Komunikat przewidywał, że przystąpienie do UE nowych państw członkowskich wzmocni interesy UE w zacieśnianiu więzi z nowymi sąsiadami, a zdolności UE do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa, stabilności i zrównoważonego rozwoju nie da się już rozdzielić od polityki ścisłej współpracy z sąsiadami. UE musi działać na rzecz promowania regionalnej i międzynarodowej współpracy i integracji, które są warunkami koniecznymi dla zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, wyeliminowaniu ubóstwa i podziałów społecznych¹⁴⁰. KE sformułowała dwa zasadnicze cele nowej polityki sąsiedzkiej: po pierwsze, redukcję ubóstwa i stworzenie obszaru dobrobytu i wspólnych wartości, opartego na integracji gospodarczej, wzmocnieniu dialogu politycznego, współpracy kulturalnej i transgranicznej, oraz zapobieganie konfliktom i wspólne ich rozwiązywanie, a po drugie, preferencyjne traktowanie i przyznanie konkretnych korzyści, odpowiadające poczynionym postępom w zakresie reform politycznych i gospodarczych. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w Komunikacie południowi i wschodni sąsiedzi UE zostaliby objęci jednolitą strategią współpracy, oferującą im takie same korzyści, niemniej jednak zgodnie z zasadą dyferencjacji szczegółowe warunki i zasady wzajemnej współpracy różniłyby się pomiędzy poszczególnymi państwami i byłyby dostosowane do ich indywidualnych potrzeb¹⁴¹. Nową polityką sąsiedzką miały zostać objęte tylko te z państw, które do UE przystąpić nie mogą, a więc państwa basenu Morza Śródziemnego oraz te, które w przyszłości do UE będą mogły przystąpić, ale w chwili obecnej nie spełniają kryteriów określonych w art. 49 TUE. Do „kręgu przyjaciół” zaliczono: Rosję, Ukrainę, Białoruś, Mołdawię i państwa basenu Morza Śródziemnego: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Libię, Liban, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję. KE potwierdziła, że „wzmocnione relacje z tymi państwami będą oparte na długookresowym podejściu, promowaniu reform, zrównoważonego rozwoju i handlu”. Nowym celem UE w stosunku do nowych krajów sąsiedzkich miało być rozwijanie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa, „kręgu przyjaciół”, z którymi UE będą łączyły bliskie, pokojowe i oparte na wzajemnej

¹³⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final.

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 3.

¹⁴¹ R. Rossi, *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, [w:] F. Attinà, R. Rossi (eds.), *op. cit.*, s. 11.

współpracy relacje. Swoim nowym sąsiadom UE postanowiła zaoferować udział w rynku wewnętrznym oraz dalszą integrację i liberalizację przepływu towarów, usług, kapitału i osób¹⁴². Zatem polityczna stabilność i rozwój gospodarczy stały się głównymi ideami nowej unijnej polityki sąsiedzkiej, które miały doprowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego tych państw, bezpieczeństwa regionalnego i bezpieczeństwa UE. Podstawę aksjologiczną współpracy miały tworzyć wartości wymienione w art. 2 TUE jako wartości podstawowe o fundamentalnym konstytucyjnym znaczeniu: zasada wolności, równości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości.

Głównym zadaniem polityki sąsiedzkiej miało być stworzenie obszaru stabilności i dobrobytu, a wszystkie podejmowane w ramach niej działania muszą pomóc w przezwyciężeniu skutków politycznej niestabilności, kryzysu gospodarczego, trudności instytucjonalnych, konfliktów wewnętrznych, ubóstwa i społecznego wykluczenia¹⁴³. Szczególnie ważne wydaje się to w kontekście państw basenu Morza Śródziemnego, w przypadku których – z wyjątkiem Izraela i Libanu – średni dochód PKB *per capita* wynosi pomiędzy 1850 euro. Ponadto w państwach basenu Morza Śródziemnego występuje bardzo duży odsetek osób żyjących w skrajnej nędzy. Około 30% populacji na utrzymanie dzienne przeznacza mniej niż 2 \$, współczynnik analfabetyzmu przekracza 80%, 1,5% populacji korzysta z Internetu, a ok. 3,5% posiada dostęp do komputera¹⁴⁴. W komunikacie wymienione zostały również konkretne korzyści dla krajów partnerskich, wynikające z uczestnictwa w ramach polityki sąsiedzkiej, takie jak: rozszerzenie stosowania zasad jednolitego rynku, preferencje handlowe i otwarcie rynków zmierzające do utworzenia strefy wolnego handlu; stworzenie perspektyw legalnej imigracji i przepływu osób; pogłębianie współpracy mającej na celu zapobieganie i zwalczanie wspólnych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem; większe zaangażowanie UE w zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysowe; zwiększenie wysiłków mających na celu promowanie praw człowieka; współpracę kulturalną i zwiększenie wzajemnego zrozumienia; włączanie sąsiadów w transeuropejskie sieci: transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne; promocję inwestycji zagranicznych i ich ochrony prawnej; popieranie integracji sąsiadów ze światowym systemem handlowym; lepiej dostosowaną pomoc do potrzeb poszczególnych państw; nowe źródła finansowania¹⁴⁵.

¹⁴² E. Johansson-Nougés, A "ring of friends"? *The implications of the European Neighbourhood Policy for Mediterranean*, „Mediterranean Politics” 2004, vol. 9, no 2, s. 240-247.

¹⁴³ R. Rossi, *op. cit.*, s. 6-8.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 7.

¹⁴⁵ *Ibidem*, s. 10-15; R. Balfour, A. Rotta, *Beyond Enlargement: the European Neighbourhood Policy and Its Tools*, „The International Spectator” 2005, no 1, s. 8.

Na podstawie powyższego komunikatu KE i propozycji przedstawionych przez Ch. Pattenę i J. Solanę dnia 16 VI 2003 r. przedstawione zostały przez Radę konkluzje dotyczące nowej polityki UE wobec państw sąsiedzkich¹⁴⁶, które następnie zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na szczycie w Salonikach w dniach 19-20 VI 2003 r.¹⁴⁷ Nowa polityka sąsiedzka miała być ambitna i wszechstronna oraz oparta na unijnych wartościach. Szefowie państw i rządów *expressis verbis* stwierdzili, iż, „jesteśmy zaangażowani w proces tworzenia silniejszych powiązań i mostów współpracy z naszymi sąsiadami oraz w przyszły podział wspólnoty wartości z innymi, którzy znajdują się poza jej obrębem. Stabilność i dobrobyt naszych sąsiadów są nierozdzielnie powiązane z naszymi. Aby umocnić nasze wspólne wartości, opracowaliśmy nową politykę na rzecz Szerszej Europy, naszego nowego sąsiedztwa”¹⁴⁸. Postanowiono, iż polityka ta nie będzie zastępowała dotychczasowych form współpracy, ale będzie wspierać działania podejmowane przez nowych wschodnich i południowych sąsiadów mające na celu zbliżenie do UE. Określono, iż będzie ona realizowała dwa zasadnicze cele, które znalazły się również w przedstawionym przez KE komunikacie *Wider Europe*: po pierwsze, zmniejszenie ubóstwa i stworzenie obszaru dobrobytu, wspólnych wartości, pogłębionej integracji gospodarczej, wzmocnienie dialogu politycznego, współpracy kulturalnej i transgranicznej oraz wspólne zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie; po drugie, dyferencjacja konkretnych beneficjentów i preferencyjnych stosunków oferowanych przez UE, wzmocnienie postępu w reformach, zwłaszcza politycznych, gospodarczych oraz w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych¹⁴⁹. Ważne decyzje zapadły również w stosunku do przyszłych relacji z państwami arabskimi. Postanowiono o umocnieniu partnerstwa z nimi poprzez podejmowanie działań mających na celu intensyfikację dialogu politycznego, pluralizmu i demokratycznych reform, rozwoju gospodarczego i społecznego oraz dialogu między kulturami, wyznaniem i cywilizacjami.

Jednocześnie zobowiązano KE i Wysokiego Przedstawiciela do opracowania szczegółowego programu prac, z pełnym uwzględnieniem obecnych polityk i programów, w szczególności procesu barcelońskiego oraz Nowej Inicjatywy Sąsiedzkiej. Program

¹⁴⁶ Council of the European Union, 2518th Council meeting, External Relations, 10369/03, Luxembourg, 16.06.2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10369-2003-INIT/en/pdf> [dostęp: 22.05.2018].

¹⁴⁷ European Council, Presidency Conclusions. Thessaloniki European Council 19-20.06.2003, 11638/03, Brussels, 1.10.2003, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/> [dostęp: 22.05.2018].

¹⁴⁸ *Ibidem*, s. 14.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pkt 44: „Enlargement is expanding the borders of our European Union and is bringing us closer to new neighbours. In Athens we declared «We are also committed to developing ever deeper ties and bridges of cooperation with our neighbours and to share the future of this community of values with others beyond our shores». Their stability and prosperity is inextricably linked to ours. To reinforce our shared values and promote our common interests, we have been developing new policies toward Wider Europe, our New Neighbourhood”.

taki zatytułowany *Wzmocnienie partnerstwa pomiędzy Unią Europejską i światem arabskim* został przedstawiony przez Ch. Pattena i J. Solanę w Brukseli w dniu 4 XII 2003 r.¹⁵⁰ Do zasadniczych celów nowego i wzmocnionego partnerstwa zaliczono: po pierwsze, podejmowanie działań na rzecz pokoju, stabilności i dobrobytu, poprzez wspólną walkę z terroryzmem, nieproliferację broni masowego rażenia i podejmowanie wysiłków w celu rozwiązania konfliktu izraelsko-arabskiego, a po drugie, zachęcanie, wspieranie i ułatwianie przeprowadzenia reform politycznych, gospodarczych i społecznych, w czym głównym instrumentem miał pozostać proces barceloński i zawierane nowe Układy eurośródziemnomorskie, przewidujące utworzenie eurośródziemnomorskiej strefy wolnego handlu między UE i jej partnerami oraz zwiększone wsparcie finansowe. Mając na względzie realizację tych dwóch strategicznych celów, Autorzy zaproponowali podjęcie działań w trzech obszarach: reform politycznych, poprzez pogłębienie dialogu politycznego; rozwój wsparcia w obszarach dobrych rządów, rządów prawa i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności; reformę systemu wymiaru sprawiedliwości, wymianę dobrych praktyk; intensyfikację dialogu dotyczącego zapobiegania konfliktom, zwalczania terroryzmu i nieproliferaacji broni masowego rażenia; reform ekonomicznych, mające na celu liberalizację handlu między UE i jej partnerami oraz pomiędzy samymi krajami partnerskimi. Ponadto, postanowiono kontynuować procesy liberalizacyjne w ramach Partnerstwa eurośródziemnomorskiego, w tym również liberalizację handlu artykułami rolnymi i usługami oraz wspieranie regionalnych inicjatyw integracyjnych oraz reform społecznych i dialogu kulturowego, zwłaszcza dotyczących migracji¹⁵¹.

W dniu 1 VII 2003 r. KE przedstawiła propozycję ustanowienia Nowego Instrumentu Sąsiedztwa, który zastąpiłby dotychczas funkcjonujące instrumenty wsparcia finansowego takie jak: INTERREG, PHARE, TACIS, CARDS i MEDA¹⁵². W dokumencie KE zaproponowała podejście dwuetapowe do tej kwestii. W trakcie pierwszego etapu, trwającego w latach 2004-2006, położony miał zostać nacisk na poprawę koordynacji funkcjonowania wymienionych wyżej instrumentów wsparcia finansowego państw sąsiedzkich oraz wprowadzenie sąsiedzkich programów finansowych. W drugim etapie, który miał rozpocząć się w 2006 r., KE miała zaprezentować nowy instrument udzielający wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim. Inicjatywa ta została zaakceptowana

¹⁵⁰ Wspólny dokument Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, *Wzmocnienie partnerstwa pomiędzy Unią Europejską i światem arabskim*, http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_3078_en.htm [dostęp: 15.01.2018].

¹⁵¹ A. Juncos, R. Whitman, *Europe as a regional Actor: Neighbour lost?*, „Journal of Common Market Studies” 2015, Vol. 53, s. 22.

¹⁵² Communication from the Commission, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM (2003) 393 final.

przez Radę w trakcie spotkania w Luksemburgu w dniach 12-13 X 2003 r.¹⁵³ i Radę Europejską na odbywającym się w Brukseli szczycie w dniach 16-17 X 2003 r.¹⁵⁴

PE również włączył się do dyskusji mającej na celu wypracowanie założeń nowej unijnej polityki sąsiedzkiej i w dniu 5 XI 2003 r. przedstawił projekt rezolucji dotyczącej polityki sąsiedztwa UE¹⁵⁵. Zgodnie z jego treścią polityka sąsiedztwa powinna obejmować trzy zasadnicze obszary współpracy: zintensyfikowany dialog polityczny, kwestie dotyczące bezpieczeństwa oraz zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny. Wzajemne relacje między UE i krajami partnerskimi powinny być oparte na wartościach wymienionych w art. 2 TUE. Następnie w dniu 14 IV 2004 r. przyjął projekt raportu dotyczącego ustanowienia polityki sąsiedzkiej UE¹⁵⁶. Jego zdaniem, w ramach nowej polityki sąsiedzkiej powinna zapewnić krajom partnerskim pełen dostęp do rynku wewnętrznego, umożliwić im udział w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, zintensyfikować współpracę w obszarze spraw wewnętrznych i administracji oraz w dziedzinie nauki, kultury, edukacji, środowiska i polityki energetycznej.

Konieczność wypracowania nowej polityki sąsiedztwa znalazła się również w przyjętej przez Radę Europejską 12 XII 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB)¹⁵⁷. W dokumencie tym określone zostały określone globalne zagrożenia, główne wyzwania oraz cele strategiczne bezpieczeństwa europejskiego. Jednym z kilku celów strategicznych wymienionych obok zwalczania terroryzmu, rozwiązywania konfliktów regionalnych czy nieprolifracji broni masowego rażenia było budowanie bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie. Z tych właśnie powodów, UE „powinna promować stworzenie pierścienia dobrze zarządzanych krajów na wschód od UE i wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, z którymi to krajami będą ją łączyć bliskie stosunki oparte na współpracy”¹⁵⁸. Ponownie podkreślono, iż nowa polityka sąsiedzka nie może tworzyć nowych linii podziałów w Europie, z tego powodu UE powinna bardziej zaangażować się we współpracę polityczną

¹⁵³ Council of the European Union, 2533rd Council meeting, External Relations, 13099/1/03, Luxembourg, 13.10.2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13099-2003-REV-1/en/pdf> [dostęp: 3.02.2018].

¹⁵⁴ European Council, Presidency Conclusions. Brussels European Council, 16-17.10.2003, 15188/03, Brussels, 25.11.2003, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/> [dostęp: 3.02.2018].

¹⁵⁵ European Parliament, Report on Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, 104-2003/2018 (INI).

¹⁵⁶ Draft Report on the European Neighbourhood Policy (2004/2166 (INI)), Committee on Foreign Affairs, 14.04.2004.

¹⁵⁷ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 70, s. 94 i n; Rada Europejska, Report on Implementing of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World, 11.12.2008, S407/08.

¹⁵⁸ R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2006, s. 235-238; Ch. Heusgen, *Implementing the European Security Strategy*, [w:] S. Biscop (ed.), *Audit of the European Strategy*, „Egmont Paper” 2004, no 3, s. 7-8; S. Biscop, *The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security*, „Sécurité & Stratégie” 2004, no. 82, s. 32-34.

i gospodarczą z państwami Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i basenu Morza Śródziemnego. Za strategiczny cel, do rozwiązania którego Europa, ONZ, USA i Rosja powinny wspólnie dążyć, uznano konflikt arabsko-izraelski. Ponadto, zdaniem Rady Europejskiej, UE powinna zintensyfikować współpracę gospodarczą, obronną i kulturalną z krajami śródziemnomorskimi w ramach procesu barcelońskiego oraz rozważyć rozszerzenie kontaktów ze światem arabskim¹⁵⁹.

Istota polityki sąsiedzkiej została przedstawiona podczas przemówienia wygłoszonego w dniu 1 V 2004 r. w Dublinie przez przewodniczącego KE R. Prodiego z okazji przyjęcia dziesięciu nowych państw do UE. Nazwał on nową unijną politykę sąsiedzką rozszerzeniem bez instytucjonalizacji. Oświadczył, iż UE powinna przyjąć odpowiedzialność za państwa z nią graniczące, z którymi dzieli liczącą ponad 5000 km granicę. Ponadto powinna ustanowić krąg przyjaciół rozciągający się od Rosji do Maroka, z którymi dzieli te same troski polityczne lub gospodarcze, jak też o uniemożliwienie, aby linie niezgody przecięły Europę, a bariery odgrodziły obydwa brzegi Morza Śródziemnego¹⁶⁰.

Polityka sąsiedztwa, nazwana jako EPS, została ustanowiona w dniu 12 V 2004 r., w którym KE przyjęła komunikat zatytułowany *Europejska Polityka Sąsiedztwa – dokument strategiczny* (Strategia)¹⁶¹. W jego postanowieniach możemy przeczytać, iż wizja EPS obejmuje krąg krajów dzielących podstawowe wartości i cele UE, zacieśniających wzajemne stosunki, wykraczające poza współpracę, aby uzyskać znaczący stopień integracji politycznej i gospodarczej. Jej zasadniczym celem jest dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia UE w 2004 r. z krajami sąsiedzkimi we wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa oraz dobrobytu wszystkich zainteresowanych. Została ustanowiona, aby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami oraz aby zaoferować nowym sąsiadom szansę udziału

¹⁵⁹ C. Kaunert, S. Léonard (eds.), *European Security Governance and the Neighbourhood After the Lisbon Treaty*, London, Routledge 2014, s. 18.

¹⁶⁰ B. Piskorska, *Nowa Strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki zagranicznej Unii Europejskiej w jej sąsiedztwie*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015, nr 4, s. 208; A. Toje, *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, „European Foreign Affairs Review” 2010, vol. 15, no. 2, s. 171-190.

¹⁶¹ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final, (Strategia); N. Ghazaryan, *The European neighbourhood Policy and Democratic Values of the EU: A Legal Analysis*, Oxford 2014, s. 35; R. Petrov, P. Van Elsuwege (eds.), *Legislative Approximation and Application of the EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge 2014, s. 23; B. Van Vooren, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, London, Routledge 2012, s. 52; J. Jartyś, A. Staszczuk (red.), *Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Pomostowość czy buforowość?*, Szczecin 2008; B. Nowosad, *Europejska Polityka Sąsiedztwa – geneza i zasady*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa w regionie śródziemnomorskim*, Bielsko-Biała 2012, s. 20-36; B. Józwick, M. Sagan, T. Stępniewski (red.), *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, z. 4.

w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa. EPS oferuje perspektywę ustanowienia bliskich relacji, obejmujących znaczny stopień integracji gospodarczej i pogłębioną współpracę polityczną oraz uprzywilejowane relacje oparte na zasadzie współodpowiedzialności. Jednakże, co należy wyraźnie podkreślić, uprzywilejowane stosunki z sąsiadami oparte są na wzajemnym przestrzeganiu wartości takich jak: poszanowanie zasad państwa prawa, przestrzeganie praw człowieka, w tym praw należących do mniejszości, wspieranie zasad dobrosąsiedzkich oraz zasad gospodarki rynkowej, a także trwałego wzrostu i sprawności administracji¹⁶².

Dotychczas KE czterokrotnie dokonywała rewizji założeń funkcjonowania EPS. Propozycje te zostały zawarte w czterech komunikatach KE do Rady i PE: *W sprawie wzmocnienia EPS*, który został przyjęty 4 XII 2006 r.¹⁶³; *Silna EPS*, który został przyjęty 5 XII 2007 r.¹⁶⁴; *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, który został przyjęty 25 V 2011 r.¹⁶⁵; oraz *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, który został przyjęty 18 XI 2015 r.¹⁶⁶. Każdy z komunikatów podzielony został na dwie części, z których pierwsza ma charakter ogólny i wprowadzający, natomiast druga charakteryzuje obszary, które zdaniem KE wymagają „znaczących ulepszeń”. Generalnie można stwierdzić, iż w pierwszych dwóch komunikatach KE wskazała następujące

¹⁶² Strategia, s. 45; T. Schumacher, A. Marchetti, T. Demmelhuber (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Abingdon 2018; L. Delcour, *The EU and Russia in Their, Contested Neighbourhood': Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, London, Routledge 2017; V. Kostadinova, *The European Commission and the Transformation of EU Borders*, London 2017; S. Gstöhl, S. Schunz (eds.) *Theorizing the European Neighbourhood Policy*, London, Routledge 2017; P. Rieker (ed.) *External Governance as Security Community Building*, London 2016; D. Bouris, T. Schumacher, *The revised European Neighbourhood Policy. Continuity and change in EU foreign policy*, Basingstoke 2016; R. Piet, L. Simão (eds.), *Security in Shared Neighbourhoods Foreign Policy of Russia, Turkey and the EU*, Basingstoke 2016; F. Gaub, N. Popescu, *The EU neighbours 1995-2015: shades of grey*, „EUISS Chaillot Paper” 2015, no. 136; S. Gstöhl, E. Lannon, *The Neighbours of the European Union's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, London, Routledge 2015; S. Gstöhl, E. Lannon (eds.), *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for Cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*, London, Routledge 2015.

¹⁶³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2006) 726 final (Komunikat z 2006 r.). Komunikat ten został zatwierdzony przez Radę w dniu 19.06.2007 r.: Council Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy, 11016/07, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11016-2007-INIT/en/pdf> [dostęp: 28.05.2017].

¹⁶⁴ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa, COM (2007) 774 final (Komunikat z 2007 r.).

¹⁶⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new response to a changing Neighbourhood, COM (2011) 303 final (Komunikat z 2011 r.). Komunikat ten został zatwierdzony przez Radę w dniu 20.03.2015 r.,

¹⁶⁶ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN (2015) 50 final (Komunikat z 2015 r.).

obszary, w ramach których powinna dokonać się rewizja tej polityki i do których zaliczyła: współpracę handlową i gospodarczą; mobilność i migrację; konflikty regionalne i dialog polityczny; reformy sektorowe i modernizację oraz współpracę regionalną¹⁶⁷.

Do dyskusji na temat rewizji założeń funkcjonowania EPS na początku 2011 r. włączył się również PE, który w dniu 7 IV 2011 r. przyjął dwie rezolucje: w sprawie wymiaru wschodniego EPS i w sprawie wymiaru południowego EPS¹⁶⁸. We wszystkich swoich rezolucjach wzywał on UE do zdecydowanego wsparcia procesu reform politycznych i gospodarczych w obu regionach poprzez wykorzystanie wszystkich instrumentów istniejących w ramach EPS oraz, w razie konieczności, poprzez przyjęcie nowych instrumentów jak najskuteczniej pomagających w procesie transformacji demokratycznej z naciskiem na poszanowanie podstawowych wolności, dobre rządy, niezawisłość sądownictwa i walkę z korupcją. Zaznaczył, iż krajom sąsiedzkim należy przedstawić konkretną propozycję silniejszego partnerstwa politycznego i integracji gospodarczej, opartą na zasadach otwartości, wspólnej odpowiedzialności i warunkowości; postuluje, aby propozycja ta była dostosowana do zróżnicowanych potrzeb konkretnych krajów i regionów, tak aby umożliwić najbardziej zaawansowanym partnerom szybsze osiąganie zgodności z normami i wartościami UE. Wezwał do zwrócenia większej uwagi na współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz konieczność zwiększenia środków finansowych przeznaczanych na EPS w wieloletnich ramach finansowych, które powinny uwzględniać specyfikę i potrzeby poszczególnych krajów.

W dniu 4 III 2015 r. na forum UE rozpoczęły się konsultacje mające na celu dokonanie czwartego przeglądu EPS. W tym dniu KE wraz z Wysokim Przedstawicielem opublikowali Wspólny dokument konsultacyjny zatytułowany *W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, którego podstawowym celem było przygotowanie na szeroką skalę debaty mającej na celu wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu EPS¹⁶⁹. Konieczność dokonania ponownej rewizji celów, zasad i założeń jej funkcjonowania stała się koniecznością, na którą główny wpływ miały dwie grupy czynników. Po pierwsze, otoczenie zewnętrzne, a mówiąc ściślej, niestabilna sytuacja wewnętrzna w kilku krajach

¹⁶⁷ Szerzej: A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013, s. 32-42; B. Weber, *The Evaluation of the EU's Neighbourhood Policies: How to Measure the Effectiveness of External Europeanisation*, [w:] E. Ratka, A.O. Spaiser (eds.), *Understanding European Neighbourhood Policies: Concepts, Actors, Perceptions*, Baden-Baden 2012, s. 69-86; R.G. Whitman, S. Wolff (eds.), *European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Basingstoke 2012; R. Trzaskowski, *Jak wzmacniać Europejską Politykę Sąsiedztwa UE?*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 1(33), s. 1-21.

¹⁶⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa – wymiaru wschodniego, P7_TA (2011) 0153 oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa – wymiaru południowego, P7_TA (2011) 0154.

¹⁶⁹ Joint Consultation Paper, *Towards a new European Neighbourhood Policy*, JOIN (2015) 6 final (Joint Consultation Paper z 2015 r.).

sąsiedzkich: na Ukrainie, w Syrii oraz w Libii, a także zahamowany proces pokojowy na Bliskim Wschodzie, których negatywne efekty takie jak: nasilenie presji ekonomicznej i społecznej, nielegalnej migracji i przepływu uchodźców, zagrożeń związanych z bezpieczeństwem, które negatywnie wpływają zarówno na kraje sąsiedzkie, jak i na UE¹⁷⁰. Po drugie, czynniki wewnętrzne, związane z aspiracjami krajów partnerskich. Gruzja, Ukraina i Mołdawia zainteresowane są zacieśnianiem relacji z UE, polegającymi na zawarciu nowej i kompleksowej umowy stowarzyszeniowej, która zastąpiłaby zawarte w połowie lat dziewięćdziesiątych niepreferencyjne PCA, Azerbejdżan zainteresowany jest wyłącznie zintensyfikowaniem współpracy sektorowej, zwłaszcza w obszarze mobilności i energetyki, natomiast Armenia nie chce intensyfikacji współpracy politycznej, lecz zainteresowana jest współpracą handlową i gospodarczą¹⁷¹. Z tych powodów UE musiała ponownie przeprowadzić szczegółową analizę interesów własnych i interesów krajów partnerskich, tak aby w sposób efektywny dążyć do realizacji zasadniczego celu EPS, jakim jest stworzenie przestrzeni stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich podmiotów w nią zaangażowanych.

Również i tym razem do dyskusji nad przyszłością EPS i kierunkiem jej zmian włączył się PE, który w dniu 9 VII 2015 r. przyjął rezolucję w sprawie przeglądu EPS¹⁷². W tym przypadku PE podkreślił, iż zrewidowana EPS powinna dawać możliwość szybkiej, elastycznej i adekwatnej reakcji na sytuacje zaistniałe w danym regionie, a także przedstawiać ambitną wizję strategiczną rozwoju dwustronnych i wielostronnych stosunków z państwami sąsiadującymi, zgodnie ze zobowiązaniem do promowania podstawowych wartości leżących u podstaw EPS. Domagał się zdefiniowania krótko-, średnio- i długoterminowych priorytetów oraz celów strategicznych, mając na uwadze, że celem EPS ma być stworzenie zróżnicowanego podejścia z myślą o wspieraniu współpracy w różnych obszarach, zarówno między państwami objętymi EPS, jak i z tymi państwami; podkreślał, że przy definiowaniu swojego podejścia UE powinna przyjrzeć się swoim interesom i priorytetom oraz priorytetom poszczególnych zainteresowanych państw, a także ich poziomowi rozwoju, uwzględniając przy tym interesy i aspiracje społeczeństw, ambicje polityczne i środowisko geopolityczne. Zaznaczył, iż, jego zdaniem, zmiany powinny skoncentrować się wokół następujących obszarów: nadania nowego kształtu EPS w celu zbudowania silnych, strategicznych i trwałych partnerstw z krajami partnerskimi dzięki

¹⁷⁰ S. Colombo, D. Huber, *The EU and Conflict resolution in the Mediterranean neighbourhood: Tackling New Realities through Old Means*, „EuroMeSCo Paper” 2016, no 27, http://www.iai.it/sites/default/files/euromesco_27.pdf [dostęp: 5.11.2018.].

¹⁷¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Dążąc do zapewnienia większej efektywności Europejskiej Polityce Sąsiedztwa – propozycje zmian w zakresie funkcjonowania unijnej polityki sąsiedztwa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5, no. 1, s. 135-156.

¹⁷² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa (2015/2002(INI)), P8_TA (2015) 0272.

przestrzeganiu wartości i zasad UE oraz wspieranie wzajemnych interesów; wsparcia na rzecz demokracji, reformy sądownictwa, praworządności, dobrych rządów i tworzenia potencjału instytucjonalnego; zróżnicowania i warunkowości, co oznacza, iż EPS powinna rozwijać się w bardziej dopasowanych do indywidualnych potrzeb i elastycznych ramach, które umożliwiałyby dostosowanie się do istniejącej różnorodności między krajami partnerskimi¹⁷³.

Generalnie należy stwierdzić, iż UE powinna udzielać silniejszego wsparcia i wykazywać większe zaangażowanie na rzecz państw, które dokonują postępów w realizacji reform mających dalekosiężne skutki polityczne, gospodarcze i społeczne oraz dążą do zacieśnienia z nią stosunków politycznych. Państwa te powinny być oceniane na podstawie indywidualnych osiągnięć w procesie reform. Podkreśla się konieczność zapewnienia ściślejszej koordynacji między działaniami podejmowanymi w ramach EPS i w ramach WPZiB oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), które dotyczą różnych aspektów bezpieczeństwa państw objętych EPS oraz UE, wraz ze wzmacnianiem więzów między polityką wewnętrzną a zewnętrzną. PE podkreślił również potrzebę wspierania integracji regionalnej. W tym obszarze, jego zdaniem, zrewidowana EPS powinna wzmocnić Unię na rzecz regionu Morza Śródziemnego i Partnerstwa Wschodniego (PW), tak aby dalej wspierać integrację regionalną, zbliżać do siebie partnerów w dziedzinie standardów gospodarczych i ustawodawstwa. Ponadto jest zdania, iż wielostronne struktury EPS należy skonsolidować i rozwijać w bardziej strategiczny sposób. W tym obszarze zwrócił uwagę na potrzebę budowania silnych partnerstw z państwami sąsiadującymi, podkreślił, iż EPS powinna stanowić część szerszej polityki zagranicznej UE oraz włączyć w istniejących ramach współpracy dwustronnej lub dialogu wielostronnego z sąsiadami naszych sąsiadów, którzy mają wpływ na bezpośrednie sąsiedztwo UE¹⁷⁴.

Ostatecznie 18 XI 2015 r. KE i Wysoki Przedstawiciel opublikowali Komunikat zatytułowany *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, podsumowujący półroczny okres przeglądu i zawierający nowe założenia funkcjonowania EPS¹⁷⁵. Słowem kluczowym przewijającym się w całym tekście niniejszego komunikatu jest słowo „stabilizacja”, które pojawia się w wielu kontekstach współpracy z krajami partnerskimi i oznacza: ustabilizowanie sąsiedztwa; rozwój gospodarczy na rzecz stabilizacji; współpracę z zakresie polityki bezpieczeństwa; współpracę energetyczną oraz współpracę w obszarach mobilności i migracji. Widoczna jest również wyraźna potrzeba zmiany dotychczasowego *modus*

¹⁷³ S. Lehne, *Time to Reset the European Neighbourhood Policy*, Carnegie Europe, February 2014.

¹⁷⁴ *Ibidem*, pkt 18-56.

¹⁷⁵ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, JOIN (2015) 50 final; D. Bouris, T. Schumacher (eds.), *op. cit.*; S. Blockmans, *The 2015 ENP Review: A policy in suspend animation*, „CEPS Commentary”, December 2015.

operandi EPS na bardziej zindywidualizowane i bardziej zróżnicowane partnerstwa między UE a każdym z jej krajów partnerskich, tak aby uwzględnić ich różne ambicje, możliwości i interesy, co oznacza, iż stworzone zostaną różne modele stosunków, co pozwoli na większą współodpowiedzialność wszystkich zaangażowanych partnerów. Postanowiono odejść od zasady „więcej za więcej”, zakładającej większe wsparcie UE w zamian za większe postępy w realizacji postanowień Planów działania (PD) oraz szybszy i efektywniejszy proces integracji kraju partnerskiego z UE¹⁷⁶.

Gruntownej zmiany dokonano w obszarze sprawozdawczości z postępów procesu implementacji założeń EPS. Dotychczas w każdym roku kalendarzowym KE dokonywała oceny postępów poczynionych przez kraje partnerskie w roku poprzednim. Ewaluacji podlegało każde państwo oddzielnie, czasami KE oceniała postępy wszystkich krajów partnerskich w konkretnych sektorach gospodarczych. Po przeprowadzeniu procesu ewaluacji KE publikowała roczne raporty okresowe¹⁷⁷. Ponadto KE będzie publikowała również jeden raport sektorowy obejmujący progres w realizacji zobowiązań dotyczących poszczególnych obszarów współpracy przez wszystkie kraje partnerskie. Po rewizji nie będzie już istniał jeden zestaw sprawozdań z postępów dotyczących wszystkich państw jednocześnie. Zamiast tego UE będzie dążyć do opracowania nowego stylu oceny, koncentrując się na realizacji celów uzgodnionych z krajami partnerskimi. W przypadku krajów partnerskich, które będą współpracowały z UE w ramach ograniczonej liczby strategicznych priorytetów, nowe formy sprawozdawczości zostaną dostosowane do tego nowego podejścia i zostaną przedstawione przez KE w późniejszym terminie¹⁷⁸. Jest to bardzo istotna zmiana z punktu widzenia krajów sąsiedzkich, gdyż uelastycznienie procedury kontroli pozwoli krajom partnerskim, które w większości borykają się z trudną sytuacją wewnętrzną, we własnym tempie realizować zaciągnięte zobowiązania¹⁷⁹. Należy zauważyć, iż zakres przedmiotowy współpracy w ramach EPS zasadniczo nie uległ zmianie. Ograniczono liczbę obszarów współpracy, niemniej jednak nadal najważniejsze pozostają: handel i gospodarka; bezpieczeństwo i stabilność; przeciwdziałanie nielegalnej migracji i mobilność; wzmocnianie współpracy regionalnej oraz współpraca finansowa¹⁸⁰.

¹⁷⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 46-47; L. Delcour, *In Need of a New Paradigm? Rethinking the European neighbourhood Policy/Eastern Partnership?*, „Eastern Partnership Review” 2015, No. 20.

¹⁷⁷ Raporty okresowe dostępne są na stronie: http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm [dostęp: 6.10.2018].

¹⁷⁸ Wspólny komunikat z 2015 r, s. 5.

¹⁷⁹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Dążąc do zapewnienia...*, s. 8.

¹⁸⁰ S. Gstöhl, *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective: Models, Challenges, Lessons*, London, Routledge 2016.

Konflikt na Ukrainie i w Syrii, napływająca do Europy fala nielegalnych imigrantów na niespotykaną dotąd skalę, zamachy terrorystyczne i walka z organizacjami terrorystycznymi w Afryce, napięcia w Azji i na Bliskim Wschodzie oraz wzrost zagrożeń hybrydowych spowodowały nową sytuację w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego¹⁸¹. Ich bezpośrednim następstwem była konieczność dokonania głębokich zmian w obowiązującej od 2003 r. ESB. W połowie czerwca 2015 r. Rada Europejska powierzyła Wysokiej Przedstawiciel zadanie opracowania nowej i kompleksowej strategii UE. W dniu 28 VI 2016 r. przedstawiła ona Radzie Europejskiej *Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE* (Strategia globalna)¹⁸². W literaturze podkreśla się, iż nowa strategia ma charakter globalny w podwójnym znaczeniu: pod względem geograficznym oraz tematycznym¹⁸³. Podkreślono w niej globalny charakter takich zagrożeń jak terroryzm i cyberprzestępczość, ponadto przewidziano zestaw instrumentów mających przeciwdziałać obu tym zjawiskom. Podkreślono, iż odnosi się ona nie tylko unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ale również dotyczy takich polityk, jak: EPS, polityki rozszerzeniowej, imigracyjnej, energetycznej czy też współpracy transatlantyckiej. Nowa Strategia globalna zdefiniowała wspólne dla UE i państw członkowskich interesy, do których zaliczono: pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt, demokrację oraz ład światowy oparty na zasadach, wśród których największe znaczenie ma multilateralizm¹⁸⁴. W porównaniu z postanowieniami ESB określone zostały zasady, którymi będzie kierować się UE na arenie międzynarodowej: jedność, zaangażowanie, odpowiedzialność oraz partnerstwo. Wymienia ona pięć priorytetów działań zewnętrznych UE: bezpieczeństwo; odporność państw i społeczeństw na wschód i południe od UE; zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych; wspieranie stabilnych porządków regionalnych opartych na współpracy oraz skuteczne globalne zarządzanie w XXI w¹⁸⁵. Jeden z priorytetów działań zewnętrznych, który dotyczy bezpośrednio państw sąsiedzkich, to promowanie

¹⁸¹ T. Henökl, A. Stemberger, *The EU Policies in the Arab World: Update and Critical Assessment*, „European Foreign Affairs Review” 2016, Vol. 21, no. 2, s. 227-250.

¹⁸² Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, dokument dostępny na stronie: http://ceas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 26.05.2018]; N. Tocci, *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, London 2017.

¹⁸³ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Założenia Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE – przełom czy stagnacja*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2, s. 52; D. Zandee, *EU Global Strategy: from Design to Implementation*, sierpień 2016, s. 26, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/EU%20Global%20Strategy%20-%20AP%20-%20August%202016.pdf> [dostęp: 12.06.2018].

¹⁸⁴ Zasada ta odgrywa kluczową rolę w postanowieniach TEU. Art. 21 TUE *expressis verbis* stwierdza, iż UE sprzyja wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. Natomiast wśród celów działań zewnętrznych wymienionych w art. 21 ust. lit. g TUE zapisano, iż UE jest zobowiązana do wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym.

¹⁸⁵ A. Bendiek, *The Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, SWP Comments, sierpień 2016, s. 2, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C38_bdk.pdf [dostęp: 22.10.2018].

odporności państw i społeczeństw z nią sąsiadujących¹⁸⁶. Podkreślić należy, iż jest to również jeden z priorytetowych celów zrewidowanej w 2015 r. EPS.

W interesie UE jest inwestowanie w odporność, tzn. trwałą stabilność państw i społeczeństw zarówno na wschodzie, jak i na południu, rozumianą jako zdolność państw i społeczeństw do reformowania się, w tym pokonywania i odtwarzania się po kryzysach. Ważnymi czynnikami zwiększania odporności są unijne polityki: EPS, rozszerzenia i migracyjna. Zgodnie z zapisami poświęconymi EPS to odporność jest jednym ze strategicznych priorytetów współpracy. Globalna strategia przewiduje budowę trzech rodzajów odporności: ekonomicznej, społecznej oraz energetycznej. W przypadku odporności państw szczególny nacisk położono na: intensyfikację współpracy wielostronnej w ramach PW i Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego; pomocy w implementacji umów stowarzyszeniowych, a zwłaszcza porozumień ustanawiających pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA); rozszerzanie sieci transeuropejskich oraz Wspólnoty Energetycznej; współpracy na rzecz rozwoju, dyplomacji i WPBiO oraz reformy sektora bezpieczeństwa. Odporność społeczeństwa ma na celu: zwalczanie ubóstwa i nierówności, walkę z wykluczeniem społecznym, pogłębianie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim; rozwijanie powiązań społecznych, zwłaszcza poprzez zwiększoną mobilność, wymianę kulturową i edukacyjną; współpracę w dziedzinie badań naukowych i platform społeczeństwa obywatelskiego. Ostatnim rodzajem odporności jest odporność systemu energetycznego. Ma ona na celu udzielenie wsparcia państwom sąsiedzkim w procesie reform sektora energetycznego, liberalizacji rynku energii, rozwoju energii odnawialnej, lepszego stanowienia prawa i transferu technologii, łagodzenia zmian klimatu i przystosowywania się do nowych warunków; opracowywaniu nowych technologii produkcji żywności, zużycia wody i energii. Wszystkie powyższe działania będą dostosowane do indywidualnych potrzeb każdego z państw sąsiedzkich. Podkreślono jednocześnie, iż celem długoterminowym jest zwiększenie ochrony praw człowieka. Równocześnie bardzo mocno zaakcentowano konieczność wzmocnienia współpracy na arenie międzynarodowej w obszarach bezpieczeństwa i obrony takich jak: terroryzm, zagrożenia hybrydowe, bezpieczeństwo cybernetyczne i energetyczne, przestępczość zorganizowana i zarządzanie granicami zewnętrznymi¹⁸⁷. Na uwagę zasługuje fakt, iż Strategia globalna jest całkowicie spójna z postanowieniami Strategii. Jednakże, z uwagi na swój zasadniczy cel, w większym stopniu niż Strategia kładzie nacisk na kwestie

¹⁸⁶ Globalna strategia..., s. 20-25; W. Wagner, R. Anholt, *Resilience as the EU Global Strategy's New Leitmotif: Pragmatic, problematic or Promising*, „Contemporary Security Policy” 2016, vol. 37, no. 3, s. 417.

¹⁸⁷ M. Mälksoo, *From the ESS to the EU Global Strategy: External policy, internal purpose*, „Contemporary Security Policy” 2016, Vol. 37, no. 3, s. 380-381; J. Howorth, *EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers*, „Contemporary Security Policy” 2016, vol. 37, no. 3, s. 390-391.

związane z bezpieczeństwem, stabilnością, odpornością, polityką migracyjną oraz rozwiązywaniem konfliktów i kryzysów nie tylko państw sąsiedzkich. Ma zatem szerszy geograficzny zakres obowiązywania. Podobnie oba dokumenty do najważniejszych obszarów współpracy zaliczają: WPZiB, WPBiO, walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, nie pomijając jednakże aspektów gospodarczego i społecznego. W obu dokumentach współpraca jest „dostosowaną do potrzeb” państw trzecich, a więc zróżnicowana i oparta na zasadach: państwa prawnego, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, partnerstwa, współodpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju.

4. Podstawa prawna Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Podstawą prawną EPS jest art. 8 TUE¹⁸⁸. Należy jednakże przypomnieć, iż postanowienia dotyczące współpracy pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi znalazły się po raz pierwszy w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, który został podpisany został w dniu 29 X 2004 r.¹⁸⁹ Tytuł siódmy zawierał Artykuł I-57 dotyczące relacji pomiędzy UE i jej bezpośrednim otoczeniem, który przewidywał, iż „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami będącymi jej sąsiadami, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi, pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. Zgodnie natomiast z postanowieniami ustępu 2 „Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki oraz przewidywać możliwość podejmowania wspólnych działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot okresowego uzgadniania”. Traktat ten jednak nie wszedł w życie na skutek negatywnego wyniku referendum we Francji i Holandii. W rezultacie Prezydencja niemiecka zaproponowała przyjęcie nowego traktatu, który jednak nie zastępowałby traktatów dotychczasowych, a jedynie uzupełniałby je o postanowienia odrzuconego Traktatu Konstytucyjnego, miałby zatem charakter wyłącznie reformujący. Konferencja międzyrządowa została zwołana 23 VII 2007 r. i rezultatem jej pracy był podpisany 13 XII 2007 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie kolejny traktat reformujący.

¹⁸⁸ F. Bicchi, S. Lavenex, *The European Neighbourhood: Between European Integration and International Relations*, [w:] K.E. Jørgensen, A.K. Aarstad, E. Drieskens, K. Laatikainen, B. Tonra (eds.), *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, London 2015, s. 868-883; Ch. Hillion, *The EU Mandate to Develop a “Special Relationship” with its (Southern) Neighbours*, [w:] G. Fernández Arribas, K. Pieters, T. Takács, *op. cit.*, s. 11-17.

¹⁸⁹ Tekst dostępny na stronie: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pl.pdf [dostęp: 11.07.2018].

Podobnie jak Traktat Konstytucyjny również TL zawiera postanowienia dotyczące współpracy UE z państwami sąsiedzkimi¹⁹⁰. Zgodnie z postanowieniami art. 8 TUE „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy” oraz „[...] Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot okresowych uzgodnień”. Oba artykuły dotyczące relacji UE z państwami sąsiedzkimi mają identyczne brzmienie, a różnice między nimi występują na innej płaszczyźnie, która dotyczy ich umiejscowienia pośród innych postanowień traktatu. W przypadku Traktatu Konstytucyjnego artykuł I-57 znajdował się w Tytule VII, za postanowieniami dotyczącymi finansów UE, a przed postanowieniami dotyczącymi członkostwa w UE, czyli Tytułem IX. W obecnym traktacie postanowienia te znajdują się w Tytule I, zawierającym postanowienia wspólne takie jak: cele, wartości i kompetencje UE. Zatem EPS została oddzielona całkowicie od jakichkolwiek postanowień dotyczących działań zewnętrznych UE, które znajdują się w Tytule V TUE, od postanowień dotyczących akcesji, które znajdują się w Tytule VI TUE, oraz innych działań zewnętrznych UE, uregulowanych w Części Piątej TFUE zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”¹⁹¹. Takie umiejscowienie może sugerować, iż po pierwsze, jest to polityka UE, a nie inna forma działań zewnętrznych, która ma za zadanie pełnienie „łącznika” pomiędzy postanowieniami obu traktatów; po drugie, ma charakter kompleksowy i może mieć wymiar zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny; po trzecie, do tej polityki UE przywiązuje szczególną uwagę i jej współpraca z państwami sąsiedzkimi nie będzie odtąd pomijana w postanowieniach prawa pierwotnego; po czwarte, nastąpiło ścisłe powiązanie tej polityki z wartościami i celami UE, oraz po piąte, wyraźnie zostało wskazane państwu sąsiedzkim, iż jest to polityka odrębna od polityki rozszerzenia, która uregulowana jest w art. 49 TUE. Z praktycznego punktu widzenia umiejscowienie art. 8 TUE wskazuje instytucjom UE, iż nie mogą pomijać celów polityki sąsiedzkiej podczas wykonywania swoich kompetencji w innych politykach, np. nawiązując współpracę w dziedzinach polityki transportowej, energetycznej, środowiska czy rozszerzenia. Zatem taka konstytucyjna integracja celów EPS powoduje, iż w procesie realizacji celów innych polityk przewidzianych w traktacie ma nastąpić zapewnienie spójności działań UE skierowanych do państw sąsiedzkich.

¹⁹⁰ S. Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, CEPS, Brussels, 2017; M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy: More Than Partnership?*, [w:] *idem* (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008, s. 244-299; B. Van Vooren, *EU External...*

¹⁹¹ D. Bechev, K. Nicolaidis, *From Policy to Polity: Can the EU's Special Relations with its „Neighbourhood” Be Decentred?*, „Journal of Common Market Studies” 2010, no 48, s. 475.

Artykuł 8 ust. 1 TUE zawiera cele, zasady i warunki, na jakich UE współpracuje z państwami sąsiedzkimi¹⁹². Sformułowanie, iż „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi”, wskazuje, iż UE jako organizacja międzynarodowa i jednocześnie podmiot prawa międzynarodowego uzyskała wyraźną kompetencję zewnętrzną, przyznaną jej przez państwa członkowskie do rozwijania współpracy z państwami z nią sąsiadującymi oraz do tego, iż owa współpraca będzie miała szczególny charakter¹⁹³. Zatem TL wprowadził nową podstawę prawną i ustanowił nową wyraźną kompetencję zewnętrzną UE do „rozwijania stosunków z państwami z nią sąsiadującymi”¹⁹⁴. Podkreślić jednak należy, iż nie jest ona wymieniona ani w art. 3 TFUE, który określa dziedziny kompetencji wyłącznych UE, ani w art. 4 TFUE, który wymienia dziedziny kompetencji dzielonych UE. Traktat *expressis verbis* stwierdza, iż w ramach relacji z państwami sąsiedzkimi UE ma stosunki z tymi państwami rozwijać, jednocześnie nie wskazując, jakie ma ono przybrać formy. Ta decyzja należy już do samej UE. Pamiętać jednak należy, iż muszą być one w pełni zgodne z zasadami strukturalnymi i proceduralnymi unijnego porządku prawnego. Wszystkie instytucje UE zaangażowane w jej realizację zobowiązane są do zapewnienia spójności swoich działań, a dodatkowo musi wystąpić spójność działań pomiędzy UE a państwami członkowskimi. Zatem postanowienia traktatu, oczywiście po spełnieniu tych warunków, nie pozostawiają UE żadnych możliwości prawnych nienawiązania współpracy z państwami sąsiedzkimi. Ponadto, aby z sukcesem zrealizować założone w tym artykule cele, zarówno UE, jak i państwa członkowskie muszą ze sobą lojalnie współpracować. TL wyraźnie przewiduje wzajemny obowiązek lojalnej współpracy między UE i jej państwami członkowskimi (art. 4 ust. 3 TUE) oraz między instytucjami UE (art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE)¹⁹⁵. W szczególności, zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE, państwa członkowskie mają obowiązek ułatwiania wypełniania przez UE jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu jej celów. W tym kontekście TS orzekł, iż po pierwsze, do instytucji i państw członkowskich należy podjęcie wszelkich niezbędnych kroków w celu jak najlepszego zapewnienia takiej współpracy. Po drugie, z obowiązku lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3

¹⁹² P. Van Elsuwege, R. Petrov, *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union*, „European Law Review” 2011, Vol. 36, no 5, s. 688-703.

¹⁹³ S. Blockmans, *Friend or Foe? Reviewing EU Relations with Neighbours Post Lisbon*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *The European Union's External relations. A Year After Lisbon*, CLEER Working Paper, 2011, no 3, s. 113-124, <https://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Koutrakos,%20Panos,%20The%20European%20Union's%20external%20relations%20a%20year%20after%20Lisbon.pdf> [dostęp: 8.8.2019].

¹⁹⁴ M. Comelli, *Article 8 TEU and the Revision of the European Neighbourhood Policy*, [w:] L.S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with Existing Treaties*, Berlin 2014, s. 267. C. Hillion, *The Neighbourhood Competence under Article 8 TEU*, „European Policy Analysis” 2013, no 3, s. 1-2.

¹⁹⁵ Sprawa C-65/93, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:1995:91, pkt 23, 27 i 28.

akapit trzeci TUE, wynika, że państwa członkowskie nie powinny ingerować w wykonywanie uprawnień UE, ponieważ prawo to należy wyłącznie do instytucji unijnych, oraz nie mogą podważać zdolności UE do podejmowania samodzielnych działań w stosunkach zewnętrznych¹⁹⁶. Wydając opinię 1/03, TS przypominał, iż we wszystkich kwestiach związanych z celami ustanowionymi w postanowieniach traktatów obowiązkiem państw członkowskich jest ułatwiać UE wykonywanie jej zadań i powstrzymać się od wszelkich działań mogących uniemożliwić realizację celów traktatu¹⁹⁷.

Zakres podmiotowy niniejszego artykułu obejmuje wyłącznie państwa sąsiedzkie zainteresowane nawiązaniem z UE „szczególnych stosunków”, których podstawą będą wartości Unii i które będą charakteryzowały się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy. Zakres geograficzny zastosowania postanowień niniejszego artykułu zależy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości od kryterium geograficznego i ograniczony jest do państw sąsiedzkich, których terytorium położone jest zarówno w Europie, jak i poza nią, co w szczególności dotyczy państw sąsiedzkich basenu Morza Śródziemnego oraz Kaukazu Południowego. Problem jednakże polega na tym, iż w żadnym z dokumentów pojęcia państwo sąsiedzkie nie zdefiniowano. W komunikacie zatytułowanym *Szersza Europa – sąsiedztwo. Nowe ramy dla stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami* KE posługiwała się pojęciem „bezpośredniego otoczenia”, które oznaczało państwo trzecie dzielące z UE granicę lądową lub morską¹⁹⁸. Późniejsze dokumenty jednak tym pojęciem przestały się posługiwać, a EPS skierowana została do państw sąsiedzkich i miała na celu zapewnienie politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, eliminowania ubóstwa i podziałów społecznych. To właśnie z tych powodów do zakresu geograficznego EPS włączone zostały państwa Kaukazu Południowego, z którymi do czasu akcesji Bułgarii i Rumunii UE nie graniczyła. Fakt ten oznacza, iż definiując państwo sąsiedzkie, UE nie tylko kieruje się kryterium geograficznym, ale również politycznym.

Podstawą współpracy pomiędzy UE i państwem sąsiedzkim są „wartości Unii”¹⁹⁹. W przypadku tej cechy polityki sąsiedzkiej art. 8 nie wnosi żadnych nowych i istotnych zmian do zasad współpracy UE z podmiotami trzecimi na arenie międzynarodowej. Zgodnie bowiem z postanowieniami: art. 2 TUE „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego,

¹⁹⁶ Decyzja 1/78 w odniesieniu do art. 192 Traktatu EWEA, którego treść odpowiada zasadniczo art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE.

¹⁹⁷ Opinia TS 1/03 w sprawie kompetencji Wspólnoty do zawarcia nowej konwencji z Lugano o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych, ECLI: EU:C:2006:81, pkt 119.

¹⁹⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final.

¹⁹⁹ K. Raik, *Between Conditionality and Engagement: Revisiting the EU's Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood*, „FIIA Brief Paper” 2011, no 80.

jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”; art. 3 ust. 5 TUE „W stosunkach zewnętrznych UE umacnia i propaguje swoje wartości i interesy [...]”; art. 21 TUE „działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia, a które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego [...]” oraz art. 205 TFUE, w którym również znajdziemy bezpośrednie odwołanie do zasad stanowiących fundamenty funkcjonowania UE. Ta cecha EPS oznacza, iż wartości wymienione w postanowieniach art. 2, art. 3 ust. 5 i 21 ust. 1 TUE stanowią niezbędny i konieczny element tworzenia i funkcjonowania „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”, w ramach której będą współpracowały UE i państwo sąsiedzkie, jednocześnie będąc wartościami UE i pełniąc rolę wartości uniwersalnych²⁰⁰. Innymi słowy, UE nie będzie musiała rozwijać „szczególnych stosunków” z państwami z nią sąsiadującymi, które nie będą unijnych wartości przestrzegać.

Celem współpracy jest ustanowienie „szczególnych stosunków” pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi, które mają być „bliskie i pokojowe oraz oparte na współpracy” i mają doprowadzić do „utworzenia przestrzeni i dobrobytu”. Podkreślić należy, iż tak ogólna i elastyczna formuła pozwala zainteresowanym podmiotom dowolnie kształtować relacje pomiędzy sobą, biorąc pod uwagę wzajemną wizję przyszłych relacji oraz stosowaną przez UE na arenie międzynarodowej zasadę dyferencjacji²⁰¹. Zakres przedmiotowy współpracy nie został precyzyjnie określony w postanowieniach niniejszego artykułu, zależy on zatem od decyzji zainteresowanych podmiotów i potencjalnie może objąć wszystkie zagadnienia, które są przedmiotem regulacji w TL. W tym miejscu należy również zauważyć, iż sformułowanie to podobne jest do użytego przez TS określenia „szczególnie uprzywilejowanych więzi”, które charakteryzują umowę stowarzyszeniową²⁰². Ponadto sformułowanie, iż „stosunki mają być bliskie i pokojowe oraz oparte na współpracy”, wskazuje, iż celem współpracy pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi na podstawie postanowień tego artykułu nie jest przygotowanie tych państw sąsiedzkich do przyszłego przystąpienia do UE, ale nawiązanie długotrwałych „bliskich i pokojowych” relacji ekonomicznych i politycznych z zainteresowanym państwem sąsiedzkim, jednakże wyłącznie po uzyskaniu jego zgody. Finalnie współpraca pomiędzy UE i państwem

²⁰⁰ P. Leino, R. Petrov, *Between Common Values and Competing Universals: The Promotion of the EU's Common Values through the European Neighbourhood Policy*, „European Law Review” 2009, no 15, s. 654-655.

²⁰¹ M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy: More...*, s. 255; C. Hillion, *The EU's Neighbourhood Policy towards Eastern Europe*, [w:] A. Dashwood, M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge 2008, s. 309-333.

²⁰² Sprawa 12/86, *M. Demirel p. Stadt Schwabisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400, pkt 9.

sąsiedzkim będzie miała na celu ustanowienie „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”. Granicami tak ustanowionej przestrzeni są z jednej strony zewnętrzne granice wspólnego terytorium państw członkowskich UE, a z drugiej strony granice państw sąsiedzkiego. Zaznaczyć jednak należy, iż owa przestrzeń oprócz aspektu terytorialnego obejmuje również aspekt podmiotowy, obejmujący bezpośrednie relacje nie tylko pomiędzy organizacją międzynarodową – UE i suwerennym państwem sąsiedzkim, ale również relacje pomiędzy nimi a podmiotami gospodarczymi i osobami fizycznymi pochodzącymi zarówno z terytorium UE, jak i państw sąsiedzkich. Ustanowienie przestrzeni dobrobytu sugeruje, iż w ramach polityki sąsiedzkiej nastąpi intensyfikacja współpracy gospodarczej, handlowej czy finansowej mającej na celu redukcję ubóstwa i poprawę zamożności obywateli.

Koncepcja „dobrego sąsiedztwa” przeszła długą ewolucję, gdyż swoją genezą sięga czasów rzymskich i używanej w owym czasie maksymy *sic utere tuo ut alienum non laedas*, mającej zastosowanie w prawie własności do obecnej mającej zastosowanie w relacjach międzynarodowych, zakazującej państwom użycia takich środków, które szkodziłyby innym państwom, w szczególności znajduje zastosowanie w ramach międzynarodowego prawa ochrony środowiska²⁰³. Fakt ten kilkakrotnie był potwierdzany w międzynarodowym orzecznictwie, np. w sprawie wyspy Las Palmas, sprawie huty w Trail, w sprawie cieśniny Korfu, w sprawie testów nuklearnych na południowym Pacyfiku czy w sprawie tamy na Dunaju²⁰⁴. W prawie UE zasada ta pojawiła się po raz pierwszy w konkluzjach Rady Europejskiej ze szczytu odbywającego się w dniach 9-10 XII 1994 r. w Essen w kontekście procesu akcesji do UE²⁰⁵. W konkluzjach przyjętych po zakończeniu szczytu państwa Europy Środkowej i Wschodniej zostały wezwane do wzajemnej współpracy w celu promowania rozwoju gospodarczego i dobrych relacji sąsiedzkich²⁰⁶. Zatem w prawie UE zasada ta ma całkowicie inne znaczenie niż w orzecznictwie sądów międzynarodowych w przywoływanych powyżej sprawach z zakresu

²⁰³ A. Kalicka-Mikołajczyk, *The good neighbourliness principle in relations between the European Union and its Eastern European neighbours*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2019, No 9, s. 137-150; U. Beyerlin, T. Marauhun, *International Environmental Law*, London 2011, s. 39; M. Valverde Soto, *General Principles of International Environmental Law*, „ILSA Journal of International and Comparative Law” 2011, Vol. 3, s. 193-209.

²⁰⁴ Sprawa wyspy Las Palmas, *Stany Zjednoczone p. Holandii*, Stały Trybunał Arbitrażowy, „Reports of International Arbitral Awards” 4.4.1928, Vol. II, s. 839; sprawa huty w Trail, *Stany Zjednoczone p. Kanadzie*, Stały Trybunał Arbitrażowy, „Reports of International Arbitral Awards” 11.3.1941, Vol. III, s. 1965; sprawa cieśniny Korfu, *Wielka Brytania p. Albanii*, „International Court of Justice Reports” (dalej: ICJ Rep.) 9.4.1949, pkt 22; sprawa testów nuklearnych na południowym Pacyfiku, *Nowa Zelandia p. Francji*, ICJ Rep., 20.12.1974, pkt 29; sprawa tamy na Dunaju – projekt Gabčikovo-Nagymaros, *Węgry p. Słowacji*, ICJ Rep., 25.9.1997, pkt 53, 112, 140.

²⁰⁵ Presidency Conclusions, European Council meeting on 11-12 December 1994 in Essen, <http://www.consilium.europa.eu/media/21198/essen-european-council.pdf> [dostęp: 2.12.2018].

²⁰⁶ *Ibidem*, s. 5.

międzynarodowego prawa ochrony środowiska, gdzie oznacza po prostu „nie szkodzić”. W prawie UE wymaga przyjmowania wyłącznie takich środków, które będą miały na celu rozwijanie przyjacielskich i pokojowych stosunków między państwami, na podstawie wzajemnego szacunku i zaufania, oraz rozwiązywania wszelkich sporów wyłącznie środkami pokojowymi²⁰⁷. Zasada dobrego sąsiedztwa oznacza zatem pokojowe współistnienie, dialog i współpracę na arenie międzynarodowej zgodnie z celami i zasadami ustanowionymi w KNZ, obejmując nie tylko państwa sąsiedzkie, również państwa danego regionu, a także bardzo szeroko wszystkie państwa na świecie²⁰⁸. Za taką szeroką interpretacją tej zasady przemawiają zapisy KNZ, które znajdziemy w Preambule: „My, Ludy Narodów Zjednoczonych, zdecydowane postępować tolerancyjnie i żyć ze sobą w pokoju jak dobrzy sąsiedzi” oraz w postanowieniach art. 74, odnoszącym się do ogólnej zasady dobrego sąsiedztwa, która ma zastosowanie nie tylko w relacjach pomiędzy państwami sąsiedzkimi²⁰⁹. Ustanowienie, a następnie funkcjonowanie przestrzeni dobrego sąsiedztwa w art. 8 ust. 1 TUE zostało połączone z „pokojowymi stosunkami”, co oznacza bezpośrednio powiązanie z zasadami KNZ oraz celami WPZiB, wprowadzającymi nakaz załatwiania sporów wyłącznie środkami pokojowymi.

W przypadku EPS zasada ta pojawiła się w komunikacie zatytułowanym *Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, KE zaproponowała w nim ustanowienie i rozwój strefy dobrobytu i przyjacielskiego sąsiedztwa, w ramach której EU i państwa sąsiedzkie będą łączyć bliskie, pokojowe stosunki oparte na współpracy²¹⁰. Natomiast w postanowieniach Strategii możemy przeczytać, iż uprzywilejowane stosunki między UE i państwami sąsiedzkimi będą oparte na wzajemnym przestrzeganiu wartości przede wszystkim w dziedzinie państwa prawa, wspierania stosunków dobrosąsiedzkich oraz zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu. Wspieranie zatem stosunków dobrosąsiedzkich jest częścią wspólnych wartości dzielonych przez UE z państwami sąsiedzkimi. Jednakże zakres terytorialny jej stosowania obejmuje wyłącznie terytorium UE i państw sąsiedzkich, co oznacza, iż nie rozciąga się na relacje pomiędzy państwami sąsiedzkimi a ich sąsiadami.

²⁰⁷ K. Inglis, *EU Enlargement: Membership Conditions Applied to Future and Potential Member States*, [w:] S. Blockmans, A. Łazowski (eds.), *The European Union and its Neighbours: A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration*, The Hague 2006, s. 74.

²⁰⁸ E. Basheska, *The Good neighbourliness Condition in EU Enlargement*, „Contemporary Southeastern Europe” 2014, no 1, s. 92-111; S. Sucharitkul, *The Principle of Good-Neighbourliness in International Law*, <http://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=pubs> [dostęp: 2.12.2018].

²⁰⁹ Artykuł 74 KNZ stanowi: „Członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych zgadzają się również, że polityka w dziedzinie społecznej, gospodarczej i handlowej na obszarach, do których stosuje się niniejszy rozdział, powinna tak samo jak na ich obszarach metropolitalnych, opierać się na ogólnej zasadzie dobrego sąsiedztwa przy należyтым uwzględnieniu interesów i dobrobytu reszty świata”, tekst KNZ dostępny na stronie: http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php/ [dostęp: 2.12.2018].

²¹⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood...*, s. 4.

Można zatem powiedzieć, iż ma ona charakter wewnętrzny, gdyż nie obejmuje państw sąsiedzkich niezaangażowanych we współpracę w ramach EPS; dotyczy to zwłaszcza Federacji Rosyjskiej i Białorusi. Strategia odnosi się do tej zasady w kontekście zapewnienia pokojowych sposobów rozstrzygnięcia sporów i konfliktów pomiędzy państwami sąsiedzkimi, konieczności budowania dobrych sąsiedzkich relacji pomiędzy tymi państwami, oraz podkreśla, iż współpraca pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi oparta na tej zasadzie zapewnia bezpieczeństwo granicom zewnętrznym UE²¹¹. Natomiast sformułowanie o „bliskich i pokojowych stosunkach opartych na współpracy” wskazuje na zintensyfikowanie relacji politycznych i ekonomicznych i ustanowienie obszaru, w ramach którego wszystkie spory będą rozstrzygane wyłącznie środkami pokojowymi, a współpraca będzie miała na celu wzrost zamożności i pomyślności wszystkich podmiotów nią objętych²¹². Postanowienia PD, Agend stowarzyszeniowych i Priorytetów partnerstwa *expressis verbis* nie odnoszą się do stosunków dobrosąsiedzkich jako takich, lecz wiążą je bezpośrednio ze wspólną odpowiedzialnością za rozwiązywanie konfliktów i wspólne zapobieganie im w przyszłości. Natomiast w postanowieniach umów stowarzyszeniowych zawartych w 2014 r. z państwami Europy Wschodniej została ona wymieniona w art. 2 wśród ogólnych zasad współpracy. Ponadto jej szczególne znaczenie zostało potwierdzone w postanowieniach dotyczących stabilności regionalnej. Strony zobowiązały się do zintensyfikowania swoich wspólnych wysiłków na rzecz promowania stabilności, bezpieczeństwa i rozwoju demokratycznego we wspólnym sąsiedztwie, a w szczególności na rzecz współpracy w zakresie pokojowego rozwiązywania konfliktów regionalnych. Wydaje się zatem, iż w przypadku dobrego sąsiedztwa EPS kładzie szczególny nacisk na realizację dwóch swoich celów, jakimi są bezpieczeństwo i stabilność, przez co zobowiązuje wszystkie w nią zaangażowane podmioty do pokojowego rozwiązywania wszelkich powstałych pomiędzy nimi sporów i konfliktów.

Artykuł 8 TUE przyznaje UE kompetencję do rozwijania współpracy z państwami sąsiedzkimi mającej na celu udzielenie im pomocy w procesie transformacji politycznej, gospodarczej, społecznej oraz w procesie pokojowego rozwiązywania konfliktów, jednak respektując własne wartości i interesy, za pomocą wszystkich dostępnych jej instrumentów. Odwołanie do dobrego sąsiedztwa może również być odczytywane w specyficznym kontekście ustanowienia EPS. Związane jest to z faktem, iż wprowadzając do

²¹¹ Strategia, s. 11; E. Basheska, *op. cit.*, s. 92-111; D. Kochenov, *The Internal Aspects of Good Neighbourliness in the EU: Loyalty and Values*, „University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series” 2015, no 13, s. 1-25; R. Petrov, *The Principle of Good Neighbourliness and the European Neighbourhood Policy*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2617190 [dostęp: 2.12.2018]; E. Lis, *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2016, Vol. XXV, nr 1, s. 17-46.

²¹² S. Blockmans, R.A. Wessel, *The European Union and Peaceful Settlement of Disputes in its Neighbourhood: The Emergence of A New Regional Security Actor?*, [w:] A. Antoniadis, R. Schütze, E. Spaventa (eds.), *The European Union and Global Emergencies: Law and Policy Aspects*, Oxford 2011, s. 73-103.

prawa pierwotnego postanowienia dotyczące tej polityki, UE przełamała dotychczas funkcjonujący schemat: akcesja lub brak akcesji. W tym kontekście ustanowiona EPS może być rozpatrywana jako „szczególna” i nowa polityka zewnętrzna UE skierowana wyłącznie do państw sąsiedzkich, będąca polityką alternatywną do polityki rozszerzenia przewidzianej w art. 49 TUE.

Dokonując analizy celów, zasad oraz zakresu przedmiotowego współpracy pomiędzy UE a państwami sąsiedzkimi, konieczne jest odwołanie się do postanowień już cytowanego artykułu 21 TUE, który umiejscowiony jest w Tytule V TUE rozdziału 1 „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii”²¹³. Zgodnie z jego postanowieniami działania UE na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad KNZ oraz prawa międzynarodowego. Do zasadniczych celów współpracy UE z podmiotami trzecimi na arenie międzynarodowej należą: ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami KNZ, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych; wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym; przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju; niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; oraz wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym. Podkreślić zatem należy, iż po wejściu w życie postanowień TL wszystkie polityki zewnętrzne UE prowadzone muszą być zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych określonymi w art. 21 ust. 1 i 2 TUE. Na UE ciąży obowiązek włączenia owych celów i zasad do prowadzenia wszystkich polityk zewnętrznych, w tym EPS. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 21 ust. 3 TUE UE „dąży do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępach

²¹³ S. Oeter, *Article 21: The principle and Objectives of the Union's External Action*, [w:] H.J. Blanke, S. Mangiamelli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Berlin 2013, s. 842-850.

1 i 2, przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie jej działań zewnętrznych w różnych dziedzinach objętych niniejszym tytułem i częścią piątą traktatu FUE”. Również artykuł 205 TFUE formułuje ten sam obowiązek, stanowiąc, że „działania Unii na arenie międzynarodowej, w rozumieniu piątej części traktatu FUE, oparte są na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1 tytułu V TUE”. Rozdział 1 tytułu V traktatu UE zawiera między innymi art. 21 TUE.

Instrumentem mającym doprowadzić do powstania „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa” jest zgodnie z postanowieniami ustępu 2 „specjalna umowa”. Ustęp ten postanawia, iż, „Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot okresowych uzgodnień”. TL wprowadził zatem nową, a zarazem szczególną podstawę prawną zawarcia „specjalnej umowy” międzynarodowej pomiędzy UE a państwem sąsiedzkim, która w literaturze określana jest jako umowa sąsiedzka²¹⁴. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż pojęcie umowy sąsiedzkiej po raz pierwszy pojawiło się w zapisach Strategii. W dokumencie tym KE zapowiedziała możliwość zawarcia umów sąsiedzkich w celu zastąpienia już obowiązujących umów, tj. stowarzyszeniowych lub PCA, ale dopiero w sytuacji, gdy sama uzna, iż priorytety współpracy zawarte w PD, Agendzie stowarzyszeniowej oraz Priorytetach partnerstwa zostały osiągnięte. Na uwagę zasługuje jednak fakt, iż ani w Strategii, ani w kolejnych dokumentach nie znajdziemy żadnych bardziej szczegółowych informacji na temat umowy sąsiedzkiej. Kwestię tę w pewnym stopniu rozjaśnia nam właśnie art. 8 ust. 2 TUE. Zgodnie z jego postanowieniami UE „może” zawrzeć umowę sąsiedzka, co oznacza, iż UE pozostawione zostało prawo wyboru formy instrumentu, z pomocą którego nastąpi realizacja celu współpracy z państwami sąsiedzkimi określona w ustępie 1. W tym momencie należy jednak zwrócić uwagę, iż UE ma co najmniej jeszcze dwa inne instrumenty, którymi może się posłużyć do kształtowania relacji z państwami sąsiedzkimi. Jest to określona w art. 216 ust. 1 TFUE umowa międzynarodowa oraz określona w art. 217 TFUE umowa stowarzyszeniowa. Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, iż postanowienia art. 8 ust. 2 TUE pozostawiają UE podjęcie decyzji w przedmiocie instrumentu, na podstawie którego ukształtowana zostanie współpraca pomiędzy nią a zainteresowanym państwem sąsiedzkim. Jeżeli oba podmioty wyrażą taką wolę, mają do dyspozycji umowę sąsiedzka, umowę stowarzyszeniową lub jakkolwiek inną umowę międzynarodową.

²¹⁴ D. Hanf, *The European Neighbourhood Policy in the Light of the New „Neighbourhood Clause” (Article 8 TEU)*, [w:] E. Lannon (ed.), *Challenges of the European Neighbourhood Policy*, Brussels 2011, s. 10-11.

Kolejna kwestia, którą należy rozstrzygnąć, dotyczy stron umowy sąsiedzkiej. Postanowienia ustępu 2 wskazują, iż umowa sąsiedzka zawierana będzie przez UE z państwem sąsiedzkim, co oznacza, iż w porównaniu z umową stowarzyszeniową jej zakres geograficzny będzie ograniczony tylko do państw, z którymi UE posiada granicę lądową lub morską. Umowa sąsiedzka będzie zatem umową bilateralną. Jednak w przypadku, gdy jej postanowienia będą obejmowały tylko kwestie, które stanowią zakres kompetencji wyłącznych UE, to po stronie unijnej wyłącznie UE będzie jej stroną. Sytuacja taka jest oczywiście teoretycznie możliwa, jednakże praktycznie wydaje się mało prawdopodobna. Najprawdopodobniej umowa sąsiedzka, identycznie jak umowa stowarzyszeniowa, będzie miała charakter mieszany, której stroną będzie zarówno UE, jak i państwa członkowskie, gdyż jej zakres przedmiotowy będzie obejmował również dziedziny należące do kompetencji dzielonych. To drugie rozwiązanie wydaje się wynikać z samych sformułowań ustępu 1, a zwłaszcza określenia, iż celem współpracy jest „utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”. Wskazuje ono, iż zakres przedmiotowy umowy sąsiedzkiej nie będzie obejmował wyłącznie kwestii związanych z gospodarką, handlem i unią celną, ale również obejmie inne unijne polityki, zwłaszcza politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, współpracę w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz kwestie polityczne²¹⁵.

Kwestie proceduralne dotyczące procedury zawarcia umowy sąsiedzkiej w postanowieniach art. 8 ust. 2 TUE zostały również pominięte, co sugeruje, iż zastosowanie będzie miała ogólna procedura zawierania umów międzynarodowych określona w art. 218 TFUE. Zasadą jest, iż w trakcie całej procedury negocjowania i zawierania umowy międzynarodowej Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, niemniej jednak pewne rodzaje umów międzynarodowych Rada zawiera jednomyślnie po uzyskaniu zgody PE i należą do nich: układy o stowarzyszeniu; umowa dotycząca przystąpienia UE do EKPC; umowy, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne przez organizację procedur współpracy; umowy mające istotne skutki budżetowe dla UE; umowy dotyczące dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda PE²¹⁶. W pozostałych przypadkach konieczna jest wyłącznie jego opinia. Widzimy zatem, iż w postanowieniach art. 218 ust. 6 TFUE nie znajduje się żadne bezpośrednie odwołanie do umów przewidzianych w art. 8 ust. 2 TUE. Może to oznaczać, iż w sytuacji, gdy umowa sąsiedzka w całości będzie obejmowała swoim zakresem przedmiotowym kwestie należące do kompetencji wyłącznych UE, zastosowanie będzie miała ogólna procedura przewidziana w art. 218 TFUE, czyli Rada będzie podejmowała decyzję większością kwalifikowaną po uzyskaniu opinii

²¹⁵ P. Van Elsuwege, R. Petrov, *op. cit.*, s. 693-695.

²¹⁶ Art. 218 ust. 6 lit. a TFUE.

PE. Jednak w sytuacji, gdy umowa sąsiedzka swoim zakresem przedmiotowym będzie obejmowała dziedziny należące do kompetencji dzielonych, Rada decyzję będzie musiała podjąć jednogłośnie po uzyskaniu zgody PE²¹⁷.

Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 2 TUE, umowy sąsiedzkie „mogą obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot okresowych uzgodnień”. W tych sformułowaniach widoczna jest różnica pomiędzy umową sąsiedzką a umową stowarzyszeniową, co wynika z postanowień art. 217 TFUE i zostało potwierdzone przez TS w orzeczeniu w sprawie *Demirel*, a mianowicie „umowa stowarzyszeniowa charakteryzuje się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami” oraz „tworzy szczególnie uprzywilejowane więzi z państwami nieczłonkowskimi, które w końcu muszą, do pewnego stopnia, brać udział w systemie Wspólnoty”²¹⁸. Natomiast w przypadku umów sąsiedzkich traktat posługuje się formułą bardziej elastyczną, gdyż stwierdza, iż mogą one obejmować wzajemne prawa i obowiązki, jak również mogą przewidywać możliwość prowadzenia wspólnych działań, czy tak się stanie, czy też nie, będzie wyłącznie zależała od wzajemnych uzgodnień pomiędzy UE i państwem sąsiedzkim i będzie determinowana wyłącznie wizją przyszłych wzajemnych relacji, a więc decydujący wpływ na nią będzie miał czynnik polityczny. Jednakże zasadniczą różnicą, która nie występuje w omawianym przypadku, jest brak określenia „specjalne procedury”, natomiast wprowadzony został obowiązek kontroli implementacji ich postanowień poprzez użycie sformułowania „okresowych uzgodnień”. W związku z czym, bardzo istotną cechą umowy sąsiedzkiej, zwłaszcza z punktu widzenia państwa sąsiedzkiego, które chciałoby zintensyfikować i pogłębić swoje relacje z UE, jest brak możliwości uczestniczenia w systemie instytucjonalnym UE, co *ex lege* wyklucza możliwość wspólnego podejmowania decyzji. Umowa sąsiedzka zatem nie będzie kreowała systemu instytucyjnego, charakterystycznego dla umowy stowarzyszeniowej. Reasumując, należy stwierdzić, iż umowa sąsiedzka wykazuje zarówno podobieństwa, jak i różnice w porównaniu z umową stowarzyszeniową. Natomiast z uwagi na fakt, iż w art. 8 ust. 2 TUE pominięte zostały kwestie proceduralne związane z jej zawarciem, oznacza to, iż zastosowanie będzie miała procedura określona w art. 218 TFUE, która ma zastosowanie do prawie wszystkich umów międzynarodowych zawieranych przez UE na arenie międzynarodowej. Fakt ten oznacza bezpośrednie powiązanie EPS pod względem proceduralnym z postanowieniami art. 218 TFUE.

²¹⁷ D. Hanf, *op. cit.*, s. 112-113.

²¹⁸ Sprawa 12/86, pkt 9.

5. Cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Ogólny cel EPS został sformułowany w art. 8 ust. 1 TUE jako utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy. Cele szczegółowe natomiast zawarte zostały w zapisach Strategii, w której KE, nawiązując do swoich wcześniejszych komunikatów, a zwłaszcza komunikatu zatytułowanego *Szersza Europa – sąsiedztwo. Nowe ramy dla stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*, wyraźnie określiła, iż celem EPS jest dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia UE w 2004 r. z krajami sąsiedzkimi we wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych²¹⁹. EPS została ustanowiona, aby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami oraz aby zaferować im szansę udziału w różnych działaniach UE poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa²²⁰. Zatem głównymi celami EPS jest zapobieżenie powstawaniu nowych podziałów i granic w Europie oraz utworzenie „kręgu przyjaciół” w jej najbliższym sąsiedztwie poprzez zaferowanie im możliwości rozpoczęcia współpracy we wszystkich obszarach łączących w sobie elementy dawnej struktury trójfilarowej UE, a więc znacznie rozszerzając dotychczasowe obszary współpracy zwłaszcza z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego²²¹.

EPS od samego początku miała być i nadal pozostaje polityką współpracy, która pozwala UE pogłębić i zintensyfikować relacje ze swoim najbliższym sąsiedztwem, poprzez wsparcie procesu reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Z tego powodu politykę tę KE określa jako „partnerstwo na rzecz reform”, gdyż w interesie UE i jej państw członkowskich jest zintensyfikowanie współpracy gospodarczej i politycznej, której konsekwencjami będzie stopniowe wyeliminowanie ubóstwa i wzrost dobrobytu,

²¹⁹ Council of the European Union, 2590th Council meeting, External Relations, 10189/04, Luxembourg, 14.06.2004, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10189-2004-INIT/en/pdf> [dostęp: 27.12.2018].

²²⁰ Strategia, s. 45; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4, s. 3; S. Lavenex, F. Schimmelfennig (eds.), *Democracy Promotion in the EU's Neighbourhood: From Leverage to Governance*, London, Routledge 2013, s. 49; M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy: More...*, s. 121-147; B. Van Vooren, *EU External...*, s. 63-82. D. Kochenov, *The ENP Conditionality: Pre-Accession Mistakes Repeated*, [w:] L. Delcour, E. Tulmets (eds.), *Pioneer in Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden 2008; E. Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Leiden, 2014. M. Cremona, *EU Enlargement: Solidarity and Conditionality*, „European Law Review” 2005, no 30(1), s. 15; S. Kamiński, I. Bil, *Europejska Polityka Sąsiedztwa, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2007, s. 7 i n.; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011, s. 16; I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa wobec państw Europy Wschodniej*, Toruń 2012, s. 24 i n.; J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012, s. 29-40; M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012, s. 19-22.

²²¹ B. Jagiełło, *Europejska Polityka Sąsiedztwa jako element nowej regionalizacji w skali europejskiej i globalnej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *op. cit.*, s. 41-54.

większe bezpieczeństwo i stabilność w regionie oraz lepszy ład administracyjno-regulacyjny²²². Należy również podkreślić, iż budowanie nowych relacji z sąsiadami odbywa się na podstawie przestrzeganych wartości przede wszystkim w dziedzinie państwa prawa, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania stosunków dobrosąsiedzkich, sprawności administracji oraz zasad gospodarki rynkowej i trwałego wzrostu²²³. Zatem za pośrednictwem EPS UE wspiera zaangażowanie krajów sąsiedzkich w wartości wymienione w art. 2 TUE, które w tych krajach w praktyce jest bardzo zróżnicowane, a za pośrednictwem tej polityki istnieją realne szanse na zmianę i poprawę takiej sytuacji²²⁴. Generalnie możemy stwierdzić, iż bardzo ogólnie sformułowanym celem EPS jest promowanie i rozszerzenie na podstawie wspólnych wartości dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa w państwach sąsiadujących z UE. Cele powyższe od roku 2004 do chwili obecnej nie uległy zmianie, co znajduje swoje potwierdzenie w ostatnim z przyjętych komunikatów reformujących EPS²²⁵.

Ze względu na niestabilną sytuację wewnętrzną części z krajów partnerskich negatywnie oddziaływającą na sytuację wewnętrzną w państwach członkowskich UE szczególny nacisk został położony na kwestie związane z bezpieczeństwem i stabilizacją²²⁶. W przyjętym w 2015 r. komunikacie rewidującym założenia jej funkcjonowania *expressis verbis* wskazano, iż nacisk położony został na zacieśnienie współpracy z krajami sąsiedzkimi w dziedzinie reformy sektora bezpieczeństwa, zapobiegania konfliktom oraz polityki zwalczania terroryzmu i radykalizacji, przy pełnym poszanowaniu

²²² M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, „CDDRL Working Papers” 2004, nr 5.

²²³ S. Lavenex, F. Schimmelfennig (eds.), *op. cit.*

²²⁴ A. Wetzel, J. Orbie, *Comparing Country Cases: Output-Oriented EU Democracy Promotion?*, [w:] A. Wetzel, J. Orbie, *The Substance of EU International Democracy Promotion*, Basingstoke 2015, s. 235-254; N. Tocci, *Can the EU Promote Democracy and the Human Rights Through the ENP? The Case for Refocusing on the Rule of Law*, [w:] M. Cremona, G. Meloni, *op. cit.*, s. 86-97; S. Lavenex, F. Schimmelfennig (eds.), *op. cit.*; G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, *The EU and its neighbours: Values versus security in European foreign policy*, Manchester 2013.

²²⁵ R. Balfour, A. Missiroli, *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, „EPC Issue Paper” 2007, no 54, s. 9-10; T. Cierco (ed.), *The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities*, Farnham 2013; E. Lannon (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Brussels 2012; R. Whitman, S. Wolff (ed.), *op. cit.*; E. Stadtmüller, K. Bachmann (eds.), *The EU's Shifting Borders: Theoretical Approaches and Policy Implications in the New Neighbourhood*, London 2012; A.N. Christensen, *The making of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden 2011; N. Wichmann, *Rule of Law Promotion in the European Neighbourhood Policy: Normative or strategic power Europe?*, Baden-Baden 2010; P. Kratochvil, E. Tulmets, *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden 2010; D. Mahncke, S. Gstöhl (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, „College of Europe Studies” 2008, Vol. 4.

²²⁶ M. Cremona, Ch. Hillion, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, „EUI Working Papers” 2006, Law No 39, s. 3- 7; M.E. Smith, M. Webber, *Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: The Virtues and Limits of „New Partnership Perspectives”*, „European Foreign Affairs Review” 2008, no 13, s. 73-95.

międzynarodowego prawa w zakresie praw człowieka. Celem zrewidowanej EPS są „działania służące zapobieganiu konfliktom poprzez wczesne ostrzeżenie, w połączeniu z wczesnymi środkami zapobiegawczymi oraz zwiększeniem zdolności partnerów w tym zakresie”²²⁷. Ich osiągnięcie jednak nie będzie możliwe bez wcześniejszej realizacji dwóch pozostałych celów ogólnych, jakimi są stabilność i dobrobyt. Natomiast należy zwrócić uwagę na fakt, iż we wszystkich przyjętych dotąd komunikatach rewidujących założenia funkcjonowania EPS stabilność jako cel ogólny współpracy pojawia się w dwóch wymiarach: po pierwsze, w relacjach pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi oraz po drugie, pomiędzy samymi państwami sąsiedzkimi; zaś rozwój gospodarczy i społeczny ma doprowadzić do wzrostu dobrobytu, a w perspektywie również do wzrostu bezpieczeństwa na granicach UE²²⁸. KE wielokrotnie podkreślała znaczenie współpracy w obszarze regionalnego bezpieczeństwa. W przyjętym w 2006 r. komunikacie możemy przeczytać, iż w sytuacji, gdy EPS nie będzie mogła przyczynić się do rozwiązania konfliktów w regionie, będzie to oznaczało, że nie udało się zrealizować jednego z jej najważniejszych celów. Takie konflikty mogą zagrozić bezpieczeństwu UE, z uwagi na ryzyko nasilenia się czy masowego napływu uchodźców, przerwania dostaw energii, zerwania więzi handlowych i połączeń transportowych albo poprzez rozprzestrzenianie się terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, w tym handlu ludźmi, narkotykami i bronią²²⁹.

Stabilność w ramach EPS związana jest z procesami reform politycznych i demokratycznych oraz dobrymi rządami. Już w przyjętych kryteriach kopenhaskich Rada Europejska zwraca uwagę na stabilność instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowanie praw mniejszości²³⁰. Identyczne odniesienie znajdziemy we wszystkich PD, Agendach stowarzyszeniowych oraz Priorytetach partnerstwa przyjętych wraz z państwami sąsiedzkimi. Stabilność zatem będzie możliwa do osiągnięcia w wyniku przeprowadzenia trudnego procesu reform politycznych i ustrojowych. Ponadto stabilność odnosi się nie tylko do wymiaru wewnętrznego, bowiem dotyczy również instytucji politycznych państwa, stabilności ekonomicznej, ma wymiar regionalny i międzynarodowy.

Dobrobyt jako trzeci z ogólnych celów EPS ma zostać osiągnięty poprzez przeprowadzenie procesu reform gospodarczych. Wzrost zamożności obywateli krajów sąsiedzkich powinien być również w interesie UE i jej państw członkowskich. Powoduje on wzrost

²²⁷ Komunikat z 2015 r., s. 4; P. Reiker, *The European Neighbourhood Policy: An instrument for security community building*, „NUPI Working Paper” 2014, nr 832.

²²⁸ M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy*, [w:] A. Ott, E. Vos, *Fifty Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, The Hague 2009, s. 226; E. Landauburu, *From Neighbourhood to Integration Policy: Are there concrete alternatives to enlargement?*, „CEPS Policy Brief” 2006, no 95, s. 5.

²²⁹ Komunikat z 2006 r., s. 10.

²³⁰ C. Hillion, *The Copenhagen Criteria and their Progeny*, [w:] C. Hillion (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford 2004, s. 1-22.

stabilności, prowadzi do spadku nielegalnej imigracji i generalnie przyczynić się może do zwiększenia bezpieczeństwa. W tym przypadku widoczne jest połączenie dwóch wymiarów EPS. Po pierwsze, rozwój gospodarki wolnorynkowej, wzrost inwestycji, reforma zasad funkcjonowania poszczególnych sektorów gospodarki, np. prawa podatkowego, usług finansowych, prawa spółek, przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz zwalczanie korupcji. Po drugie, udział w unijnym rynku wewnętrznym, ustanowienie DCFTA, udział w unijnych swobodach, dostosowanie prawa wewnętrznego do unijnych regulacji oraz udział w unijnych programach i politykach²³¹. Te dwa wymiary gospodarcze EPS: krajowy, w ramach którego przeprowadzane są reformy gospodarcze, oraz zewnętrzny, polegający na udziale w procesach integracyjnych w ramach UE, mają doprowadzić do wzrostu dobrobytu oraz przyczynić się do osiągnięcia dwóch pozostałych celów ogólnych, jakimi są stabilność i bezpieczeństwo. Oczywiście stopień integracji nie jest określony w założeniach funkcjonowania EPS. Najprawdopodobniej będzie on różny, gdyż w dużej mierze zależeć będzie od indywidualnych potrzeb każdego z państw sąsiedzkich i ich wizji przyszłych relacji z UE. Z tego powodu w ramach rewidowanej EPS widoczne jest zobowiązanie do budowania silniejszego sąsiedztwa i silniejszego partnerstwa, a środkiem do tego służącym jest zmiana tej polityki na bardziej zindywidualizowane, bardziej zróżnicowane partnerstwa pozwalające uwzględnić różne ambicje, możliwości i interesy wszystkich zainteresowanych. Następuje więc odejście od jednego modelu kształtowania współpracy dla każdego kraju partnerskiego na rzecz coraz większej dyferencjacji we wzajemnych relacjach. W ramach zrewidowanej EPS UE zaproponowała państwom sąsiedzkim rozpoczęcie nowego etapu współpracy z partnerami od 2016 r. poprzez stworzenie różnych modeli stosunków, co pozwoli na większą współodpowiedzialność każdej ze stron. Oznacza to, iż w przyszłości współpraca z każdym z nich będzie skoncentrowana na różnych, ale wspólnych obszarach zainteresowania. To podejście należy ocenić pozytywnie, gdyż w ramach państw sąsiedzkich istnieją bardzo duże różnice wewnętrzne i różne priorytety współpracy na arenie międzynarodowej.

Reasumując, należy stwierdzić, iż cele EPS wymienione w Strategii, po pierwsze, uszczegóławiają ogólny cel wymieniony w art. 8 ust. 1 TUE, a po drugie, są w pełni zgodne z ogólnymi celami działań zewnętrznych UE wymienionymi zarówno w art. 3 ust. 5 TUE, jak i art. 21 ust. 2 TUE. Zatem w przypadku celów EPS widoczne jest bezpośrednie powiązanie zapisów Strategii z powyższymi postanowieniami prawa pierwotnego. Bliska i pokojowa współpraca UE i państw sąsiedzkich ma celu umacnianie i propagowanie wartości i interesów, przyczynianie się do pokoju, bezpieczeństwa, solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, swobodny i uczciwy handel, wyeliminowanie ubóstwa

²³¹ M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy*, [w:] A. Ott, E. Vos, *Fifty Years of European Integration. Foundations and Perspectives*, Springer 2009, s. 228.

i ochronę praw człowieka, które mają doprowadzić do ustanowienia „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”. Ponadto art. 21 ust. 1 TUE wymienia zasady prowadzenia przez UE działań zewnętrznych, które, jak zostało to określone w postanowieniach niniejszego artykułu, „leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad KNZ oraz prawa międzynarodowego”. Warto podkreślenia są dwa fakty: po pierwsze, powyższe zasady możemy odnaleźć w art. 2 TUE, w którym pełnią one funkcje wartości o fundamentalnym znaczeniu konstytucyjnym, gdzie wyłącznie nie zostały zapisane zasady KNZ i zasady prawa międzynarodowego, a po drugie, większość tych zasad możemy odnaleźć w art. 3 ust. 5 TUE, w którym wymienione zostały cele działań zewnętrznych UE. Dodatkowo do zasad działania UE na arenie międzynarodowej odnosi się art. 205 TFEU, zgodnie z postanowieniami którego „Działania Unii na arenie międzynarodowej, w rozumieniu niniejszej części, oparte są na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1 tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej”²³². Z treści artykułu wynika, iż przepis ten ma charakter odsyłający do regulacji rozdziału 1 tytułu V TUE, dzięki czemu wszystkie działania UE na arenie międzynarodowej uzyskały jednolity podstawy aksjologiczne oraz wspólne cele i zasady działań²³³. W postanowieniach TUE pełnią potrójną rolę: wartości wymienionych w art. 2 TUE, które następnie zostały powtórzone w postanowieniach art. 21 ust. 1 TUE jako zasady, i jako cele działań zewnętrznych UE wymienione w postanowieniach art. 3 ust. 5 TUE.

EPS jest zatem unijną polityką zewnętrzną skierowaną do państw sąsiedzkich, niemniej jednak na poziomie celów i działań UE na arenie międzynarodowej jest całkowicie spójna zarówno z wartościami wymienionymi w art. 2 TUE i art. 21 ust. 1 TUE, jak i z celami ogólnymi i szczegółowymi wymienionymi w artykułach 3 ust. 5 TUE i 21 ust. 2 TUE, które mają dla UE charakter zobowiązań prawnie wiążących. Zostało to wyraźnie podkreślone przez TS w sprawie *Air Transport Association of America*, w której orzekł, iż, jak wynika z art. 3 ust. 5 TUE, UE przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W związku z tym przyjmując akt, jest zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże jej instytucje²³⁴. Orzeczenie to jest kontynuacją dwóch

²³² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz. U. UE C 202 z 7.6.2016 r.

²³³ M. Niedźwiedz, *Komentarz do art. 205*, [w:] A. Wróbel D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012, s. 1429.

²³⁴ Sprawa C-366/10, *Air Transport Association of America i in. p. Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864, pkt 101.

wcześniejszych wyroków w sprawach *Poulsen i Diva Navigation* i *A. Racke*, w których *expressis verbis* orzekł, iż wykonując swoje kompetencje, UE musi przestrzegać wiążącego ją prawa międzynarodowego²³⁵. Co jest zatem istotne, zobowiązania zaciągnięte przez UE na podstawie umowy międzynarodowej nie mogą skutkować naruszeniem zasad konstytucyjnych ustanowionych w traktatach. Wśród nich znajduje się zasada, zgodnie z którą wszystkie akty przyjmowane przez instytucje UE muszą przestrzegać wartości wymienionych w art. 2 TUE, przy czym przestrzeganie to stanowi przesłankę ich zgodności z prawem, a kontrola, czy przesłanka ta jest spełniona, należy wyłącznie do TS w ramach zupełnego systemu środków prawnych ustanowionego w traktacie²³⁶.

6. Zakres podmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Jak już podkreślono wyżej, EPS jest unijną polityką zewnętrzną, mającą na celu na celu zintensyfikowanie współpracy gospodarczej, politycznej i społecznej z państwami sąsiedzkimi, która w perspektywie długookresowej ma przyczynić się do zwiększenia stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zaangażowanych podmiotów²³⁷. Z tych powodów głównym założeniem przyświecającym KE podczas procesu tworzenia założeń EPS było objęcie tą polityką wyłącznie tych państw sąsiedzkich, które z UE i jej państwami członkowskimi dzielą unijne wartości wymienione w art. 2 TUE i cele wymienione w art. 3 ust. 5 TUE i art. 21 ust. 2 TUE.

Zakres geograficzny EPS obejmuje zatem państwa sąsiedzkie, które nie kandydują do UE, a z którymi UE posiada granicę lądową lub morską i są to państwa Europy Wschodniej: Ukraina, Białoruś i Mołdawia; państwa Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja, oraz państwa basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska²³⁸. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż zakres podmiotowy EPS ulegał systematycznej ewolucji. Pierwotnie EPS była

²³⁵ Sprawa C-286/90, *Anklagemyndigheden p. Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp.*, ECLI:EU:C:1992:453, pkt 9, 10, „As a preliminary point, it must be observed, first, that the European Community must respect international law in the exercise of its powers”. Sprawa C162/96, *A. Racke GmbH & Co. p. Hauptzollamt Mainz*, ECLI:EU:C:1998:293, „the European Community must respect international law in the exercise of its powers”, pkt 45-46.

²³⁶ Sprawy połączone C-402/05 P oraz C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation p. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 285.

²³⁷ B. Ferrero-Waldner, *op. cit.*, s. 139-142; S. Nuttal, *Coherence and Consistency*, [w:] C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the EU*, Oxford 2005, s. 25-48; J. Grzymalski, *Granice Europy w wyobrażeniach i praktykach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3(45), s. 61-71.

²³⁸ Strategia, s. 49; D. Kochenov, *The Eastern Partnership, The Union for the Mediterranean and the remaining Need to Do Something with the ENP*, „CRCEES Working Papers” 2009, Nr 1, s. 6-9; E. Barbé, A. Herranz-Surrallés (eds.), *The Challenge of Differentiation in Euro-Mediterranean Relations. Flexible Regional Cooperation or Fragmentation*, Abingdon 2012; M. Pace, P. Seeberg (eds.), *The European Union's Democratization Agenda in the Mediterranean*, London 2010.

skierowana wyłącznie do państw Europy Wschodniej: Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Jednakże władze Rosji nie zgodziły się na współpracę z UE w ramach EPS, głównie z powodu szerokiego kręgu adresatów i jednej z jej naczelnych zasad – partnerstwa, które oznacza równe traktowanie wszystkich podmiotów²³⁹. Wobec takiego stanowiska oba podmioty postanowiły rozwijać wzajemną współpracę poza ramami EPS na podstawie ustanowionych strategicznych partnerstw w czterech wspólnych przestrzeniach zgodnie z ustaleniami szczytu UE – Rosja w Sankt Petersburgu w 2003 r.²⁴⁰ Następnie na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze, który odbywał się w dniach 12-14 XII 2002 r., szefowie państw i rządów UE podjęli decyzję o włączeniu do współpracy w jej ramach również państw basenu Morza Śródziemnego, natomiast podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu w dniach 18-20 VI 2004 r. zapadła decyzja o rozszerzeniu zakresu geograficznego EPS o trzy państw Kaukazu Południowego: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję²⁴¹.

Zakres podmiotowy EPS obejmuje wyłącznie zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 1 TUE państwa sąsiedzkie. Nie stanowią one jednak grupy jednolitej, a wręcz przeciwnie, widoczne jest ich bardzo duże zróżnicowanie. Po pierwsze, EPS nie obejmuje państw sąsiedzkich takich jak Turcja i państwa Bałkanów Zachodnich, z uwagi na możliwość ich akcesji do UE, oraz Rosji, która wyraźnie oświadczyła, iż w ramach tej polityki nie chce z UE współpracować. Po drugie, nie obejmuje państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu²⁴². Po trzecie, obejmuje zarówno państwa europejskie, jak i pozaeuropejskie. Po czwarte, nie obejmuje państw sąsiedzkich, które nie posiadają podpisanego z UE kompleksowego porozumienia regulującego współpracę z UE, takich jak: Białoruś, Syria i Libia.

Ze względów politycznych UE nie mogła zaproponować Białorusi pełnego uczestnictwa w EPS²⁴³. Dopiero po przeprowadzeniu podstawowych reform politycznych i gospodarczych Białoruś będzie miała możliwości pełnego uczestnictwa w EPS²⁴⁴. Niemniej

²³⁹ T. Forsberg, H. Haukkala, *The European Union and Russia*, Basingstoke 2016; J. Tolstrup, *Russia vs. the EU: The Competition for Influence in Post-Soviet States*, Boulder 2013; D. Averre (ed.), *Special Issue: The EU, Russia and the shared neighbourhood: security governance and energy*, „European Security” 2010, Vol. 19, No 4, s. 539-660; J. Gower, G. Timmins (eds.), *The European Union, Russia and the Shared Neighbourhood*, London 2010.

²⁴⁰ Commission Communication on relations with Russia, COM (2004) 106 final, 9.02.2004; są to: wspólna przestrzeń gospodarcza, wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólna przestrzeń współpracy w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego i wspólna przestrzeń badań, edukacji i kultury.

²⁴¹ Copenhagen European Council of 12-13 December 2002. Presidency conclusions and annexes. Revised version, Brussels, 29.01.2003 r., 15917/02, pkt 24 oraz Council Conclusions of 14 June 2004 on the ENP, Luxemburg, 14.6.2004, 10189/04, pkt 12.

²⁴² Dotyczy to: Norwegii, Islandii, Liechtensteinu i Szwajcarii.

²⁴³ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 126-136.

²⁴⁴ A. Gil, T. Stępniewski, *Unia Europejska a Republika Białoruś*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *op. cit.*, s. 109-120; I. Topolski, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 140.

jednak UE utrzymuje stosunki bilateralne z Białorusią od grudnia 1991 r., czyli od momentu uznania jej niepodległości. Od przystąpienia do UE Polski, Litwy i Łotwy Białoruś jest bezpośrednim sąsiadem UE, a wspólna granica wynosi 1250 km. Od wyboru A. Łukaszenki na prezydenta Białorusi w lipcu 1994 r. stosunki między stronami ulegały systematycznemu pogorszeniu. Głównym powodem takiego stanu było przeprowadzone 24 XI 1994 r. z inicjatywy nowego prezydenta referendum konstytucyjne, w którym obywatele opowiedzieli się za przekształceniem Rady Najwyższej w dwuizbowy parlament i przyznaniem prezydentowi prawa do: rozwiązania parlamentu, wyznaczenia połowy członków Centralnej Komisji Wyborczej oraz zwracania się do wyborców przez referendum²⁴⁵. Przeprowadzone referendum doprowadziło do rewizji zasad naczelnych i treści Konstytucji, odmiennie usytuowano naczelne organy państwa i zmieniono ich kompetencje. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć: zniesienie mechanizmu demokratycznego państwa, zanegowanie zasady trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego i przedstawicielstwa oraz stworzenie podstawy do ograniczenia władzy parlamentu i Trybunału Konstytucyjnego²⁴⁶. Z powyższych powodów Rada podjęła decyzję o zawieszeniu procesu ratyfikacji podpisanego 6 III 1995 r. PCA i postanowień umowy przejściowej dotyczącej handlu i współpracy gospodarczej podpisanej 25 III 1995 r. Tak więc Białoruś jest jedynym państwem Europy Wschodniej, które nie posiada podpisanego PCA. Podstawy prawne wzajemnej współpracy gospodarczej regulują następujące umowy międzynarodowe: Umowa o handlu i współpracy zawarta w 1989 r. między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i ZSRR²⁴⁷ oraz Umowa w formie wymiany listów między WE a Republiką Białorusi, zmieniająca Umowę między WE i Republiką Białorusi w sprawie handlu tekstyliami²⁴⁸. Niemniej jednak za pośrednictwem EPS UE wspiera na Białorusi społeczeństwo obywatelskie, proces demokratyzacji, niezależne media oraz programy współpracy regionalnej.

Syria jest sygnatariuszem Deklaracji barcelońskiej, jednakże nie istnieją kompleksowe ramy prawne łączące to państwo z UE, w związku z tym państwo to nie uczestniczy we współpracy z UE w ramach EPS. Współpracę dwustronną wyłącznie w zakresie

²⁴⁵ Z.J. Winnicki, *Ustrój polityczno-administracyjny Republiki Białorusi – zarys problematyki*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Białoruś*, Wrocław 2004, s. 20.

²⁴⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *European Union – Belarus relations within the framework of the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Księga Jubileuszowa w siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, tom C/2, Wrocław 2015.

²⁴⁷ Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, Dz.U. UE L 68/2 z 15.3.1990 r.

²⁴⁸ Umowa w formie wymiany listów pomiędzy Wspólnotą Europejską i Republiką Białorusi zmieniająca umowę pomiędzy Wspólnotą Europejską i Republiką Białorusi w sprawie handlu wyrobami włókienniczymi, Dz.U. UE L 72 z 18.3.2005 r., s. 18-22.

handlu reguluje Umowa o współpracy zawarta 18 I 1977 r., która weszła w życie w dniu 1 XI 1978 r.²⁴⁹ Umowa zawarta została na czas nieokreślony, a podstawą prawną jej zawarcia był art. 238 TEWG (obecnie art. 217 TFUE). Od 2011 r. współpraca pomiędzy UE a Syrią została zawieszona, z wyjątkiem pomocy humanitarnej²⁵⁰. W dniu 14 III 2017 r. przyjęty został przez KE i Wysoką Przedstawiciel wspólny dokument zatytułowany *Elementy strategii UE na rzecz Syrii*²⁵¹. Od wybuchu wojny w 2011 r. UE i jej państwa członkowskie przeznaczyły ponad 9,4 mld euro w odpowiedzi na kryzys w Syrii i w regionie, stając się tym samym największym darczyńcą. UE przeznaczyła ponad 900 mln euro na pomoc wewnątrz Syrii. Ponad 600 mln euro wykorzystano na niesienie pomocy humanitarnej. Środki te przeznaczono na pokrycie potrzeb ludności w całej Syrii, a priorytetem były wielosektorowe operacje ratunkowe, zwłaszcza na obszarach trudno dostępnych, spornych i oblężonych. UE zapewniła również pomoc humanitarną o wartości 327 mln euro z funduszy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, z którego środków sfinansowano w Syrii działania w różnych sektorach, takich jak edukacja, środki utrzymania, sprawowanie władzy na szczeblu lokalnym, zdrowie oraz wspieranie społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto w odpowiedzi na kryzys w Syrii UE ustanowiła również regionalny fundusz powierniczy – Fundusz MADAD, który obejmuje 932 mln euro wkładów pochodzących z 22 państw członkowskich i Turcji²⁵².

Libia jest trzecim państwem sąsiedzkim, które nie uczestniczy we współpracy z UE w ramach EPS. Wynika to z faktu, iż nie posiada bilateralnego i kompleksowego porozumienia regulującego jej współpracę z UE. W ramach Partnerstwa eurośroziemnomorskiego oraz Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego posiada wyłącznie status obserwatora, niemniej jednak nie przewiduje się w najbliższej przyszłości nadania jej statusu pełnoprawnego członka. W 2005 r. UE i Libia rozpoczęły rozmowy techniczne mające na celu uzgodnienie działań w zakresie współpracy w obszarze migracji. Podobnie jak Syria, Libia również korzysta z unijnej pomocy humanitarnej. Od 2011 r. do chwili obecnej udzielono Libii wsparcia w wysokości ponad 180 mln euro, głównie z funduszy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Instrumentu na rzecz Stabilności i Pokoju.

Włączenie do współpracy w ramach EPS dziewięciu bardzo zróżnicowanych pod względem każdym względem: politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturowym

²⁴⁹ Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic - Protocol 1 on technical and financial cooperation - Protocol 2 concerning the definition of the concept of 'originating products' and methods of administrative cooperation - Final Act - Joint Declarations - Exchanges of letters, Dz. U. WE L 269 z 27.9.1978 r., s. 2.

²⁵⁰ Council conclusions on Syria, Brussels, 23 May 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122168.pdf [dostęp: 3.12.2018].

²⁵¹ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady *Elementy strategii UE na rzecz Syrii*, JOIN (2017) 11 final.

²⁵² A. Kalicka-Mikołajczyk, *The MADAD Fund – the European Union Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*, „Silesian Journal of Legal Studies” 2016, no 8, s. 121-135.

państw basenu Morza Śródziemnego okazało się bardzo dużym wyzwaniem. Niemniej jednak podyktowane było kilkoma czynnikami: niestabilnością polityczną; koniecznością nawiązania bliższej współpracy w obszarze walki z przestępczością zorganizowaną oraz terroryzmem; zintensyfikowaniem współpracy energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego oraz walki z nielegalną imigracją. Ponadto UE pozostaje głównym partnerem państw śródziemnomorskich zarówno w handlu towarami, jak i usługami. Ponad 60% wymiany handlowej tego regionu stanowi handel z UE, a w przypadku niektórych państw UE jest miejscem przeznaczenia ponad 75% ich eksportu. Europa jest największym bezpośrednim inwestorem zagranicznym (55% łącznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych), a UE jest dla tego regionu największym dostawcą pomocy finansowej i funduszy, wynoszącej rocznie ok. 37 mld euro w kredytach i dotacjach. Dodatkowo UE jest głównym kierunkiem turystyki dla mieszkańców tego regionu, a także pierwszym celem podróży dla imigrantów.

Systematyczne rozszerzanie zakresu podmiotowego EPS po państwa położone w różnych regionach spowodowało, iż w ramach jednej unijnej EPS UE rozpoczęła współpracę z państwami, które oprócz faktu, iż posiadały wspólną granicę z UE, to na dodatek miały wobec współpracy z nią odmienne oczekiwania. Z tego powodu nie powinien dziwić fakt, iż jedną z jej naczelnych zasad jest zróżnicowanie. Podkreślić należy jednak, iż pomimo wielości podmiotów w nią zaangażowanych EPS jest polityką bilateralną.

7. Zakres przedmiotowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Do czasu przyjęcia ostatniego z komunikatów 18 XI 2015 r. zakres przedmiotowy współpracy UE z krajami sąsiedzkimi był bardzo szeroki, gdyż obejmował zarówno kwestie gospodarcze, należące do dawnego pierwszego filara UE, jak i kwestie polityczne dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, współpracy sądowej i policyjnej oraz współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i administracji, co znalazło swoje odzwierciedlenie w treści przyjętych PD, Agend stowarzyszeniowych, Priorytetów partnerstwa, Memorandum Porozumienia o współpracy energetycznej, czy też Partnerstw na rzecz mobilności. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, iż również art. 8 ust. 1 TUE nie określa zakresu przedmiotowego współpracy, niemniej jednak wskazuje, iż ma przyczynić się do ustanowienia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Oznacza to, iż decyzja w powyższej kwestii pozostawiona została UE i państwom sąsiedzkim.

Dokonując analizy zakresu przedmiotowego EPS, możemy zauważyć powolną, aczkolwiek systematyczną zmianę zakresu materialnego współpracy pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi. Do czasu rozpoczęcia Arabskiej Wiosny główny nacisk w Strategii

oraz dwóch kolejnych dokumentach rewizyjnych położony został na: stabilność, dobre rządy i dobrobyt. Wskazywano, iż „w żywotnym interesie Unii jest rozwój gospodarczy, stabilność i dobre rządy w państwach sąsiedzkich”²⁵³. Przyjęty 25 V 2011 r. komunikat zatytułowany *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* wskazuje natomiast na konieczność podjęcia działań mających na celu „budowę i konsolidację zdrowych demokracji” oraz osiągnięcie „zrównoważonego rozwoju gospodarczego”²⁵⁴. Zatem w latach 2011-2015 główny nacisk we wzajemnej współpracy położono na ustanowienie „głębokiej demokracji”. Ostatni z przyjętych komunikatów mających na celu rewizję założeń funkcjonowania EPS główny nacisk kładzie na stabilizację sąsiedztwa. W komunikacie przyjętym 18 XI 2015 r. KE zaproponowała następujące priorytetowe obszary współpracy, których kolejność jest nieprzypadkowa: rozwój gospodarczy na rzecz stabilizacji; bezpieczeństwo; migrację i mobilność oraz współpracę regionalną²⁵⁵. Należy przy tym pamiętać, iż punktem wyjścia wzajemnych relacji zawsze są wartości, które w komunikacie zostały określone w sposób następujący: dobre rządy, demokracja, praworządność i prawa człowieka.

Państwa sąsiedzkie uczestniczące w konsultacjach były zgodne, iż UE jest dla nich bardzo ważnym partnerem w zakresie rozwoju gospodarczego i modernizacji, handlu, inwestycji, współpracy sektorowej zwłaszcza transporcie, komunikacji, energetyce i ochronie środowiska oraz tworzenia możliwości zatrudnienia dla młodzieży. Z tych powodów podjęto decyzję, iż będą to zagadnienia zajmujące centralne miejsce we wzajemnej współpracy. Dla większości krajów partnerskich UE jest strategicznym partnerem handlowym, z tego powodu dostęp do rynku wewnętrznego jest dla tych państw zasadniczym zagadnieniem, które w perspektywie długoterminowej może pomóc w realizacji jednego z celów EPS, jakim jest wzrost dobrobytu i likwidacja ubóstwa. W tym obszarze UE wybrała dwa modele współpracy ze swoimi sąsiadami. Po pierwsze, postanowiono o zacieśnieniu współpracy handlowej z państwami, które taki model wybrały, np. Ukrainą, Gruzją, Mołdawią, Tunezją, Marokiem, z którymi UE postanowiła podpisać porozumienia ustanawiające DCFTA. Po drugie, zastosowano podejście elastyczne w stosunku do państw, które z powyższego modelu współpracy skorzystać nie chcą, tj. Armenii i Azerbejdżanu, które preferują współpracę sektorową²⁵⁶. UE zobowiązała się do udzielenia większego wsparcia w procesie modernizacji gospodarczej w kierunku inteligentnego i zrównoważonego wzrostu, poprawie otoczenia biznesowego i inwestycyjnego, we wspieraniu rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wspieraniu reform mających na celu rozwój

²⁵³ Komunikat z 2006 r., s. 2 i Komunikat z 2007 r., s. 2.

²⁵⁴ Komunikat z 2011 r., s. 1-2.

²⁵⁵ Komunikat z 2015 r., s. 8-20.

²⁵⁶ *Ibidem*, s. 8-9.

gospodarczy i społeczny oraz wspieraniu modernizacji i dywersyfikacji istniejących sektorów gospodarki, zwłaszcza rolnictwa i gospodarki morskiej²⁵⁷.

Dla państw zwłaszcza basenu Morza Śródziemnego bardzo istotną kwestią jest współpraca z UE i jej państwami członkowskimi w obszarze zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży. Pomoc UE w tej dziedzinie obejmuje: wsparcie promowania pozaszkolnego, tzw. uczenie się pozaformalne w celu ułatwienia dostępu do kształcenia podstawowego i średniego; zwalczanie analfabetyzmu w celu uzyskania możliwości przyuczania do zawodu i szkoleń w miejscu pracy; znaczne zwiększenie dostępu do programu Erasmus+ oraz wspieranie mobilności w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego. W tym celu UE postanowiła powołać Panel w sprawie zatrudnienia i zdolności do zatrudnienia młodzieży w ramach Partnerstwa Wschodniego i analogiczny dla państw południowego brzegu Morza Śródziemnego. Warto w tym miejscu dodać, iż ważną rolę w tym obszarze mogłaby odegrać Europejska Fundacja Kształcenia (ETF). Jest ona agencją UE i jest finansowana z jej budżetu, a jej podstawowym celem jest udzielanie pomocy krajom sąsiedzkim w reformach systemów kształcenia i szkolenia, tak aby umożliwić ludności zdobywanie wiedzy, umiejętności i innych kompetencji wymaganych w dynamicznie rozwijających się gospodarkach i społeczeństwach. Fundacja realizuje projekty w wielu dziedzinach, takich jak: szanse na zatrudnienie i konkurencyjność; doskonalenie zawodowe nauczycieli; równość szans kobiet i mężczyzn i grup mniejszościowych; uczenie się przedsiębiorczości; umiejętności umożliwiające zmniejszenie ubóstwa; technologie wspierające kształcenie; zasady dobrego zarządzania i przejrzystości oraz profile kwalifikacji migrantów²⁵⁸. Do innych obszarów wzajemnego zainteresowania zaliczono: transport, telekomunikację, energetykę, ochronę środowiska oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu.

Drugim z priorytetowych obszarów współpracy jest bezpieczeństwo. W ciągu ostatnich 10 lat w wielu krajach sąsiedzkich w tej kwestii nastąpiły zauważalne zmiany o charakterze pozytywnym, do których należy zaliczyć fakt, iż lokalne podmioty podjęły działania mające na celu wdrożenie reform w celu ustanowienia praworządności, sprawiedliwości społecznej i większej odpowiedzialności, czego przykładem jest Pokojowa Nagroda Nobla przyznana Tunezyjskiemu Kwartetowi. Jednocześnie wystąpił szereg zjawisk negatywnych, takich jak: konflikty, wzrost ekstremizmu i terroryzmu, łamanie praw człowieka i naruszenia prawa międzynarodowego, które spowodowały olbrzymi napływ uchodźców zarówno do Europy, jak i państw sąsiedzkich²⁵⁹. Tendencje

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 10.

²⁵⁸ Szerzej na temat działalności Fundacji: <http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/ETF-PL> [dostęp: 2.04.2020].

²⁵⁹ J. Horst, A. Jünemann, D. Rothe (eds.), *Euro-Mediterranean Relations after the Arab Spring, Persistence in Times of Change*, London, Routledge 2016; M. Börzel, A. Tanja, A. Dandashly, T. Risse, *Responses to the 'Arabellions': The EU in Comparative Perspective*, „Journal of European Integration” 2015, Vol. 37, no. 1, R. Youngs,; M. Emerson, *Political Islam and European Foreign Policy*, Centre for European

te objęły całą Afrykę Północną i Bliski Wschód jako następstwo Arabskiej Wiosny i ekspansję Państwa Islamskiego²⁶⁰. W Europie Wschodniej ekspansywna polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej spowodowała naruszenie ukraińskiej suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej. Niezaprzeczalnym faktem jest, iż przedłużające się konflikty w bardzo dużym stopniu utrudniają rozwój regionów sąsiadujących z UE. Z tych powodów bezpieczeństwo stało się jednym z trzech priorytetowych obszarów współpracy w ramach zrewidowanej EPS. Współpraca obejmowała będzie w szczególności: reformę sektora bezpieczeństwa, ochronę granic, zwalczanie terroryzmu i radykalizacji postaw, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwalczanie cyberprzestępczości, ograniczanie zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych oraz jądrowych, współpracę w zakresie WPZiB oraz zarządzanie kryzysowe. Należy przy tym podkreślić, iż współpraca UE z państwami sąsiedzkimi w wymiarze bezpieczeństwa jest w pełni zgodna i spójna z postanowieniami przyjętej 28 IV 2015 r. Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa²⁶¹.

Migracja i zagadnienie dotyczące mobilności są trzecim priorytetowym obszarem współpracy UE z jej sąsiadami w ramach zrewidowanej EPS. Konieczność zintensyfikowania współpracy w tych dziedzinach potwierdził kryzys związany z uchodźcami, z którym boryka się nie tylko Europa, ale również państwa objęte EPS, zwłaszcza państwa sąsiadujące z Syrią czy Libią. Fakt ten znalazł również swoje odzwierciedlenie w szeregu przyjętych na poziomie UE w 2015 r. dokumentach: Europejskim programie w zakresie migracji przyjętym przez KE 13 V²⁶², konkluzjach Rady Europejskiej z 25 i 26 VI oraz 15 i 16 X²⁶³, konferencji wysokiego szczebla poświęconej szlakowi przebiegającemu przez wschodni region Morza Śródziemnego i Bałkany Zachodnie z dnia 8 X i nieformalnym

Policy Studies, Brussels 2007, <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=5746&pdf=1561.pdf> [dostęp: 8.11.2018.]; R. Youngs, *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*, Boulder 2006; S. Biscope, *Euro-Mediterranean Security: A Search for Partnership*, Aldershot 2003.

²⁶⁰ A. Teti, *The EU's First Response to the „Arab Spring”: A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity*, „Mediterranean Politics” 2012, no 17(3), s. 266-284; R. Youngs, *Europe in the New Middle East: Opportunity or Exclusion?*, Oxford 2014; L. Sadiki (ed.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, London 2018; J. Peters (ed.), *Europe and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, Lanham, 2012; P. Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict: The Europeanization of National Foreign Policy*, London 2011; S. Calleya, *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century*, London 2010; M. Emerson, K. Kausch, R. Youngs (eds.), *Islamist Radicalisation: The Challenge for Euro-Mediterranean Relations*, „CEPS Paperbacks” 2009.

²⁶¹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska Agenda Bezpieczeństwa, COM (2015) 185 final.

²⁶² Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski program w zakresie migracji, COM (2015) 240 final.

²⁶³ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 26.06.2015 r., Bruksela, 26.06.2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/> [dostęp: 20.12.2018]; Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 15.10.2015 r., Bruksela, 15.10.2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/10/15-16/> [dostęp: 20.12.2018].

szczycie Rady Europejskiej w Valletcie poświęconemu migracji z dnia 11-12 XI 2015 r.²⁶⁴ Generalnie postanowiono, iż: zintensyfikowany zostanie dialog na temat współpracy wizowej, w tym kwestii dotyczących liberalizacji reżimu wizowego i ułatwień wizowych; rozwijane będą nadal partnerstwa na rzecz mobilności, w tym również z „sąsiadami naszych sąsiadów”, a zwłaszcza państwami Bliskiego Wschodu, regionu Sahelu i Rogu Afryki; zintensyfikowana zostanie współpraca w zakresie zwalczania nielegalnej migracji, przy jednoczesnej poprawie warunków i ułatwień wjazdowych dla wysoko wykwalifikowanych pracowników będących obywatelami państw trzecich; wprowadzone zostaną ułatwienia w zakresie uznawania umiejętności i kwalifikacji; wzmocnione zostaną regionalne programy mobilności; powstanie fundusz dla nowych przedsiębiorstw, który będzie wspierać migrantów powracających do swoich krajów pochodzenia po pobycie w UE, tak by mogli ponownie się zintegrować i przyczynić nabytymi umiejętnościami i wiedzą do lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zwalczać wszelkie formy i przejawy rasizmu i dyskryminacji, a promować dialog międzykulturowy, różnorodność kulturową i wzajemne zrozumienie.

Kolejną kwestią, którą UE i kraje sąsiedzkie powinny rozwiązać, jest zapewnienie ochrony osobom potrzebującym, zwłaszcza uchodźcom i osobom wewnątrznie przesiedlonym. W tym celu UE powinna pomóc państwom sąsiedzkim w rozwijaniu ich systemów azylu i ochrony, wspierając osoby przesiedlone w wyniku konfliktu, zgodnie ze standardami międzynarodowymi i poszanowaniem praw człowieka. Kluczowe znaczenie ma dalszy rozwój i tworzenie nowych regionalnych programów rozwoju i ochrony w Afryce Północnej i Rogu Afryki oraz na Bliskim Wschodzie, których celem jest wspieranie tych, które przyjmują dużą liczbę wysiedleńców, poprzez budowanie potencjału i pomoc, przede wszystkim w dziedzinie ochrony międzynarodowej i azylu, częściowo poprzez zwiększenie odporności grup wysiedlonych siłą i przyjmujących je społeczności²⁶⁵. Inną, nie mniej ważną kwestią jest zacieśnienie współpracy z zakresie zarządzania granicami. W tym celu UE powinna współpracować z państwami sąsiedzkimi nad wymianą informacji, współpracą administracyjną, operacyjną i techniczną, działając za pośrednictwem zwłaszcza Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej i Europolu.

Podsumowując, zakres przedmiotowy współpracy UE z państwami sąsiedzkimi w ramach EPS ma przyczynić się, zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 1 TUE do ustanowienia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, co oznacza, iż dokładny jego zakres nie został określony w postanowieniach prawa pierwotnego, ale został pozostawiony do

²⁶⁴ Szczyt Rady Europejskiej w Valletcie w sprawie migracji, 11-12.11.2015 r. <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> [dostęp: 20.12.2018].

²⁶⁵ Komunikat z 2015 r., s. 17-20.

decyzji UE i państw sąsiedzkich. Od 2004 r. do 2015 r. obejmował on wszystkie dziedziny dawnej struktury trójfilarowej UE, co oznaczało, iż był on bardzo szeroki i niekoniecznie odzwierciedlał dążenia tak różnych od siebie państw sąsiedzkich objętych tą polityką. Ponadto, jak pokazuje aktualna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna w większości z państw sąsiedzkich, znaczących postępów nie osiągnięto. Po przeprowadzonych w 2015 r. konsultacjach dotyczących reformy tej polityki okazało się, iż wszyscy jej uczestnicy wysunęli propozycję ograniczenia jej zakresu przedmiotowego do trzech głównych obszarów, które mają w zasadniczym stopniu poprawić efektywność tej polityki i przybliżyć wszystkich partnerów w niej uczestniczących do realizacji tego celu. Jego zaś realizacja przyczyni się w sposób bezpośredni do utworzenia przewidzianej postanowieniami art. 8 ust. 1 TUE przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. W celu wsparcia realizacji powyższego celu dokonano również przeglądu zasad funkcjonowania EPS. Podjęto decyzję o większej jej dyferencjacji, polegającej na tym, iż to ostatecznie państwa sąsiedzkie będą decydowały o szczegółowych rozwiązaniach dotyczących zakresu przedmiotowego współpracy z UE, zatem w przyszłości może pojawić się sytuacja, w której każde z państw sąsiedzkich będzie z UE współpracowało na podstawie takich samych rozwiązań instytucjonalnych i instrumentów, które jednak będą od siebie w zakresie treści i podejmowanych działań bardzo odmienne, co również pozytywnie wpłynie na zasadę współodpowiedzialności. Wprowadzono nową zasadę, jaką jest ukierunkowanie współpracy, i zadecydowano o większej elastyczności w udzielanym wsparciu finansowym. W taki sposób określony zakres przedmiotowy EPS, wzmocniony następnie o nowe zasady, w realny sposób może przyczynić się do zwiększenia efektywności tej polityki i realizacji jej założonych celów.

8. Wnioski

Czym zatem jest EPS? Zgodnie z postanowieniami art 8 ust. 1 TUE EPS jest unijną polityką zewnętrzną, skierowaną wyłącznie do ograniczonego geograficznie kręgu podmiotów – państw sąsiedzkich, której zasadniczym celem jest „utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. Analiza zarówno postanowień art. 8 ust. 1 TUE w powiązaniu z art. 2 TUE, art. 3 ust. 5 TUE i art. 21 TUE oraz zapisami Strategii, jak i wszystkich innych późniejszych dokumentów rewizyjnych pozwala stwierdzić, iż ma ona na celu, po pierwsze, promowanie wartości takich jak: praworządność, demokracja, wolność, równość oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, po drugie, zapewnienie wszystkim w nią zaangażowanym większego bezpieczeństwa, co oznacza, iż ma pomóc w zwalczaniu wspólnych zagrożeń

takich jak: terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi oraz innych form przestępczości międzynarodowej, zaś po trzecie, ma pomóc państwom sąsiedzkim w przezwyciężeniu istotnych problemów społecznych takich jak ubóstwo czy wysokie bezrobocie. Obejmuje swoim zakresem przedmiotowym dziedziny należące zarówno do kompetencji wyłącznych UE, jak i do kompetencji dzielonych pomiędzy UE i państwa członkowskie. Na uwagę jednocześnie zasługuje fakt, iż różni się ona od tego, co określamy mianem „normalnej polityki zagranicznej”. Różnice występują na dwóch płaszczyznach: po pierwsze, państwa sąsiedzkie posiadają „szczególny” status w stosunkach z UE, gdyż zaoferowała im ona nowy rodzaj relacji, wykraczający poza stosowane dotychczas klasyczne formy współpracy dostępne dla innych państw trzecich, mające na celu ustanowienie bliskich więzi politycznych jako elementu procesu integracji ekonomicznej; po drugie, celem EPS jest ustanowienie „bliskich więzi” z państwami sąsiedzkimi w obszarze nie tylko polityki zagranicznej, ale również polityki wewnętrznej. Jeżeli przyjmiemy, iż polityka ma na celu wywieranie wpływu, to EPS z całą pewnością polityką jest. Dążąc do realizacji jej celów, UE wywiera wpływ na państwa sąsiedzkie, przejawiający się między innymi w próbie zmiany ich przyszłego zachowania, np. w odniesieniu do kwestii ochrony praw człowieka, walki z korupcją, reformy wymiaru sprawiedliwości, reform gospodarczych czy ochrony środowiska, przy czym, jak podkreśla się w literaturze, nie ma ona pewności osiągnięcia zamierzonych celów, gdyż zachowanie państwa sąsiedzkiego zawsze może ulec zmianie lub się nie zmienić w ogóle. Należy jednakże pamiętać, że wywieranie wpływu nigdy nie jest działaniem jednostronnym, w przypadku EPS dążąc do realizacji jej zasadniczych celów, tj. stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu, UE oferuje państwom sąsiedzkim konkretnie określony zestaw korzyści, które mogą one osiągnąć, dokonując zmian w swoim zachowaniu w priorytetowych obszarach współpracy uzgodnionych wspólnie z UE.

Rozdział II

Zasady i wartości jako podstawa współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

A. Zasady Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Kwestia zasad pojawiła się po raz pierwszy w komunikacie zatytułowanym *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Decydując się na objęcie nową polityką sąsiedzką tak dużej liczby państw, KE zdawała sobie sprawę, iż politykę tę należy kształtować w sposób partnerski oraz zróżnicowany i dostosowany do potrzeb, możliwości i oczekiwań każdego z państw sąsiedzkich. Z tego powodu pojawiła się zasada partnerstwa i zasada dyferencjacji. Podjęta została również decyzja, iż współpraca z państwami sąsiedzkimi będzie odbywała się na podstawie już obowiązujących umów międzynarodowych: PCA lub umowy stowarzyszeniowej. W ten sposób kolejną zasadą EPS stała się komplementarność. W zapisach Strategii uzupełniono powyższe zasady o współodpowiedzialność. Kolejne komunikaty rewizyjne wzmacniały powyższe zasady i podkreślały ich istotną rolę w kształtowaniu relacji z państwami sąsiedzkimi w ramach EPS. W przyjętym w dniu 18 XI 2015 r. komunikacie, będącym efektem kolejnego przeglądu funkcjonowania EPS, zatytułowanym *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, w punkcie VII wprowadzono nowe zasady: ukierunkowanie; elastyczność oraz widoczność i komunikację.

Zasady EPS są zasadami kierunkowymi i celowościowymi, a jednocześnie szczególnymi, gdyż ograniczonymi wyłącznie do tej jednej konkretnej unijnej polityki zewnętrznej. Możemy je podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć zasady naczelné, które od 2004 r. do chwili obecnej nie zostały zmienione, a wręcz przeciwnie, systematycznie na przestrzeni tych wielu lat ulegały wzmocnieniu: komplementarność, zróżnicowanie i współodpowiedzialność, natomiast druga grupa obejmuje zasady

pomocnicze, które mają charakter uzupełniający wobec zasad głównych, a zalicza się do nich: ukierunkowanie, elastyczność oraz widoczność i komunikacja.

1. Zasady naczelne

1.1. Komplementarność

Komplementarność jest pierwszą z zasad głównych, która funkcjonuje niezmiennie od 2004 r. i zgodnie z którą EPS funkcjonuje równolegle i ma charakter uzupełniający w stosunku do innych form współpracy z państwami nią objętymi²⁶⁶. Warunkiem niezbędnym do rozpoczęcia przez UE współpracy z krajem sąsiedzkim w ramach EPS oprócz kryterium geograficznego jest również konieczność posiadania podpisanego i prawnie wiążącego, kompleksowego porozumienia, które jest podstawą prawną współpracy UE z państwem sąsiedzkim. W przypadku państw basenu Morza Śródziemnego jest to Układ eurośródziemnomorski; państw Europy Wschodniej – Umowa stowarzyszeniowa, a państw Kaukazu Południowego – PCA²⁶⁷. Brak tego porozumienia wyklucza *ex lege* możliwość uczestnictwa danego państwa sąsiedzkiego we współpracy w ramach EPS. Ponadto zasada ta porządkuje dotychczasowe regulacje, określające stosunki UE z jej sąsiadami. Dotyczy to wyłącznie państw Europy Wschodniej²⁶⁸ oraz rozszerza zakres współpracy o dziedziny, które dotychczas w ramach tej współpracy nie występowały, zwłaszcza polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rozszerzona została również współpraca w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Włączono do wzajemnej współpracy następujące zagadnienia: walkę z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem pieniędzy i ze wszystkimi formami przemytu oraz kwestie związane z migracją²⁶⁹. Oznacza to, że w porównaniu z postanowieniami PCA uległ rozszerzeniu

²⁶⁶ Strategia, s. 49.

²⁶⁷ Z powodu braku takiego porozumienia EPS nie obejmuje Białorusi i Libii. Od 2011 r. współpraca z Syrią została zawieszona: Council of the European Union, *Council Conclusions on Syria*, 3091st Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 23.05.2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122168.pdf [dostęp: 12.12.2018], a na podstawie Decyzji Rady 2013/255/CFSP z 31.5.2013 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii, OJ L 147, 1.6.2013, s. 14. Nałożone sankcje dotyczą następujących obszarów: ograniczeń eksportu i importu, z wyjątkiem uzbrojenia i materiałów z nim związanych oraz sprzętu, który mógłby zostać wykorzystany do stosowania wewnętrznych represji; ograniczeń w finansowaniu niektórych przedsiębiorstw; ograniczeń odnoszących się do przedsięwzięć infrastrukturalnych; ograniczeń pomocy finansowej na rzecz handlu; sektora finansowego; sektora transportowego; ograniczeń wjazdu i zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych. Szczegółowo: European Commission, *European Union, Restrictive measures (sanctions) in force*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf [dostęp: 15.12.2018].

²⁶⁸ Sytuacja ta nie dotyczy państw basenu Morza Śródziemnego, w przypadku których podstawą prawną relacji jest umowa stowarzyszeniowa, regulująca w sposób kompleksowy współpracę pomiędzy UE i jej południowymi sąsiadami.

²⁶⁹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, s. 67-68.

zakres przedmiotowy współpracy, który obejmuje wszystkie elementy dawnej struktury trójfilarowej UE. Ponadto, w porównaniu z postanowieniami PCA, państwa sąsiedzkie mogą skorzystać z większego wsparcia finansowego oraz technicznego.

Postanowienia umów stowarzyszeniowych oraz PCA implementowane są za pomocą instrumentów wykonawczych i uzupełniających, jednakże niewiążących prawnie, takich jak: PD, Agenda stowarzyszeniowa, Priorytety partnerstwa, Memorandum Porozumienie o współpracy energetycznej oraz Partnerstw na rzecz mobilności. Pomoc, w tym zwłaszcza finansowa, jest natomiast udzielana ze środków specjalnie w tym celu utworzonego instrumentu finansowego – Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS). W ten sposób ustanowiony został jedyny w swoim rodzaju mechanizm współpracy UE z państwem sąsiedzkim, realizujący za pomocą instrumentów niewiążących prawnie cele współpracy określone w umowie międzynarodowej, a więc instrumencie wiążącym prawnie, a co jest jeszcze bardziej interesujące, o czym będzie szczegółowo mowa w rozdziale 3, na ich podstawie nastąpiło rozszerzenie zakresu przedmiotowy współpracy (dotyczy to zwłaszcza PCA), zaś dodatkowo w swoich zapisach przewidują możliwość zawarcia sektorowej umowy międzynarodowej w obszarze migracji oraz ułatwień w wydawaniu wiz. Mechanizm ten posiada własny instrument finansowy, jakim jest EIS, który w sposób elastyczny zapewnia pomoc finansową w przeprowadzeniu niezbędnych i trudnych reform strukturalnych, dostosowujących je do standardów UE.

Zauważalne jest również, iż EPS nie kreuje własnego systemu instytucjonalnego, lecz bazuje na instytucjach ustanowionych przez postanowienia PCA, Umowy stowarzyszeniowej lub Układu eurośródziemnomorskiego, umożliwiając w ten sposób państwom sąsiedzkim prowadzenie przez te same instytucje dialogu politycznego na różnych szczeblach władzy, mającego na celu realizację postanowień wyżej wymienionych dwóch rodzajów umów międzynarodowych oraz realizację zapisów przyjętych w ramach tej polityki porozumień niewiążących prawnie.

1.2. Zróżnicowanie

Zasada ta oznacza, iż relacje z każdym państwem sąsiedzkim są rozwijane indywidualnie i dostosowane do jego indywidualnych potrzeb, zdolności oraz możliwości przeprowadzenia reform. Oznacza to, iż w ramach EPS nie występuje jeden model kształtowania relacji z państwami sąsiedzkimi, ale do każdego z tych państw UE stosuje się podejście indywidualne²⁷⁰. W ramach EPS relacje pomiędzy UE i krajem partnerskim są kształtowane na podstawie dwustronnie uzgodnionych i przyjętych bilateralnych porozumień – PD, Agend stowarzyszeniowych, Priorytetów partnerstwa, Memorandum

²⁷⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood...*, s. 6.

Porozumienia o współpracy energetycznej i Partnerstw na rzecz mobilności, które są tak zróżnicowane, aby uwzględniać odmienne potrzeby każdego z nich, ich indywidualne możliwości oraz indywidualne interesy. EPS zakłada zróżnicowane podejście do państw sąsiedzkich, uwzględniające różny stopień zaawansowania reform, różną sytuację polityczną i społeczną, różny stopień zaawansowania współpracy z UE, różne programy reform, potrzeby, możliwości oraz interesy ujawniające się w trakcie współpracy²⁷¹. Każde z państw sąsiedzkich jest traktowane indywidualnie, a priorytety współpracy są ustalane wspólnie między zainteresowanymi podmiotami²⁷². Elastyczność jest zatem warunkiem wstępnym i zarazem koniecznym dla prowadzenia efektywnej polityki zróżnicowanego podejścia do państw sąsiedzkich w ramach EPS.

O zasadzie zróżnicowania możemy mówić w kontekście geograficznym, gdyż EPS obejmuje swoim zasięgiem bardzo różniące się od siebie państwa dwóch regionów: Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i basenu Morza Śródziemnego. Zatem zakres geograficzny obejmuje zarówno państwa europejskie, jak i państwa pozaeuropejskie. Różnice te widoczne są na wielu płaszczyznach: ekonomicznej, gdyż dotyczą państw o różnym poziomie rozwoju gospodarczego i różnych „reżimach” gospodarczych (od gospodarki centralnie planowanej na Białorusi po gospodarkę wolnorynkową). Łączy je w tym obszarze to, że UE jest dla prawie wszystkich z nich, z wyjątkiem Białorusi i Azerbejdżanu, głównym partnerem handlowym, niski wskaźnik dochodu *per capita*, wysoki wskaźnik ubóstwa (z wyjątkiem Izraela) oraz konieczność przeprowadzenia kompleksowych reform gospodarczych i modernizacji gospodarki (ponownie z wyjątkiem Izraela). EPS obejmuje państwa o różnych ustrojach politycznych: od autorytarnych na Białorusi, w Azerbejdżanie i Syrii, poprzez słabe demokracje, np. na Ukrainie, w Mołdawii, Tunezji i Armenii, demokracje – w Izraelu, po monarchie w państwach basenu Morza Śródziemnego²⁷³. Wszystkie te państwa różnią się od siebie zakresem ochrony i przestrzegania praw człowieka i jego podstawowych wolności, standardów demokratycznych i zasady państwa prawnego; kulturowej i religijnej oraz relacji z UE i oczekiwań dotyczących tych relacji w przyszłości. Ponadto obejmuje swoim zasięgiem dwie grupy

²⁷¹ A. Inayah, J. Forbrig (eds.), *Reviewing the European Neighbourhood Policy: Eastern Perspectives*, <https://www.gmfus.org/publications/reviewing-european-neighbourhood-policy-eastern-perspectives> [dostęp:4.11.2018]; O. Mocanu, *Some considerations on the intergovernmental dimension of the European Neighbourhood Policy*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, Vol. 4, No 2, s. 37-49.

²⁷² P. Van Elsuwege, *Variable Geometry in the European Neighbourhood Policy: The Principle of Differentiation and Its Consequences*, [w:] E. Lannon, *The European neighbourhood Policy's Challenges*, Bruxelles 2012, s. 128-135; J. Langbein, A. Börzel, *Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood*, „Europe-Asia Studies” 2013, Vol. 65, No 4, s. 571-580; G. Harpaz, *Approximation of laws under European neighbourhood Policy: The Challenges that Lie Ahead*, „European Foreign Affairs review” 2014, Vol. 19, No 3, s. 429-452.

²⁷³ E. Lannon, K. Inglis, T. Haeneblacke, *The Many Faces of the EU Conditionality in Pan-Euro Mediterranean Relations*, [w:], M. Maresceau, E. Lannon (eds.), *The EU's Enlargement and the Mediterranean Strategies. A Comparative Analysis*, London 2001, s. 97-138.

państw: państwa europejskie w rozumieniu art. 49 TUE, które do UE przynajmniej teoretycznie będą mogły w przyszłości przystąpić, oraz państwa pozaeuropejskie, które do UE nie będą mogły przystąpić, gdyż nie spełniają wymienionego w tym artykule kryterium geograficznego, a więc nie są państwami europejskimi. W ramach pierwszej grupy państw również występują różnice w wizji przyszłych relacji z UE. Ukraina, Mołdawia i Gruzja w sposób jednoznaczny określiły, iż priorytetem ich polityki zagranicznej jest akcesja do UE, Białoruś nie posiada podpisanego PCA, natomiast Armenia i Azerbejdżan zainteresowane są pogłębianiem współpracy gospodarczej, energetycznej i ruchem bezwizowym dla swoich obywateli. W przypadku państw basenu Morza Śródziemnego do priorytetowych obszarów współpracy należy zaliczyć: intensyfikację wymiany handlowej, współpracę gospodarczą, pomoc w restrukturyzacji gospodarczej, przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego i społecznego państw śródziemnomorskich, poprawę warunków życia ludności i zmniejszenie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów oraz zmniejszanie poziomu bezrobocia.

Zróźnicowanie widoczne jest również na płaszczyźnie podstaw prawnych regulujących kompleksowo współpracę pomiędzy UE i państwem sąsiedzkim. Zgodnie z zasadą komplementarnego charakteru tej polityki każde z państw sąsiedzkich musi takie porozumienie posiadać w chwili rozpoczęcia współpracy z UE w ramach EPS. W przypadku państw basenu Morza Śródziemnego jest to Układ eurośródziemnomorski, w przypadku państw Europy Wschodniej jest to Umowa stowarzyszeniowa, a w przypadku państw Kaukazu Południowego jest to PCA.

Kolejnym obszarem, w którym uwidacznia się zasad zróźnicowania, są instrumenty *soft law*, które służą realizacji wspólnie uzgodnionych celów współpracy w ramach EPS²⁷⁴. Dokumenty te nie mają charakteru prawnie wiążącego, a ich struktura jest bardzo podobna, niemniej jednak zawarte w nich zapisy uwzględniają odmienne potrzeby każdego z tych państw, ich możliwości oraz indywidualne interesy. Dla przykładu PD, a następnie Agenda stowarzyszeniowa z zawarta z Ukrainą przewiduje ustanowienie strefy wolnego handlu po przystąpieniu Ukrainy do WTO. Ten zapis odzwierciedlał postanowienia art. 4 PCA, z tą różnicą, iż w postanowieniach Agendy stowarzyszeniowej dokładnie zostały wymienione działania niezbędne do osiągnięcia tego celu.

Ostatni z obszarów, w ramach którego widoczna jest zasada zróźnicowania, to obszar wsparcia finansowego²⁷⁵. Unijne wsparcie finansowe udzielane jest każdemu z państw na podstawie rozporządzenia ustanawiającego EIS i jest zróźnicowane pod względem formy i kwot, z uwzględnieniem następujących elementów: indywidualnych

²⁷⁴ Szczegółowo kwestia ta jest przedmiotem analizy rozdziału 3.

²⁷⁵ S. Poli, *Promoting EU values in the neighbourhood through EU financial instruments and restrictive measures*, [w:] *idem* (ed.), *op. cit.*, s. 33-57.

potrzeb; zaangażowania w realizację wspólnie uzgodnionych celów reform politycznych, gospodarczych i społecznych; zaangażowania w budowanie głębokiej i trwałej demokracji; partnerstwa z UE, w tym poziom ambicji w zakresie takiego partnerstwa oraz zdolności absorpcji unijnego wsparcia. Udzielanie pomocy przez UE jest uzależnione od osiągniętych postępów w procesie implementacji zobowiązań zaciągniętych w ramach EPS. Im szybciej i efektywniej państwa sąsiedzkie będą przeprowadzały niezbędne reformy, tym większą pomoc uzyskają ze strony UE. Pomoc ta przybiera różne formy: finansową, przeznaczoną na sfinansowanie niezbędnych reform gospodarczych i społecznych; większy dostęp do rynku UE; wyższe wsparcie finansowe ze strony Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) przeznaczone na rozwój inwestycji oraz większe ułatwienia związane z przemieszczaniem się osób. W tym przypadku również główną zasadą udzielania pomocy jest indywidualny charakter i zróżnicowane podejście UE do państwa sąsiedzkiego²⁷⁶.

Ostatnią kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest dostosowanie współpracy do potrzeb lokalnych. Współpraca ma obejmować nie tylko rządy centralne, ale przede wszystkim społeczności lokalne oraz organizacje pozarządowe²⁷⁷. Zarówno w przypadku południowych, jak i wschodnich państw sąsiedzkich ten aspekt EPS jest przez UE dostrzegany w sposób niewystarczający. Jeżeli implementacja celów tej polityki ma odbyć się pomyślnie, nie można pomijać w tym procesie tych podmiotów²⁷⁸. Muszą one zostać do tej współpracy włączone obok rządów centralnych, a UE powinna z większą uwagą wsłuchiwać się w ich głosy, gdyż reprezentują one interesy społeczności lokalnych oraz regionalnych, których czasami rządy mogą nie dostrzegać lub dostrzegać, ale w sposób niewystarczający na poziomie centralnym. Najlepszym instrumentem, umożliwiającym osiągnięcie tego celu jest włączenie szeroko rozumianego czynnika lokalnego do procesu konsultacji, np. mającego za cel dokonanie rewizji założeń funkcjonowania EPS oraz negocjacje porozumień zawieranych w ramach EPS.

1.3. Współodpowiedzialność

Zasada ta oznacza wspólną odpowiedzialność UE i państw sąsiedzkich za proces współpracy i proces implementacji zobowiązań zaciągniętych w ramach tej polityki.

²⁷⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 85-100.

²⁷⁷ O. Mocanu, *op. cit.*, s. 38-42; T. Henökl, A. Stemberger, *op. cit.*, s. 227-250.

²⁷⁸ A. Dandashly, *The EU Response to Regime Change in the Wake of the Arab Revolt: Differential Implementation*, „Journal of European Integration” 2015, Vol. 37, No 1, s. 37-56; R. Hollis, *No friend of democratization: Europe's role in the Genesis of the Arab Spring*, „International Affairs” 2012, Vol. 88, No 1, s. 81-101; M. Pace, *The EU's Interpretation of the Arab Uprisings: Understanding the Different Visions about Democratic Change in EU-MENA Relations*, „Journal of Common market Studies” 2014, Vol. 52, No 5, s. 969-984.

Realizacja celów EPS będzie możliwa wyłącznie wtedy, gdy wszystkie kraje partnerskie zaangażowane w ten proces będą za niego współodpowiedzialne²⁷⁹. W postanowieniach Strategii możemy przeczytać, iż „istotna jest wspólna odpowiedzialność za proces, oparta na świadomości wspólnych wartości i interesów”²⁸⁰. Na uwagę zasługuje fakt, iż zasada ta jest oparta na świadomości wspólnych wartości, co oznacza, iż współpraca pomiędzy UE a państwami sąsiedzkimi w ramach EPS została zbudowana na wartościach UE, które są wspólne nie tylko dla państw członkowskich UE, ale także dla państw sąsiedzkich. Również w rozporządzeniu ustanawiającym zasady udzielania wsparcia finansowego w ramach EPS możemy przeczytać, iż jednym z kilku szczegółowych celów unijnego wsparcia jest promowanie budowy zaufania, stosunków dobrosąsiedzkich i innych działań przyczyniających się do zapewnienia bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom oraz ich rozwiązywania.

Współodpowiedzialność będzie się zwiększała w miarę, jak EPS będzie ulegała większemu zróżnicowaniu oraz większej intensyfikacji dialogu politycznego. Istotne jest jednak to, żeby państwa sąsiedzkie i UE efektywnie wykonywały swoje zobowiązania, które ustaliły wspólnie z UE. Forum spotkań i dialogu stanowią instytucje powołane na podstawie Układu eurośródziemnomorskiego, Umowy stowarzyszeniowej i PCA oraz liczne podkomitety, w skład których wchodzi przedstawiciele państw sąsiedzkich, państw członkowskich, KE i Sekretariatu Rady. W ich ramach zainteresowani uczestnicy mogą ustalać priorytety współpracy i jej zasady, prowadzić dialog, wyjaśniać wszelkie wątpliwości powstałe w toku współpracy i rozstrzygać powstałe pomiędzy nimi spory²⁸¹. W przypadku tej zasady istotną kwestią jest również to, co w literaturze określa się jako *local ownership*²⁸². W tym

²⁷⁹ Strategia, s. 50; Komunikat z 2007 r., s. 28-29.

²⁸⁰ E. Korosteleva, *The European Union and its eastern Neighbours: Towards more ambitious partnership*, London, Routledge 2012, s. 56-74; eadem, *Evaluating the role of partnership in the European neighbourhood Policy: The Eastern neighbourhood*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, Vol. 4, No 3, s. 11-25; H. Maurer, L. Simao, *From regional power to global power? The European neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, [w:] A. Boening, J. Kramer, A. Van Loon, *Global Power Europe*, Vol. 1: *Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, Berlin 2013, s. 902.

²⁸¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 51-52.

²⁸² V.J. Boiten, *The Semantics of „Civil”: The EU, Civil Society and the Building of Democracy in Tunisia*, „European Foreign Affairs Review” 2015, Vol. 20, No 3, s. 357-378; A. Jünemann, *Civil Society, Its Role and Potential in the new Mediterranean Context: Which EU Policies*, „IEMedObs Focus. European Observatory of Euro-Mediterranean Policies” 2012, No 86/5, <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/case-ambitious-eu-policy-its-eastern-neighbourhood> [dostęp: 3.11.2018]; H. Kostanyan, *The Civil Society Forum of the eastern partnership: Four Years on Progress, Challenges and Prospects*, CEPS Special Report, Centre for European Policy Studies, Brussels 2014 <https://www.ceps.eu/ceps-publications/socialization-potential-eastern-partnership-civil-society-forum/> [dostęp: 3.11.2018]; N. Shapovalova, *How can the eastern partnership Civil Society Forum strengthen its advocacy function*, Paper commissioned by the Eastern Partnership Civil Society Forum, 2015, <https://www.osf.am/wp-content/uploads/2017/11/Eastern-Partnership-Civil-Society-Forum-Revisited-paper.pdf> [dostęp: 3.11.2018]; N. Shapovalova, R. Youngs, *EU democracy promotion in the eastern neighbourhood: A turn to civil society*, „FRIDE Working Paper” 2012, No 115, https://www.files.ethz.ch/isn/156623/WP_115_EU_democracy_promotion_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf [dostęp: 3.11.2018].

przypadku, podobnie jak w przypadku zasady zróżnicowania, istotną kwestią jest włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie etapy funkcjonowania EPS.

2. Zasady pomocnicze

2.1. Ukierunkowanie

Ukierunkowanie jest nową, wprowadzoną w 2015 r. zasadą mającą na celu ograniczenie priorytetów współpracy do najbardziej zbieżnych dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Wielokrotnie podkreślano, iż współpraca z państwami sąsiedzkimi w ramach EPS obejmuje bardzo szeroki zakres przedmiotowy, gdyż dotyczy wszystkich obszarów dawnej struktury trójfilarowej UE. Ponadto zauważyć należy, iż każde z 16 państw objętych EPS może mieć zupełnie inną wizję współpracy z UE w zakresie przedmiotowym. Na inne obszary z całą pewnością jest położony nacisk w przypadku państw Europy Wschodniej, a na inne w przypadku państw basenu Morza Śródziemnego, ale z całą pewnością wystąpią obszary wspólnego zainteresowania, takie jak: handel, mobilność czy wsparcie finansowe. Z tego powodu właściwą decyzją okazało się wspólne dokonanie przeglądu priorytetów współpracy z każdym z zainteresowanych partnerów, tak aby ukierunkować współpracę na obszary, w ramach których wspólny interes jest największy. Do takich obszarów wzajemnego zainteresowania należą: handel, transport i energetykę; bezpieczeństwo; demokracja, rządy prawa i przestrzeganie praw człowieka; migracja i mobilność; bezpieczeństwo zdrowotne, zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz zmiana klimatu; edukacja, szkolenia i młodzież, co znalazło swoje odzwierciedlenie w przyjętym przez KE komunikacie w dniu 18 XI 2015 r.

2.2. Elastyczność

Zasada ta również została również wprowadzona do katalogu zasad EPS w wyniku ostatniej rewizji założeń tej polityki. Dotyczy ona zwiększenia elastyczności już istniejących instrumentów wsparcia finansowego krajów partnerskich oraz poszukiwania nowych instrumentów służących temu celowi. W okresie od 1 I 2007 do 31 XII 2014 r. pomoc finansowa kierowana do krajów partnerskich odbywała się za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, którego podstawą prawną funkcjonowania było rozporządzenie określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa²⁸³. Zgodnie z art. 29 wysokość

²⁸³ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, (rozporządzenie 1638/2006), Dz.U. UE L 310/1 z 9.11.2006 r. Szerzej na temat pomocy finansowej UE w latach 2007-2013: A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 85-100.

pomocy finansowej planowanej na lata 2007-2013 wynosiła 11,181 mld euro²⁸⁴. W dniu 11 III 2014 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające EIS²⁸⁵. PE i Rada wskazały, iż zasadniczym jego celem jest wspieranie realizacji inicjatyw strategicznych, które ukształtowały EPS, takich jak: SCZ, PW, Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu oraz Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego w południowym sąsiedztwie. Na lata 2014-2020 PE i Rada przewidziały wysokość wsparcia finansowego na kwotę 15,432 mld euro²⁸⁶.

Ponadto UE zobowiązała się do podjęcia współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych, uproszczenia procedur udzielania pomocy finansowej, wykorzystania funduszy powierniczych jako elastycznych instrumentów udzielania wsparcia finansowego, poprawy koordynacji działania darczyńców, tak aby usprawnić realizację wspólnych projektów, oraz poprawy koordynacji pomocy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i organizacjami międzynarodowymi²⁸⁷.

2.3. Widoczność i komunikacja

Jednym z powtarzających się zastrzeżeń dotyczących EPS jest niski poziom wiedzy ogólnej społeczeństwa na temat celów, zasad i wpływu tej polityki na ich życie. Z przeprowadzonych w 2014 r. przez Eurobarometr badań wynika, iż ponad połowa Gruzinów odpowiedziała, że jest w dużym stopniu niedoinformowana o działaniach UE wobec ich państwa, a tylko 23% stwierdziło, iż posiada informacje na temat PW, natomiast 60% Mołdawian stwierdziło, iż nie posiadało żadnych informacji dotyczących podpisanej Umowy stowarzyszeniowej. Jednocześnie 58% Gruzinów, 56% Ukraińców i jedynie 28% Azerów wykazywało proeuropejskie nastawienie²⁸⁸. Natomiast 76% respondentów z państw Maghrebu uważało, iż UE zawiodła ich oczekiwania w krótkim terminie²⁸⁹. Z tych powodów w ramach zainicjowanego w 2015 r. przeglądu EPS KE uznała, iż niezbędne jest podjęcie działań mających na celu poprawę procesu komunikowania celów,

²⁸⁴ Art. 29 § 1 rozporządzenia 1638/2006.

²⁸⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (rozporządzenie 232/2014), Dz.U. UE L 77/27 z 15.3.2014 r.

²⁸⁶ Art. 17 rozporządzenia 232/2014.

²⁸⁷ Komunikat z 2015 r., s. 23.

²⁸⁸ I. Kirova, S. Freizer, *Civil Society Voices: How the EU Should Engage its Eastern Neighbours*, Briefing Paper, Open Society European Policy Institute, Brussels, May 2015, <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/961e29ad-08f3-472b-869d-74bd37f1a0e5/civil-society-voices-eastern-neighbours-20150511.pdf>, [dostęp:3.11.2018]; S. Solodkyy, V. Sharlay, *How could the EU accelerate reform in Ukraine?*, Kiev 2015.

²⁸⁹ R. Balfour, *The European Neighbourhood Policy's Identity Crisis*, „Euromed Survey” 2016, No 6: *European Neighbourhood Policy Review: European Union's Role in the Mediterranean*, https://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2015/Euromed%20Survey%202015_Rosa%20Balfour.pdf [dostęp:4.11.2018].

zasad i rezultatów tej polityki, zarówno w UE, jak i w krajach partnerskich. Dyskusja dotyczyła następujących zagadnień: po pierwsze, czy można wypracować sposoby współpracy, które kraje partnerskie będą postrzegały jako bardziej przyjazne i które będą odzwierciedlały partnerstwo oparte na równości stron; po drugie, czy struktury EPS mogą w większym stopniu opierać się na współpracy, tak aby podkreślać samodzielne decyzje partnerów oraz umożliwiać wzięcie udziału wszystkich podmiotów społecznych na całym obszarze krajów partnerskich; po trzecie, czy EPS może przynosić korzyści w krótszym terminie, tak aby wartość tej polityki była lepiej odbierana przez społeczeństwo; czego będzie to wymagało ze strony UE, a czego ze strony kraju partnerskiego; oraz po czwarte, w jaki sposób państwa członkowskie mogą w sposób bardziej skuteczny uczestniczyć w opracowywaniu i wdrażaniu polityki, w tym polityki zagranicznej oraz działań związanych z bezpieczeństwem; w jaki sposób działania podejmowane w państwach członkowskich UE można lepiej skoordynować z EPS²⁹⁰

W wyniku konsultacji KE i kraje partnerskie postanowiły, iż komunikacja i widoczność będą stanowić jedną z zasad zrewidowanej EPS, której celem jest stworzenie pozytywnego przekazu na temat współpracy w ramach EPS²⁹¹. Z tego powodu UE i państwa członkowskie oraz kraje partnerskie postanowiły o większym zaangażowaniu w działania informacyjne i rozwój narzędzi komunikacyjnych, które umożliwią przedstawienie szczegółowych kwestii wzajemnej współpracy zarówno w UE, jak i krajach partnerskich oraz wyjaśnienie korzyści płynących ze współpracy każdego z tych krajów z UE²⁹².

B. Wartości jako podstawa aksjologiczna współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

1. Uwagi ogólne

Wartości po raz pierwszy zapisane zostały w Deklaracji o tożsamości europejskiej przyjętej 15 XII 1973 r., która wymieniała podstawowe i wspólne dla uczestników Europejskiej Współpracy Politycznej wartości, określone jako tożsamość europejska

²⁹⁰ Joint Consultation Paper z 2015 r., s. 10.

²⁹¹ Komunikat z 2015 r., s. 24.

²⁹² A. Kimber, E. Halliste, *EU-related Communication in Eastern partnership Countries*, „Eastern Partnership Review” 2015, No 25, s. 32-34; E. Kaca, A. Sobják, K. Zasztowt, *Learning from Past Experiences: Ways to Improve EU Aid on Reforms in the Eastern Partnership*, PISM Report, Polish Institute of International Affairs, 2014, s. 11, <https://www.pism.pl/file/9f7d5170-b8f6-4bcf-9dd7-cd3d8e0d5c50> [dostęp: 3.11.2018]; A. Skorupska, *Building Awareness about the EU in Ukraine*, PISM, Bulletin, Polish Institute of International Affairs, 2014, No. 73(668), s. 7, [https://www.files.ethz.ch/isn/180563/Bulletin%20PISM%20no%2073%20\(668\),%2026%20May%202014.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/180563/Bulletin%20PISM%20no%2073%20(668),%2026%20May%202014.pdf) [dostęp: 3.11.2018].

i potraktowane jako wyróżnik w stosunku do świata zewnętrznego²⁹³. Do takich wartości zaliczono: demokrację, rządy prawa, sprawiedliwość społeczną oraz poszanowanie praw człowieka. Drugim ważnym dokumentem w tej materii była przyjęta przez Radę Europejską w Kopenhadze w dniach 7-8 IV 1978 r. Deklaracja w sprawie demokracji, w której znajdziemy odwołania do demokracji i praw człowieka jako najważniejszych elementów członkostwa w UE. Przedstawiciele państw członkowskich wyrazili poszanowanie dla „uświęconych wartości stanowiących podstawę prawnego, politycznego i moralnego porządku” oraz zobowiązali się do przestrzegania zasad demokracji, rządów prawa, sprawiedliwości społecznej i poszanowania praw człowieka²⁹⁴. Trzecim istotnym, tym razem prawnie wiążącym aktem był przyjęty w dniach 17 i 28 II 1986 r. Jednolity Akt Europejski, w którego preambule strony zapisały, iż zdecydowane są wspólnie popierać demokrację, opierającą się na prawach podstawowych uznanych w konstytucjach i ustawach państw członkowskich, w EKPC oraz Europejskiej Karcie Socjalnej. Zapisały również, w art. 30, iż na arenie międzynarodowej UE będzie kierowała się wartościami demokracji i poszanowania praw człowieka²⁹⁵.

Wartości po raz pierwszy wpisane zostały do postanowień podpisanego 7 II 1992 r. TUE. W artykule F ust. 2 mogliśmy przeczytać, iż UE respektuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC i prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako ogólne prawa UE. Ponadto wartości te zapisane zostały w art. J.1. ust. 2, który wymieniał cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa: rozwijanie i konsolidację demokracji oraz rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Czwartym i zarazem ostatnim etapem ewolucji aksjologicznej prawa UE stanowił podpisany 16 i 17 VI 1997 r. Traktat Amsterdamski²⁹⁶. Artykuł 6 postanawiał, iż UE opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Ponadto iż UE szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC i prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako zasady ogólne unijnego prawa. Postanowienie to odgrywa podwójną rolę. Po pierwsze, wymienia podstawowe wartości UE, które stanowią tożsamość europejską, oraz wartości, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich²⁹⁷. Uzupełnieniem powyższych regulacji były dwa komunikaty KE dotyczące promowania przez UE jej wspólnych wartości w relacjach z podmiotami trzecimi na arenie międzynarodowej.

²⁹³ C. Mik, W. Czaplński, *op. cit.*, s. 70.

²⁹⁴ Tekst Deklaracji dostępny jest na stronie: http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf [dostęp: 25.05.2018].

²⁹⁵ Jednolity Akt Europejski, Dz.U. L 169 z 29.6.1987 r., s. 1-28.

²⁹⁶ Traktat z Amsterdamu, Dz.U. C 340 z 10.11.1997 r., s. 1-144.

²⁹⁷ C. Mik, W. Czaplński, *op. cit.*, s. 69-70.

Pierwszy z komunikatów przyjęty został 22 XI 1995 r. i dotyczył wymiaru zewnętrznego polityki ochrony praw człowieka²⁹⁸, natomiast drugi przyjęty został 8 V 2001 r. i dotyczył roli UE w promowaniu praw człowieka w państwach trzecich²⁹⁹.

Propagowanie wartości jest celem UE wymienionym w art. 3 ust. 5 TUE. Zgodnie z jego postanowieniami „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”. ESB wśród unijnych celów strategicznych wymieniała „dbanie o własne bezpieczeństwo i propagowanie swoich wartości”³⁰⁰. Bardzo podobny zapis znajdziemy również w Strategii globalnej. Zgodnie z jej zapisami „UE będzie promować odporność swoich demokracji i pozostanie wierna wartościom, które były inspiracją do jej stworzenia i rozwoju. Obejmują one poszanowanie i upowszechnianie praw człowieka, podstawowych wolności i praworządności”³⁰¹.

Promowanie wartości przez UE odbywa się za pomocą różnych środków, a zwłaszcza: poprzez pomoc finansową i techniczną; za pomocą jednostronnych instrumentów handlowych; za pomocą porozumień wiążących prawnie oraz za pomocą instrumentów niewiążących prawnie. Unijne programy pomocy finansowej i technicznej promują wartości w dwojaki sposób. Po pierwsze, bezpośrednio, za pomocą specjalnie w tym celu ustanowionego Instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, którego zasadniczym celem jest zapewnienie wsparcia na rzecz rozwijania i umacniania demokracji i praworządności, a także poszanowania wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności³⁰². Po drugie, pośrednio, za pomocą innych instrumentów wsparcia finansowego i technicznego, których jednym z celów wsparcia

²⁹⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome to Maastricht, COM (1995) 567 final.

²⁹⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The European's Union Role in promoting human rights and democracy in third countries, COM (2001) 252 final; S. Velutti, *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Policy*, „Utrecht Journal of International and European Law” 2016, No 32(83), s. 41-68; G. Crawford, *Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach*, „Journal of International Development” 2002, No 14, s. 911-926.

³⁰⁰ Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa, s. 6.

³⁰¹ Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, dokument dostępny na stronie: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf [dostęp: 15.05.2018].

³⁰² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz.U. UE L 77 z 15.3.2014 r., s. 85-94.

jest propagowanie praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, zasad równości i walki z wszelkimi formami dyskryminacji, ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji, propagowanie dobrych rządów, walka z korupcją, wzmacnianie zdolności instytucjonalnych na wszystkich szczeblach oraz rozwój dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego z udziałem partnerów społecznych. Dotyczy to zwłaszcza: EIS funkcjonującego w ramach EPS³⁰³, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju³⁰⁴ czy Instrumentu Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi³⁰⁵.

Promowanie wartości za pomocą jednostronnych instrumentów handlowych obejmuje ogólny unijny system preferencji taryfowych³⁰⁶. Z systemu preferencji taryfowych mogą korzystać wyłącznie państwa, które podpisały, ratyfikowały i implementowały do swojego ustawodawstwa krajowego 27 konwencji międzynarodowych: Konwencji ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczących przestrzegania praw człowieka i praw pracowniczych oraz konwencji dotyczących środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów, wymienionych w załączniku VIII. Promowanie wartości za pomocą instrumentów niewiążących prawnie obejmuje zwłaszcza: dialogi na temat praw człowieka; porozumienia zawierane w ramach EPS oraz konkluzje i wytyczne Rady. W dniu 22 XII 2008 r. Rada przyjęła Wytyczne w sprawie dialogu na temat praw człowieka prowadzonego z państwami trzecimi³⁰⁷. Dialogi te przybierają różne formy: dialogu lub dyskusji o charakterze ogólnym, oparte na regionalnych lub dwustronnych traktatach, umowach lub konwencjach, prowadzonych w ramach partnerstw strategicznych, obejmujące: państwa kandydujące, państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku, państwa Ameryki Łacińskiej, państwa procesu barcelońskiego, państwa azjatyckie i państwa Bałkanów Zachodnich; dialogi dotyczące praw człowieka, prowadzone z Chinami, Rosją i Unią Afrykańską; doraźne rozmowy obejmujące kwestie WPZiB, w tym prawa człowieka, prowadzone z Sudanem oraz dialogi w ramach szczególnych stosunków z niektórymi państwami trzecimi, opierające się na dużej zbieżności stanowisk, prowadzonymi z: USA, Kanadą, Japonią i Nową Zelandią.

³⁰³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. UE L 77 z 15.3.2014 r., s. 27-43.

³⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014-2020, Dz.U. UE L 77 z 15.3.2014 r., s. 44-76.

³⁰⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 234/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi, Dz.U. UE L 77 z 15.3.2014 r., s. 77-84.

³⁰⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz.U. WE L 303 z 31.10.2012 r., s. 1-82.

³⁰⁷ Rada Unii Europejskiej, Wytyczne w sprawie dialogu na temat praw człowieka prowadzonego z państwami trzecimi, Bruksela 22.12.2008, Doc.16526/08.

W dniu 23 V 1995 r. KE przyjęła komunikat dotyczący włączenia klauzuli dotyczącej przestrzegania zasad demokratycznych i praw człowieka do umów międzynarodowych zawieranych przez UE z państwami trzecimi³⁰⁸. To właśnie od tego czasu klauzula ta stanowi zasadniczy element następujących umów międzynarodowych: stowarzyszeniowych, o współpracy, handlowych oraz o partnerstwie i współpracy. Klauzulę taką znajdziemy zatem w art. 2 Umowy o współpracy pomiędzy UE a Republiką Południowej Afryki, w art. 2 Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE a Bośnią i Hercegowiną³⁰⁹ czy art. 2 Umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku a UE³¹⁰. Ponadto znajduje się on również w treści każdej zawartej umowy stowarzyszeniowej z państwami Europy Wschodniej: art. 2 Układ o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą, art. 2 Umowy o Partnerstwie i współpracy pomiędzy UE a Armenią³¹¹ oraz art. 2 Układu eurośródziemnomorskiego UE – Jordania. Jak wskazał TS w sprawie pomiędzy *Portugalią i Radą*, dotyczącej Umowy o współpracy pomiędzy UE a Indiami, klauzula poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności stanowi istotny element tej umowy, a w przypadku jej poważnego naruszenia może doprowadzić do zawieszenia lub wygaśnięcia³¹².

2. Wartości w Traktacie z Lizbony

Zgodnie z postanowieniami art. 2 TUE „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości”, które stanowią aksjologiczną podstawę jej funkcjonowania³¹³. Są to wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich w społeczeństwie pluralizmu, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn. Co więcej, pierwszym wymienionym w art. 3 ust. 1 TUE celem funkcjonowania UE jest promowanie unijnych

³⁰⁸ Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries, 23.5.1995, COM (95) 216 final.

³⁰⁹ Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Bośnią i Hercegowiną z drugiej strony, Dz.U. UE L 164 z 30.6.2015 r., s. 2-547.

³¹⁰ Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu dnia 23.6.2000 r., Dz.U. WE L 209 z 11.8.2005 r., s. 26-64.

³¹¹ Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act - Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, Dz.U. WE L 239 z 9.9.1999 r., s. 3-50. Dotyczy to również Azerbejdżanu.

³¹² Sprawa C-268/94, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:461.

³¹³ E. Dynia, *Unia Europejska jako wspólnota wartości*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, Warszawa 2018, s. 213-225.

wartości, natomiast w ustępie 5 niniejszego artykułu, w którym określone zostały cele unijnej polityki zewnętrznej, traktat postanawia, iż UE jest zobowiązana do umacniania i propagowania swoich wartości w stosunkach zewnętrznych. Ponadto wartości powtórzone zostały także w art. 21 TUE, który określa zasady i cele prowadzonych przez UE działań zewnętrznych. Zgodnie z postanowieniami ustępu 1 działania UE na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, funkcjonowania i rozszerzenia, a które to zasady UE zobowiązana jest wspierać na świecie, a mianowicie: demokrację, państwo prawne, powszechność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności osoby ludzkiej, zasad równości i solidarności, poszanowanie zasad KNZ oraz zasad prawa międzynarodowego. Ponadto UE zobowiązana została do rozwijania współpracy oraz budowania partnerstw z państwami trzecimi, które również wyznają zasady, o których mowa w art. 2 TUE.

Odniesienie do wartości znajdziemy również w art. 8 ust. 1 TUE, zgodnie z postanowieniami którego „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii”; art. 32 TUE, zgodnie z postanowieniami którego „Państwa Członkowskie zapewniają, poprzez zbieżne działania, możliwość realizacji przez Unię jej interesów i wartości na arenie międzynarodowej”; art. 49 TUE stwierdzający, iż „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”; i art. 205 TFUE, zgodnie z postanowieniami którego „Działania Unii na arenie międzynarodowej, w rozumieniu niniejszej części, oparte są na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1 tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej”³¹⁴. Wartości stanowią zatem jeden z istotniejszych, jeżeli nie najistotniejszy element współpracy państw członkowskich na forum UE oraz współpracy UE z podmiotami trzecimi na arenie międzynarodowej³¹⁵. Pojawiają się zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym współpracy UE i państw członkowskich pomiędzy sobą, jak też w kontaktach na arenie międzynarodowej z podmiotami trzecimi³¹⁶. Stanowią fundament aksjologiczny, na którym oparta jest UE, są równocześnie główną podstawą jej tożsamości europejskiej, są źródłem prawa oraz zasadniczym celem polityki zewnętrznej.

³¹⁴ Rozdział 1 Tytuł V TUE zawiera postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych UE i składa się z jednego artykułu – artykułu 21.

³¹⁵ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2015-2019 „Prawa człowieka jako centralny element działań UE”, JOIN (2015) 16 final.

³¹⁶ Opinia 2/13 Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454.

2.1. Wartości jako element tożsamości europejskiej

W komunikacie zatytułowanym *Rola Unii Europejskiej w promowaniu praw człowieka i demokracji w państwach trzecich* KE stwierdziła, iż UE stopniowo definiowała siebie w kontekście promowania praw człowieka i demokratycznych wolności³¹⁷. Od czasu wejścia w życie TUE wartości stały się niezwykle ważnym elementem unijnych polityk nie tylko wewnętrznych, ale również zewnętrznych. Możemy powiedzieć, iż stały się one nieodłącznym elementem jej rozwoju oraz wyznacznikiem jej tożsamości³¹⁸.

Zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 1 TUE „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”, oznacza to, iż podstawą współpracy UE z państwami sąsiedzkimi są wartości oraz że stanowią one niezbędny i konieczny element tworzenia i funkcjonowania „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa” pomiędzy UE a państwami sąsiedzkimi. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż UE nie będzie zobowiązana do rozwijania bliskich i pokojowych relacji z tymi państwami sąsiedzkimi, które nie będą wartości UE przestrzegając³¹⁹. Przestrzeganie wartości jest warunkiem akcesji do UE, wyraźnie wymienionym zarówno w art. 49 TUE, jak i w przyjętych przez Radę Europejską w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. tzw. kryteriach kopenhaskich. Ponadto w przyjętych konkluzjach po szczycie w Helsinkach w dniach 11-12 XII 1999 r. Rada Europejska podkreśliła, iż państwo kandydujące musi dzielić z UE zarówno jej cele, jak i wartości ustanowione w traktatach³²⁰. Z powyższych powodów TS w opinii 2/13 wskazał, iż „każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim wspólne wartości, na których opiera się UE, a które wymienione zostały w art. 2 TUE”³²¹.

Włączanie wartości z porządku międzynarodowego do porządku prawnego UE odbywa się kilkoma sposobami. Po pierwsze, bezpośrednio, co oznacza, iż w postanowieniach prawa pierwotnego znajdziemy bezpośrednio odwołanie do określonych norm

³¹⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The European's Union Role in promoting human rights and democracy in third countries*, s. 7.

³¹⁸ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Wartości w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes (red.), *Wspólne wartości...*, s. 267-286.

³¹⁹ P. Leino, R. Petrov, *op. cit.*, s. 654-655.

³²⁰ Conclusions of the European Council, Helsinki, 10-11.12.1999, pkt 4, http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf [dostęp: 4.06.2018]; K. Wójtowicz, *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 5; W. Sz. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, *Instytucja uznania państwa i jej stosowanie w praktyce polskiej oraz Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) w stosunku do państw powstałych po rozpadzie ZSRR*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatkiewicz (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Elżbiecie Dyni*, Rzeszów 2015, s. 343.

³²¹ Opinia 2/13, pkt 168.

prawa międzynarodowego. Znajdziemy je w następujących artykułach: art. 6 ust. 3 TUE, art. 78 ust. 1 TFUE i art. 208 ust. 2 TFUE. Po drugie, poprzez zawarcie przez UE określonej umowy międzynarodowej, która zgodnie z postanowieniami art. 216 ust. 2 TFUE wiąże nie tylko UE, ale również państwa członkowskie, np. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych³²². Po trzecie, poprzez zawarcie przez UE instrumentu prawnie wiążącego, który w swojej treści odsyła do źródła prawa międzynarodowego, np. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka czy Aktu Końcowego z Helsinek. Po czwarte, oświadczeniu UE zawartym w instrumencie niewiążącym prawnie, iż zamierza przestrzegać określonych wartości lub norm międzynarodowych. Oświadczenie takie znajdziemy np. w opublikowanym 24 II 2006 r. Wspólnym oświadczeniu Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i KE w sprawie polityki rozwojowej UE: „Konsensus Europejski”³²³. W punkcie 13 możemy przeczytać, iż partnerstwo UE i dialog z państwami trzecimi będzie propagować wspólne wartości dotyczące: poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności, pokoju, demokracji, dobrych rządów, równości płci, państwa prawa, solidarności i sprawiedliwości.

UE zdecydowanie popiera ideę skutecznej wielostronności, w myśl której wszystkie narody świata dzielą odpowiedzialność za rozwój. Znajduje się ono również w każdym porozumieniu niewiążącym prawnie o charakterze generalnym przyjętym dotychczas w ramach EPS: PD, Agendzie stowarzyszeniowej czy też Priorytetach partnerstwa. Wszystkie one w swojej treści zawierają zapisy mające na celu wzmocnienie zaangażowania państw sąsiedzkich w obszarze wartości wyrażonych w art. 2 TUE³²⁴. UE, nawiązując współpracę z państwami sąsiedzkimi, szczególną uwagę zwraca na: poszanowanie zasad demokracji i państwa prawnego; przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, włącznie z wolnością mediów i wyrażania poglądów, poszanowaniem praw mniejszości i dzieci, równym traktowaniem kobiet i mężczyzn, prawem do zrzeszania się; reformę sądownictwa; walkę z korupcją oraz przestępczością zorganizowaną; walkę z praktykami tortur i nieludzkim traktowaniem; wspieranie rozwoju społeczeństwa

³²² Decyzja Rady dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, COM (2008) 530 final.

³²³ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”, Dz.U. UE C 46 z 24.2.2006 r., s. 1.

³²⁴ Przez porozumienie niewiążące prawnie zawierane w ramach EPS należy rozumieć bilateralne porozumienie zawarte w formie pisemnej przez podmioty prawa międzynarodowego: UE z jednej strony i państwo sąsiedzkie z drugiej strony, w formie pisemnej, które jednakże nie jest umową międzynarodową i w stosunku, do którego nie mają zastosowania postanowienia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23.05.1969 r. i Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z 21.03.1986 r., ponieważ intencją jego stron nie było nadanie takiemu porozumieniu charakteru prawnie wiążącego.

obywatelskiego; współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym; walkę z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia oraz rozwiązywanie sporów środkami pokojowymi.

2.2. Wartości jako źródło prawa Unii Europejskiej

Włączenie umów międzynarodowych do porządku prawnego UE skutkuje tym, iż w ramach tego systemu wartości pełnią funkcję źródła prawa UE. Potwierdził to TS w swoim orzecznictwie, w którym traktuje prawa podstawowe jako zasady ogólne, powołując się nie tylko na wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich i na postanowienia EKPC, ale również na inne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka. Dla przykładu w wyroku w sprawie *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union*, w zakresie prawa do strajku, bezpośrednio odwołał się do Europejskiej karty społecznej, podpisanej w Turynie w dniu 18 X 1961 r., oraz Konwencji nr 87 dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjętej w dniu 9 VII 1948 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy³²⁵.

Prawa podstawowe jako ogólne zasady prawa UE stanowią zatem część prawa pierwotnego i w związku z tym w hierarchii norm znajdują się na tym samym poziomie, co pozostałe normy tego prawa. Z ochrony praw podstawowych zagwarantowanej w unijnym porządku prawnym wynika, iż ochrona praw podstawowych stanowi przesłankę zgodności z prawem wszystkich działań UE, jednak również to, że państwa członkowskie, wykonując zobowiązania wynikające z prawa UE, muszą uwzględniać wymogi ochrony praw podstawowych zawartych w unijnym porządku prawnym³²⁶. UE jako wspólnota prawa uważa się za wspólnotę opartą na poszanowaniu praw podstawowych i praw człowieka, stosownie do tego w zakresie stosowania prawa, zarówno akty instytucji UE, jak i państw członkowskich nie mogą zostać „uznane za zgodne z prawem, jeżeli godzą w ochronę uznanych w ten sposób i zagwarantowanych praw człowieka”³²⁷, co oprócz orzecznictwa TS potwierdza również art. 51 ust. 1 KPP³²⁸. W wyroku w sprawie *Schmidberger* TS

³²⁵ Sprawa C-438/05 *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union p. Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772, pkt 43.

³²⁶ Opinia 2/94, pkt 34; sprawa C-249/96 *Lisa Jacqueline Grant p. South-West Trains Ltd.*, ECLI:EU:C:1998:63, pkt 45; sprawa C-25/02 *Katharina Rinke p. Ärztekammer Hamburg*, ECLI:EU:C:2003:435, pkt 26; sprawa C-2/92 *The Queen p. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock*, ECLI:EU:C:1994:116, pkt 16; sprawa C-292/97 *Karlsson i in.*, ECLI:EU:C:2000:202, pkt 37; sprawa C-442/00 *Ángel Rodríguez Caballero p. Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)*, ECLI:EU:C:2002:752, pkt 30; sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 283-285.

³²⁷ Sprawa C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333, pkt 73; sprawa C-299/95 *Friedrich Kremzow p. Republik Österreich*, ECLI:EU:C:1997:254, pkt 14; sprawa C-260/89 *ERT*, ECLI:EU:C:1991:254, pkt 41. Zob. również opinię rzecznika generalnego Jacobsa z dnia 11.07.2002 r. w sprawie C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2002:437, pkt 89.

³²⁸ „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji i organów Unii z właściwym uwzględnieniem zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim

potwierdził, że „środki sprzeciwiające się poszanowaniu praw człowieka są nie do zaakceptowania w Unii”³²⁹. W wyroku w sprawie *Parlament przeciwko Radzie* dotyczącej zawarcia Umowy między UE a Zjednoczoną Republiką Tanzanii w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Zjednoczonej Republiki Tanzanii osób podejrzanych o piractwo i zajętego w związku z tym mienia, *expressis verbis* orzekł, iż „poszanowanie zasad państwa prawa i praw człowieka, a także godności ludzkiej należy zapewnić w każdym działaniu Unii, w tym w dziedzinie WPZiB, co wynika z art. 21 ust. 1 akapit pierwszy, art. 21 ust. 2 lit. b) i art. 21 ust. 3 TUE w związku z art. 23 TUE”³³⁰.

UE ma zatem obowiązek zbadania wpływu, jaki umowa międzynarodowa, którą chce zawrzeć, może mieć dla kwestii poszanowania i ochrony praw człowieka. Wynika to z faktu, iż prawo międzynarodowe nakłada na podmioty prawa międzynarodowego obowiązek przestrzegania bezwzględnie obowiązujących norm tego prawa – norm *ius cogens* i obowiązków *erga omnes*. W tej kwestii MTS stwierdził, iż z uwagi na sam charakter obowiązki *erga omnes* dotyczą wszystkich państw, a biorąc pod uwagę znaczenie rozpatrywanych praw, wszystkie państwa mogą zostać uznane za mające interes prawny w tym, aby prawa te były chronione³³¹. Na tej podstawie orzekł, że wszystkie państwa mają obowiązek nieuznania niezgodnej z prawem sytuacji wynikającej z naruszenia obowiązku *erga omnes* i są również zobowiązane do tego, aby nie udzielać pomocy ani wsparcia w utrzymaniu sytuacji stworzonej przez to naruszenie³³². W konsekwencji instytucje UE są zobowiązane przed zawarciem umowy międzynarodowej do zapewnienia przestrzegania bezwzględnie obowiązujących norm *ius cogens* tego prawa i obowiązków *erga omnes*, które obejmują m.in.: bezprawność aktów agresji i ludobójstwa, lecz również zasady i normy dotyczące podstawowych praw człowieka, włączając w to ochronę przed niewolnictwem i dyskryminacją rasową³³³, a także prawo samostanowienia³³⁴.

stosują one prawo Unii. Państwa te zatem szanują prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi kompetencjami”. Z objaśnień do tego artykułu wynika, że zakres stosowania ochrony praw podstawowych w prawie UE jest określony stosownie do przywołanego orzecznictwa TS.

³²⁹ Sprawa C-112/00, pkt 73.

³³⁰ Sprawa C-263/14 *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2016:435, pkt 47; sprawa C-366/10, pkt 101.

³³¹ Opinia doradcza z dnia 9.07. 2004 r. na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, CIJ Recueil 2004, s. 136, pkt 155. Podobnie wyrok z dnia 5.02.1970 r. w sprawie *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgia przeciwko Hiszpanii)*, CIJ Recueil 1970, s. 3, pkt 33.

³³² Opinia doradcza z dnia 9.07.2004 r. na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, pkt 159.

³³³ Wyrok MTS z dnia 5.02.1970 r. w sprawie *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, pkt 34.

³³⁴ Wyroki MTS: z dnia 30.06.1995 r., *Timor Wschodni (Portugalia przeciwko Australii)*, CIJ Recueil 1995, s. 90, pkt 29; z dnia 3.02.2006 r. w sprawie działań zbrojnych na terytorium Konga (nowa skarga: 2002 r.) (*Demokratyczna Republika Konga przeciwko Rwandzie*), CIJ Recueil, 2006, s. 6, pkt 64, a także

Z punktu widzenia metody implementacji obowiązków działania zgodnego z prawami podstawowymi, któremu podlega UE, jest urzeczywistniany w orzecznictwie TS w różnoraki sposób. Jako najważniejsze należy wskazać wykładnię dokonywaną w świetle praw podstawowych, która może być jednocześnie rozumiana jako forma wykładni w świetle prawa pierwotnego. Zgodnie z nią przepisy prawa UE należy interpretować możliwie w ten sposób, aby nie naruszały odpowiednich praw podstawowych. I tak na przykład w wyroku w sprawie *Johnston* TS uznał, że przewidziane w art. 6 dyrektywy 76/207/EWG prawo do dochodzenia swych praw przed sądem stanowi „wyraz” opartej na tradycjach konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz na art. 6 i 13 EKPC zasady prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do skutecznego środka odwoławczego i w związku z tym dokonał stosownej wykładni przepisu dyrektywy w „świecie” tej zasady³³⁵. I tak art. 11 dyrektywy 89/552, regulujący częstotliwość przerw na reklamy, należy interpretować w świetle art. 10 ust. 1 EKPC, do którego wyraźnie odsyła motyw ósmy tej dyrektywy³³⁶. Zgodnie z orzecznictwem TSUE również interpretacji postanowień Traktatu oraz postanowień dyrektyw w dziedzinie swobody przepływu pracowników i osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą należy dokonywać w świetle prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zgodnie z art. 8 EKPC³³⁷. Za jeszcze dalej idący wyraz tej funkcji praw podstawowych związanej z wykładnią prawa UE można uznać wyrok w sprawie *ERT*, zgodnie z którym państwa członkowskie są związane wymogiem ochrony praw podstawowych przez UE również wtedy, gdy powołują się na ograniczenia podstawowych swobód. W myśl tego wyroku gdy państwo członkowskie, uzasadniając uregulowanie krajowe, powołuje się na bezwzględny wymóg interesu ogólnego lub na uzasadnienie przewidziane w Traktacie, które mogą stanowić ograniczenie korzystania z jednej z przewidzianych w Traktacie podstawowych swobód, uzasadnienie to podlega interpretacji „w świetle ogólnych zasad prawnych, a w szczególności praw podstawowych”³³⁸.

opinia doradczą z dnia 9.07.2004 r. na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, pkt 155. Zob. też sprawozdanie grupy badawczej Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, zatytułowane „Fragmentacja prawa międzynarodowego: trudności wynikające z różnorodności i rozwoju prawa międzynarodowego”, A/CN.4/L.702, 18.07.2006 r., pkt 33.

³³⁵ Sprawa C-222/84, *Marguerite Johnston p. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206, pkt 18 oraz sprawa C-36/75, *Rutili p. Ministre de l'Intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137, pkt 32.

³³⁶ Sprawa C-245/01, *RTL Television GmbH p. Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk*, ECLI:EU:C:2003:580, pkt 41.

³³⁷ Sprawa C-60/00, *Mary Carpenter p. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:434, pkt 38 oraz sprawa C-413/99, *Baumbast i R p. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493, pkt 72.

³³⁸ Sprawa C-368/95, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH p. Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:325, pkt 24.

Jednakże, co należy wyraźnie podkreślić, prawa podstawowe i prawa człowieka występują w ramach ochrony praw podstawowych w UE nie tylko jako kryterium wykładni prawa, ale jako wzorzec dla oceny zgodności z prawem aktów UE³³⁹. Treść tego rodzaju oceny może stanowić również prawo do ochrony prawa podstawowego, która może być egzekwowana za pomocą środka zaskarżenia lub skargi o stwierdzenie nieważności³⁴⁰. Zatem zgodność z wartością, jaką jest poszanowanie praw człowieka jako ogólną zasadą prawa, jest warunkiem legalności prawa pochodnego UE³⁴¹, a „środki naruszające prawa człowieka są nie akceptowalne w prawie Unii”³⁴². Na poziomie UE Rada i KE zdecydowały wprowadzić kwestię ochrony praw człowieka do ocen skutków sporządzanych w przypadku wniosków ustawodawczych, wniosków o charakterze nie ustawodawczym i umów handlowych o znacznym wpływie gospodarczym, społecznym i środowiskowym³⁴³. Z tego powodu Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził w decyzji z dnia 26 II 2016 r. w sprawie 1409/2014/MHZ dotyczącej uchybienia przez KE obowiązkowi przeprowadzenia oceny skutków przed zawarciem umowy o wolnym handlu między UE a Socjalistyczną Republiką Wietnamu, że fakt, iż KE nie przedstawiła ważnych powodów uzasadniających odmowę przeprowadzenia takiej analizy, był przejawem złej administracji³⁴⁴. Jak podkreślił w pkt 24 swojej decyzji, jedynym sposobem na to, aby ocena skutków odniosła skutek, jest przeprowadzenie jej przed zawarciem umowy międzynarodowej, ponieważ to właśnie w czasie negocjacji UE jest w stanie promować swoje wartości i cele, do których należą przestrzeganie i ochrona praw człowieka.

³³⁹ Tak np. wyrok w sprawie C-404/92, *P X p. Komisji*, ECLI:EU:C:1994:361, pkt 8 i n. dotyczący prawa do poszanowania życia prywatnego i osobistego zgodnie z art. 8 EKPC, w związku z wzięciem pod uwagę wyników testu na HIV na potrzeby decyzji o zatrudnieniu, mimo iż potencjalny pracownik był zdania, że nie wyraził zgody na przeprowadzenie testu: TS stwierdził nieważność decyzji KE i uchylił potwierdzający ją wyrok Sądu Pierwszej Instancji ze względu na naruszenie art. 8 EKPC.

³⁴⁰ Sprawa C-185/95 P, *Baustahlgewebe p. Komisji*, ECLI:EU:C:1998:608. W tym wyroku TS uznał zarzut naruszenia przewidzianego w art. 6 ust. 1 EKPC prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jako zarzut dotyczący postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji i orzekł obniżenie wymiaru grzywny jako szczególnie skutek prawny naruszenia tego prawa. Również w tej kwestii: J.H.H. Weiler, N.J.S. Lockhart, *Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part II*, „Common Market Law Review” 1995, Vol. 32, s. 579-589.

³⁴¹ Art. 263 TFUE i TSUE z 28.03.1996 r., opinia 2/94 w sprawie przystąpienia Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:1996:140, pkt 33-34.

³⁴² Sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 284.

³⁴³ Konkluzje Rady z dnia 25.06.2012 r. w sprawie praw człowieka i demokracji, strategicznych ram UE dotyczących praw człowieka i demokracji oraz planu działania UE dotyczącego praw człowieka i demokracji, 11855/12 załącznik III, pkt I.1, s. 11 oraz Wspólny komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 kwietnia 2015 r., JOIN (2015) 16 final, s. 24.

³⁴⁴ Decision in case 1409/2014/MHZ on the European Commission’s failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/decision/en/64308> [dostęp: 23.09.2019]. Szerzej: I. Vianello, *Guaranteeing Respect for Human Rights in the EU’s External Relations: What Role for Administrative Law*, [w:], S. Poli (ed.), *Protecting Human Rights in the European Union’s External Relations*, „CLEER Papers” 2016, nr 5, s. 21-36.

Również działania państw członkowskich podejmowane na gruncie prawa UE muszą być zgodne z prawami człowieka jako zasadą ogólną prawa³⁴⁵ i mają obowiązek przestrzegania praw podstawowych, „więc ochrona tych praw stanowi, co do zasady, wystarczające uzasadnienie ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez Traktat”³⁴⁶. Dodatkowo gdy akt UE pozostawia państwom członkowskim swobodę uznania lub wyboru pomiędzy sposobami jego wykonania, muszą one w ramach swobodnego uznania uwzględnić prawa podstawowe w taki sposób, w jaki zostały one ujęte w prawie UE, tak aby odnośne uregulowanie krajowe było stosowane zgodnie z wymogami unijnej ochrony praw podstawowych. Nie należy również zapominać, iż prawa podstawowe wiążą także urzędy i organy państwa członkowskiego w dziedzinie tzw. autonomii na płaszczyźnie formalnoprawnej państw członkowskich, mogą stanowić również ograniczające ją wytyczne³⁴⁷.

Jak wynika z art. 2 TUE, z art. 8 TUE, z art. 21 TUE oraz art. 23 TUE, UE oparta jest w szczególności na wartościach wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka³⁴⁸. Jest zatem unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności z traktatami, ogólnymi zasadami prawa oraz prawami podstawowymi³⁴⁹. Samo zatem istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa UE jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa³⁵⁰. Jedyne TS jest właściwy do stwierdzenia, że akt UE jest nieważny, a celem tej wyłącznej kompetencji jest zapewnienie pewności prawa poprzez jednolite jego stosowanie we wszystkich państwach członkowskich³⁵¹. Sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa UE, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie

³⁴⁵ Sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prosopikou p. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, ECLI:EU:C:1991:254, pkt 41-43.

³⁴⁶ Sprawa C-112/00, pkt 74; oraz sprawa C-36/02, pkt 35.

³⁴⁷ Sprawa C-276/01, *Steffensen*, ECLI:EU:C:2003:228, pkt 60 oraz 96 i n.

³⁴⁸ Opinia 2/13, pkt 168, 169.

³⁴⁹ Sprawa C-583/11, *P Inuit Tapiriit Kanatami i in. p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 91; sprawa C-274/12 P, *Telefónica SA p. Komisji*, ECLI:EU:C:2013:852, pkt 56.

³⁵⁰ Sprawa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 48, 63; sprawa C-619/18, *Komisja p. Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 58, sprawa C-192/18, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2019:924, pkt 106; oraz sprawa C-362/14, *Maximilian Schrems p. Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650, pkt 95.

³⁵¹ Sprawa C-188/10 i C-189/10, *Aziz Melki (C-188/10) and Sélim Abdeli (C-189/10)*, ECLI:EU:C:2010:363, pkt 54; sprawa C-533/10, *Compagnie internationale pour la vente à distance (CIVAD) SA p. Receveur des douanes de Roubaix and Others*, ECLI:EU:C:2012:347, pkt 40.

wspomnianych przepisów³⁵². Zatem sądy krajowe nie mają kompetencji do stwierdzania nieważności aktów instytucji UE, ponieważ kompetencje przyznane TS na podstawie art. 267 TFUE mają na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa UE przez sądy krajowe. Wymóg spójności jest szczególnie istotny w przypadku ważności unijnego aktu prawnego. Rozbieżności w orzecznictwie sądów państw członkowskich dotyczące ważności aktu mogłyby zagrozić spójności unijnego porządku prawnego i naruszyć podstawowy wymóg pewności prawa³⁵³.

Ponadto TS od samego początku odrzucał możliwość uwzględnienia zarzutów opartych na systemach praw podstawowych państw członkowskich zwróconych przeciwko ważności prawa UE³⁵⁴. Uzasadnienie takiego stanowiska przedstawił w wytyczającym kierunek rozwoju orzecznictwa wyrok w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*: „jednolite obowiązywanie prawa Unii byłoby zagrożone, jeżeli ocena ważności działań instytucji Unii miałyby uwzględniać normy lub zasady prawa krajowego. Ważność tych działań może być oceniana tylko z perspektywy zgodności z prawem unijnym, ponieważ nadrzędności prawa stworzonego przez Traktat, a w związku z tym pochodzącego z autonomicznego źródła prawa, nie mogą ze względu na jego samodzielność uchylić żadne jakkolwiek ukształtowane krajowe przepisy prawne, jeżeli nie ma ono zostać pozbawione swojego charakteru unijnego prawa lub jeżeli podstawa prawna Unii nie ma zostać podana w wątpliwość. W związku z tym ważność działania Unii lub jej obowiązywanie w państwie członkowskim nie mogą zostać podważone, jeżeli podniesiony zostanie zarzut naruszenia praw podstawowych w formie nadanej im przez konstytucję tego państwa lub przez podstawowe zasady kształtujące tę konstytucję”³⁵⁵.

Konieczne jest również podkreślenie stanowiska TS w kontekście naruszania praw człowieka w relacjach pomiędzy UE a państwem trzecim. Bardzo ważnym w tej materii orzeczeniem jest wyrok w sprawie *Portugalia przeciwko Radzie*³⁵⁶. W sprawie tej TS

³⁵² Sprawa 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, pkt 21, 24; sprawa C-187/00, *Helga Kutz-Bauer p. Freie und Hansestadt Hamburg*, ECLI:EU:C:2003:168, pkt 73; sprawa C-387/02, C-391/02 i C-403/02, *Criminal proceedings against Silvio Berlusconi (C-387/02), Sergio Adelchi (C-391/02) and Marcello Dell'Utri and Others (C-403/02)*, ECLI:EU:C:2005:270, pkt 72; sprawa C-314/08, *Krzysztof Filipiak p. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, ECLI:EU:C:2009:719, pkt 81.

³⁵³ Sprawa C-314/85, *Foto-Frost p. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452, pkt 15; sprawa C-27/95, *Woodspring District Council p. Bakers of Nailsea Ltd*, ECLI:EU:C:1997:188, pkt 20; sprawa C-461/03, *Gaston Schul Douane-expediteur BV p. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2005:742, pkt 21.

³⁵⁴ Sprawa C-1/58, *Stork & Cie p. Wysokiej Władzy EWWiS*, ECLI:EU:C:1959:4, s. 45 i sprawa C-40/64, *Sgarlata i in. p. Komisji*, ECLI:EU:C:1965:36, s. 296.

³⁵⁵ Sprawa C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH p. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3. Zawarte w nim rozważania stanowiły impuls dla rozwoju autonomicznej unijnej ochrony praw podstawowych względnie utworzenie stosownej własnej unijnej ochrony praw podstawowych stworzyło warunek dla zaakceptowania bezwzględnej nadrzędności prawa UE.

³⁵⁶ Sprawa C-268/94, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:461.

orzekł, iż unijna polityka współpracy na rzecz rozwoju³⁵⁷ musi uwzględniać zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka, stanowiące istotny element współpracy w tym obszarze, a ich naruszenie może stanowić podstawę do zawieszenia współpracy z państwem te zasady naruszającym³⁵⁸. Ponadto TS wskazał, iż wartości te są nadrzędne w stosunku do innych obszarów współpracy i to właśnie po stronie UE leży obowiązek ich uwzględniania w procesie decyzyjnym mającym na celu nawiązanie współpracy z państwem trzecim. Konkluzja wynikająca z tego wyroku jest taka, iż wartości wymienione w art. 2 TUE stanowią wartość nadrzędną nad innymi obszarami współpracy, np. ekonomicznym czy handlowym, we współpracy pomiędzy UE i jej partnerami na arenie międzynarodowej, które UE zobowiązana jest uwzględniać w procesie programowania współpracy z podmiotami trzecimi, a naruszenie których przez podmiot trzeci skutkować może zawieszeniem współpracy. Do wartości TS odniósł się również w wyroku w sprawie *Kadi*, w którym orzekł, iż „zobowiązania nałożone umową międzynarodową nie mogą skutkować naruszeniem zasad konstytucyjnych traktatu WE, wśród których znajduje się zasada, zgodnie z którą wszystkie akty wspólnotowe powinny przestrzegać praw podstawowych, przy czym przestrzeganie to stanowi przesłankę ich zgodności z prawem, a kontrola, czy przesłanka ta jest spełniona, należy do Trybunału w ramach pełnego systemu środków prawnych ustanowionego w tym traktacie. [...] Jednak to pierwszeństwo na poziomie prawa wspólnotowego nie obejmowałoby prawa pierwotnego, a w szczególności zasad ogólnych, w których skład wchodzi prawa podstawowe”³⁵⁹. W wyroku tym zwrócił uwagę, iż zaciągnięte przez UE zobowiązania na arenie międzynarodowej nie mogą przeważać nad prawem pierwotnym, którego elementem składowym są prawa podstawowe. Ponadto wskazał, iż art. 351 TFUE nie może w żadnym przypadku zezwolić na podważenie zasad należących do fundamentów unijnego porządku prawnego³⁶⁰.

W wydanej 18 XII 2014 r. opinii 2/13 dotyczącej przystąpienia UE do EKPC orzekł, iż autonomia, z jakiej korzysta prawo UE w stosunku do praw państw członkowskich oraz w stosunku do prawa międzynarodowego, wymaga, by interpretacja praw podstawowych była zapewniona w ramach struktury i celów UE³⁶¹. Ponadto w odniesieniu do

³⁵⁷ Polityka ta jest uregulowana jest w art. 208-211 TFUE i stanowi jedną z istotnych polityk zewnętrznych UE, skierowaną do krajów rozwijających się, której głównym celem jest zmniejszenie, a docelowo redukcja ubóstwa.

³⁵⁸ Sprawa C-268/94, punkty 24 i 25.

³⁵⁹ Sprawy połączone C-402/05 P oraz C-415/05 P, pkt 285, 306 i 308.

³⁶⁰ *Ibidem*, pkt 304.

³⁶¹ Opinia 2/13, pkt 167-171; sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou p. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, ECLI:EU:C:1991: 254, pkt 41; sprawa C-299/95, *Friedrich Kremzow p. Republik Österreich*, ECLI:EU:C:1997:254, pkt 14; sprawa C-112/00, pkt 73; sprawy połączone C-402/05 P oraz C-415/05 P, pkt 281-285.

struktury UE należy podkreślić, że nie tylko instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE są zobowiązane przestrzegać KPP, ale także państwa członkowskie zawsze, gdy stosują prawo UE³⁶². Prawa podstawowe stanowią zatem integralną część zasad ogólnych prawa, nad których przestrzeganiem czuwa TS. W tym zakresie opiera się on na tradycjach konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, oraz na wskazówkach zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy tworzeniu których państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. EKPC ma w tym kontekście szczególne znaczenie³⁶³. Tym samym np. prawo do rzetelnego procesu sądowego, ukształtowane w szczególności przez art. 6 EKPC, stanowi prawo podstawowe, którego UE przestrzega jako zasady ogólnej na podstawie art. 6 ust. 2 UE, oraz prawo do obrony, które mieści się w prawie do rzetelnego procesu sądowego zawartego w art. 6 EKPC, wymaga konkretnej i skutecznej ochrony, właściwej dla zagwarantowania skutecznej realizacji praw pozwanego³⁶⁴.

Wartości są również obowiązkiem państw członkowskich, który poddany jest kontroli TS na podstawie art. 263 TFUE, gdyż posiada kompetencję do kontroli legalności aktów ustawodawczych, aktów Rady, KE i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Kontroluje również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych UE, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. W sytuacji ich niezgodności z prawem orzeka o ich nieważności. Ponadto, zgodnie z art. 340 TFUE, w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej UE powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Tak ogólne sformułowanie przesłanek odpowiedzialności pozaumownej UE pozwala TS na dużą swobodę określania zarówno materialnych, jak i proceduralnych zasad dochodzenia roszczeń. W tym przypadku odesłanie do zasad ogólnych dotyczy wyłącznie systemów prawnych państw członkowskich odnoszących się do kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej³⁶⁵.

³⁶² Sprawa C-617/10, *Åklagaren p. Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:280 pkt 17-21; sprawa C-101/01, *Criminal proceedings p. Bodil Lindqvist*, ECLI:EU:C:2003:596, pkt 87; sprawa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others p. Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2007:383, pkt 29.

³⁶³ Opinia 2/94, pkt 33; sprawa 29/69, *Erich Stauder p. City of Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57, pkt 7; sprawa C-222/84, *Marguerite Johnston p. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206, pkt 18; sprawa C-7/98, *Dieter Krombach p. André Bamberški*, EU:C:2000:164, pkt 25; sprawa C-274/99 P, *Bernard Connolly p. Komisji*, ECLI:EU:C:2001:127, pkt 37 oraz sprawa C283/05, *ASML Netherlands BV p. Semiconductor Industry Services GmbH (SEMIS)*, ECLI:EU:C:2006:787, pkt 26.

³⁶⁴ Wyrok ETPCz: z 13.05.1980 r. *Artico p. Wlochom* (skarga Nr 6694/74, A 37), § 33 oraz ETPCz: z 12.10.1992 r. *T. p. Wlochom* (skarga Nr 9541/86, A 245 C), § 28.

³⁶⁵ Sprawa C-6/90 oraz C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni p. Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:428; sprawa C-46/93 oraz C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA p. Bundesrepublik Deutschland*

3. Wartości w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa

Jak wskazano w zapisach Strategii, EPS wspiera zaangażowanie w obszarze wartości, niemniej jednak na uwagę zasługuje fakt, iż to zaangażowanie państw sąsiedzkich jest różne. Zatem współpraca w ramach EPS ma na celu taki stan zmienić i doprowadzić do zwiększenia „efektywnego współdzielenia wartości”³⁶⁶. Zgodność z wartością, jaką jest poszanowanie praw człowieka, jako ogólną zasadą prawa, jest warunkiem legalności prawa pochodnego UE³⁶⁷, a „środki naruszające prawa człowieka są nie akceptowalne w prawie Unii”³⁶⁸. Również działania państw członkowskich podejmowane na gruncie prawa UE muszą być zgodne z prawami człowieka jako zasadą ogólną prawa³⁶⁹ i mają obowiązek przestrzegania praw podstawowych, „więc ochrona tych praw stanowi, co do zasady wystarczające uzasadnienie ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez Traktat”³⁷⁰.

Współpraca UE z krajami sąsiedzkimi w ramach EPS odbywa się zatem od samego początku jej funkcjonowania na podstawie wartości³⁷¹. W związku z tym za jej pośrednictwem polityki UE i państwa sąsiedzkie zobowiązały się do promowania dobrych rządów, demokracji, praw człowieka i praworządności; wspierania reform w tym obszarze oraz wspierania społeczeństwa obywatelskiego. Podstawę stabilności UE stanowią takie wartości jak: dobre rządy, demokracja, praworządność i poszanowanie prawa człowieka, a promowanie reform w tych obszarach ma podstawowe znaczenie dla realizacji celu EPS, jakim jest stabilizacja. Z tego powodu UE wspiera działania na rzecz promowania praworządności i wartości demokratycznych, w tym reformę sądownictwa oraz niezależność władzy sądowniczej, walkę z korupcją, ochronę praw człowieka, podstawowych wolności i dialog ze społeczeństwem obywatelskim. Kwestie te zajmują ważne miejsce w dyskusjach na temat priorytetów partnerstwa i w zmienionych programach stowarzyszeniowych. Za pośrednictwem dialogu politycznego państwa UE prowadzą współpracę z partnerami

i *The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*, ECLI:EU:C:1996:79; sprawa 26/74, *Société Roquette frères p. Komisji*, ECLI:EU:C:1976:69.

³⁶⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawa człowieka jako zasada uniwersalna. Współpraca Unii Europejskiej z krajami partnerskimi w ramach Europejskiej polityki sąsiedztwa*, [w:] B. Mielnik (red.), *Z problematyki prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego Księga poświęcona pamięci doktora Macieja Lisa*, Wrocław 2018, s. 33-54.

³⁶⁷ Art. 263 TFUE i Opinia 2/94, pkt 33-34.

³⁶⁸ Sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 284.

³⁶⁹ Sprawa C-260/89, pkt 41-43.

³⁷⁰ Sprawa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge p. Austrii*, ECLI:EU:C:2003:333, pkt 74; sprawa C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH p. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, ECLI:EU:C:2004:614, pkt 35; sprawa C-438/05, pkt 45.

³⁷¹ S. Gstöhl, *The Contestation of Values in the European Neighbourhood Policy: Challenges of Capacity, Consistency and Competition*, [w:] S. Poli (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, London, Routledge 2016, s. 58-78.

w zakresie promowania poszanowania międzynarodowych zobowiązań dotyczących prawa człowieka. Demokracja, poszanowanie praw człowieka i zasady praworządności to podstawy partnerstwa UE z jej sąsiadami. Nie istnieje jednakże jeden określony model reformy tego sektora ani gotowa recepta na jej przeprowadzenie. Reformy przebiegają odmiennie w różnych państwach sąsiedzkich, ale w tworzeniu głębokiej i trwałej demokracji można dopatrzeć się kilku elementów wspólnych, wymagających silnego i trwałego zaangażowania ze strony państw sąsiedzkich. Należą do nich: wolne i sprawiedliwe wybory; wolność zrzeszania się i zgromadzeń, wolność wypowiedzi oraz wolność prasy i mediów; praworządność, na straży której stoi niezależny system sądowniczy, oraz prawo do rzetelnego procesu sądowego; walka z korupcją oraz reforma sektora odpowiedzialnego za zapewnienie bezpieczeństwa oraz egzekwowanie prawa (w tym policji) oraz wprowadzenie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi i siłami bezpieczeństwa³⁷².

W ostatnich latach odnotowano pewne postępy w zakresie reform na drodze ku ustanowieniu „głębokiej i trwałej demokracji”. Mimo to nadal istnieją pewne problemy, które wymagają rozwiązania, aczkolwiek zauważalne są coraz większe różnice między krajami sąsiadującymi pod względem stopnia zaawansowania ich reform demokratycznych. Niemniej jednak prawie wszystkie one borykają się z poważnymi naruszeniami praw człowieka, takimi jak: tortury, brak poszanowania wolności wypowiedzi, w szczególności w odniesieniu do środków masowego przekazu, wolności stowarzyszania i wolności zgromadzeń. Kara śmierci nadal obowiązuje w Algierii, w Egipcie, Izraelu, Jordanii, Libanie, Libii, Maroku, na okupowanych terytoriach palestyńskich, w Syrii i Tunezji i jest regularnie wykonywana w Algierii, Egipcie, Libii i Syrii. Większość państw sąsiedzkich nie udziela odpowiedniej pomocy i ochrony osobom ubiegającym się o azyl ani uchodźcom, a niektóre z nich nie przystąpiły jeszcze do Konwencji o uchodźcach z 1951 r. ani do Protokołu z 1967 r. do tej konwencji. W niektórych państwach organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a czasami także związki zawodowe, wciąż napotykały poważne ograniczenia, takie jak: postępowania sądowe przeciwko czołowym działaczom organizacji pozarządowych, uciążliwe procedury administracyjne, konieczność uzyskania zezwolenia na przyjęcie wsparcia finansowego³⁷³. Nadal w kilku państwach media borykają się z ingerencją polityczną i gospodarczą, brakiem zróżnicowania i autocenzurą. W Azerbejdżanie i Egipcie odnotowano wiele przypadków nękania i aresztowania dziennikarzy. W wielu krajach partnerskich na południu, takich jak Egipt, Maroko, Tunezja i Algieria, oraz na wschodzie, w szczególności w Azerbejdżanie i na Białorusi konieczne jest wzmocnienie w różnym stopniu niezależności sądownictwa. Pomimo pewnych reform systemu wymiaru sprawiedliwości sądownictwo we wschodnim

³⁷² Komunikat z 2011 r., s. 4.

³⁷³ Algieria, Egipt, Maroko, Azerbejdżan.

i południowym sąsiedztwie postrzega się nadal jako silnie uzależnione od władzy wykonawczej. Wysoka liczba wyroków skazujących, nadmierne stosowanie zatrzymania administracyjnego i niesatysfakcjonujące stosowanie zasady równości stron spowodowały spadek zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Podjęto wprawdzie starania zmierzające do poprawy infrastruktury więzień, jednak warunki w więzieniach pozostają problemem nierozwiązanym, a dochodzenia w przypadkach tortur i złego traktowania w dalszym ciągu nie są prowadzone dostatecznie wnikliwie, co przyczynia się do podtrzymywania poczucia bezkarności wśród funkcjonariuszy organów ścigania. W wielu państwach wciąż poważnym problemem jest korupcja. W większości krajów nie podjęto żadnych działań na rzecz rozpoczęcia walki z korupcją lub podjęte działania były bardzo skromne. Problem korupcji jest w dalszym ciągu bardzo nasilony zwłaszcza na Ukrainie i na Białorusi, w Libanie, Azerbejdżanie czy Libii.

W niektórych państwach objętych EPS w ostatnich latach przeprowadzono wybory. Większość z nich odbyła się zgodnie z obowiązującymi standardami międzynarodowymi dotyczącymi demokratycznych i przejrzystych wyborów. W Egipcie instytucjonalne działania przewidziane w przejściowym planie działania zostały zrealizowane pod koniec 2015 r., gdy odbyły się wybory legislacyjne. Misja obserwacji wyborów UE oceniła wybory parlamentarne w Jordanii jako „przejrzyste i dobrze zarządzane”³⁷⁴. W lutym 2017 r. UE przyjęła nowy program, na który przeznaczyła 15 mln euro, mający na celu dalsze wzmocnienie demokratycznych rządów w tym państwie³⁷⁵. Misja ekspertów ds. wyborów UE towarzyszyła wyborom parlamentarnym przeprowadzonym w Maroku w październiku 2016 r., które zostały ocenione jako krok naprzód pod względem konsolidacji programu reform podjętego przez Maroko w 2011 r.³⁷⁶ Wybory parlamentarne w Gruzji zostały pozytywnie ocenione przez misję obserwacji wyborów OBWE jako „oparte na konkurencji, dobrze zarządzane, w których ogólnie szanowane są podstawowe wolności”³⁷⁷. Międzynarodowa misja obserwacji wyborów przyglądająca się wyborom parlamentarnym na Białorusi we wrześniu 2016 r. odnotowała wolę uczestnictwa w reformie ordynacji wyborczej oraz fakt, że Białoruś podjęła pierwsze kroki w kierunku rozwiązania pewnych od dłuższego czasu nierozwiązanych kwestii, chociaż nie odniosła się jeszcze do kilku najważniejszych zaleceń wydanych przez OBWE i Komisję

³⁷⁴ Informacje dostępne na stronie: https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/com-jordan-2016_en/16317/European%20Union%20Election%20Observation%20Mission%20to%20Jordan%20presents%20its%20final%20report%20including%20recommendations%20for%20further%20improvement%20of%20elections [dostęp: 12.01.2020].

³⁷⁵ Informacje dostępne na stronie: https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/20411/european-union-supports-jordan-political-and-environmental-reforms-eu115-million_en [dostęp: 12.01.2020].

³⁷⁶ Informacje dostępne na stronie: https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1481615902_morocco-elections.pdf [dostęp: 12.01.2020].

³⁷⁷ Informacje dostępne na stronie: <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/273226> [dostęp: 12.01.2020].

Wenecką. Sytuacja ta wskazuje na potrzebę przeprowadzenia kompleksowej reformy ordynacji wyborczej w ramach szerszego procesu demokracji.

W wielu państwach sąsiadujących występują problemy z praworządnością, korupcją oraz słabą i nieefektywną administracją. W 2016 r. w ścisłej współpracy z OECD/SIGMA KE opracowała zasady administracji publicznej, które należy stosować jako ramy odniesienia dla państw objętych EPS, zobowiązujących się do przeprowadzenia reformy swoich administracji zgodnie z uznanymi międzynarodowymi zasadami i dobrymi praktykami w zakresie dobrych rządów. Oprócz zasad administracji publicznej przy wsparciu UE Tunezja, Gruzja i Ukraina przeprowadziły reformy w obszarze sprawiedliwości, praworządności oraz walki z korupcją. W pięcioletnim planie rozwoju obejmującym lata 2016-2020 Tunezja opracowała plany na rzecz dalszego ulepszania rządów w szczególności obejmujące reformę administracji publicznej i walkę z korupcją. Dzięki pakietowi reform wymiaru sprawiedliwości Gruzja zintensyfikowała wysiłki na rzecz walki z drobną korupcją. Z pomocą grupy wsparcia dla Ukrainy i misji doradczej UE na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa na Ukrainie podjęto się realizacji wielkoskalowych programów mających promować decentralizację, zasady administracji publicznej, walkę z korupcją i praworządność. W 2016 r. w Mołdawii przyjęto szereg praw dotyczących reformy sektora wymiaru sprawiedliwości, zasad administracji publicznej oraz walki z korupcją, które są nadal realizowane. W 2017 r. w Armenii ratyfikowano nowy program rządowy dotyczący zasad administracji publicznej, natomiast w Azerbejdżanie wzmożono działania na rzecz promowania zasad administracji publicznej. Algieria, Maroko i Tunezja prowadzą działania w zakresie modernizacji zarządzania finansami publicznymi. W Libanie w maju 2016 r. z powodzeniem przeprowadzono wybory na poziomie gminy. UE poczyniła znaczne inwestycje w promowanie przez władze palestyńskie najważniejszych reform, w szczególności w obszarach zarządzania, konsolidacji budżetowej i ram regulacyjnych.

W ostatnich dwóch latach zaobserwowano znaczne pogorszenie pod względem przestrzegania praw człowieka, będące skutkiem konfliktów zbrojnych w Libii, Syrii i we wschodniej Ukrainie, nielegalnej aneksji Krymu i Sewastopolu przez Rosję oraz ataków terrorystycznych. W niektórych państwach tendencje antydemokratyczne doprowadziły do braku przestrzegania podstawowych wolności, prześladowania obrońców praw człowieka oraz osłabienia pozycji instytucji demokratycznych. Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka nadal stanowi instrument o podstawowym znaczeniu, pozwalający na zapewnianie stałego wsparcia dla indywidualnych obrońców praw człowieka oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego wykonujących prace na rzecz praw człowieka i demokracji. Wsparcie finansowe UE na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji również zostało wznowione w celu

zapewnienia pomocy dla organizacji wspierających oraz osób fizycznych w państwach, w których promowanie praw człowieka stało się trudne. W 2016 r. UE rozpoczęła wdrażanie podejścia do współpracy na rzecz rozwoju opartego na prawach człowieka, obejmującego wszystkie prawa człowieka jako jedną z zasad przewodnich pomocy finansowej ENI oraz możliwość skuteczniejszego uwzględnienia kwestii praw człowieka i podstawowych wolności.

Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego stanowi istotną część stosunków UE ze wszystkimi państwami objętymi EPS. UE w dalszym ciągu przeciwdziała zjawisku kurczącej się przestrzeni dostępnej dla działań społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach objętych EPS i domaga się poszanowania prawa do wolności słowa i wolności stowarzyszania w celu wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w państwach sąsiedzkich. Co jest warte podkreślenia, UE rozszerza swoją politykę służącą dotarciu do mniejszych i nowszych organizacji, w tym organizacji znajdujących się poza stolicami i dużymi miastami, i wdraża plany działania na rzecz współpracy ze społeczeństwem obywatelskim³⁷⁸. Inicjatywy stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego są obecnie realizowane w ramach pełnowartościowych programów realizowanych zarówno na południu, jak i na wschodzie, skierowanych do nowo ustanowionych organizacji i grup politycznych. W Tunezji prowadzone są regularne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim w okresach poprzedzających posiedzenia instytucjonalne oraz negocjacje w sprawie DCFTA oraz Partnerstwa na rzecz mobilności. W Gruzji, Jordanii, Libanie i Maroku UE dotarła do jeszcze szerszego grona podmiotów prowadzących działalność w sektorach: politycznym, społecznym, kulturowym i praw człowieka. W Egipcie wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego stanowi priorytet pomocy dwustronnej UE, biorąc pod uwagę rolę, jaką niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać w przyczynianiu się do osiągnięcia trwałej stabilności i bezpieczeństwa. UE utrzymuje bardzo ścisłą współpracę z w pełni rozwiniętym społeczeństwem obywatelskim na Ukrainie. Ustanowione zostały szczegółowe cele w odniesieniu do zwiększenia zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do rozpoczęcia dialogu merytorycznego z rządami krajowymi oraz UE, podniesienia jakości usystematyzowanego dialogu z Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego oraz jego platformami krajowymi. W 2017 r. uruchomiono inicjatywę „Głosy młodych mieszkańców obszaru Morza Śródziemnego”, której podstawę stanowi program „Głosy młodych Arabów”, a jej zasięg został zwiększony, by objąć państwa UE oraz państwa południowego sąsiedztwa. Pod auspicjami fundacji Anny Lindh sieć skupia młodych nauczycieli, dziennikarzy, przedsiębiorców społecznych oraz działaczy na

³⁷⁸ Informacje dostępne na stronie: <https://europa.eu/capacity4dev/public-governance-civilsociety/minisite/eu-country-roadmaps-engagement-civil-society-introduction> [dostęp: 12.01.2020].

rzecz pokoju i demokracji. Program ma na celu szkolenie młodych liderów pod względem umiejętności w zakresie prowadzenia debat, tak aby przygotować ich do aktywnego uczestnictwa w inicjatywach służących kształtowaniu polityki oraz w życiu politycznym.

Współpraca regionalna w obszarze praworządności i dobrych rządów do pewnego stopnia umocniła społeczności obywatelskie w południowym sąsiedztwie, ze szczególnym uwzględnieniem równouprawnienia płci oraz integracji mniejszości narodowych. Wdrożenie Unijnego planu działania w sprawie równości płci oraz wzmocnienia pozycji kobiet w kontekście stosunków zewnętrznych na lata 2016-2020 doprowadziło do obowiązkowej analizy wszystkich wniosków projektowych pod kątem płci oraz uwzględnienia kwestii płci we wszystkich priorytetach partnerstwa, programach stowarzyszeniowych i sprawozdaniach krajowych³⁷⁹. Kwestia płci została uwzględniona w dokumencie pt. „20 celów Partnerstwa Wschodniego na 2020 r.”³⁸⁰

Szczególny nacisk ze strony UE położony został na zintensyfikowanie współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obywatelami w kwestiach dotyczących praw człowieka i demokracji, w tym procesów wyborczych, udzielenia większego wsparcia finansowego tym organizacjom, zwłaszcza za pośrednictwem Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji oraz specjalnego programu stypendialnego. Szczególną uwagę UE poświęciła dwóm kwestiom. Po pierwsze, realizacji planu działania UE w sprawie równości płci na lata 2016-2020 oraz wspieraniu krajów partnerskich w realizacji ich zobowiązań w zakresie równości płci i upodmiotowienia kobiet i dziewcząt³⁸¹. Szczególny nacisk położony został na następujące kwestie: zapewnienie integralności cielesnej i psychicznej kobiet i dziewcząt, promowanie ich praw gospodarczych i społecznych, wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt, zapewnienie im dostępu do wymiaru sprawiedliwości, edukacji, opieki zdrowotnej i innych usług socjalnych, wzmocnienie ich głosu i udziału w życiu politycznym oraz zmianę kultury instytucjonalnej w celu wywiązania się z tych zobowiązań. Po drugie, w części krajów partnerskich, zwłaszcza muzułmańskich, tożsamość etniczna, religijna i kulturowa oraz tradycje odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa, z tych powodów w większym stopniu UE powinna brać je pod uwagę, programując zasady współpracy z niektórymi z tych państw.

³⁷⁹ Joint Staff Working Document, Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020, SWD (2015) 182 final oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie wdrożenia wspólnego dokumentu roboczego służb (SWD (2015) 0182) pt. „Równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet: odmiana losu dziewcząt i kobiet w kontekście stosunków zewnętrznych UE w latach 2016–2020” (2017/2012(INI)).

³⁸⁰ Joint Staff Working Document, *Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results*, SWD (2017) 300 final.

³⁸¹ Council of the European Union, 3420th Council meeting, External Relations, 13201/15, Luxembourg, 26.10.2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/en/pdf> [dostęp: 29.04.2019].

4. Wnioski

Współpraca UE z państwami sąsiedzkimi w ramach EPS od samego początku jej funkcjonowania, czyli od 2004 r., odbywa się na podstawie ściśle określonych zasad i wartości.

Ustanawiając EPS, UE po raz pierwszy w historii zaproponowała wszystkim państwom sąsiedzkim wspólną politykę zewnętrzną, która w założeniu ma uzupełniać dotychczasowe formy współpracy. Stworzony został zatem katalog zasad, na podstawie których ta współpraca miała i nadal ma się odbywać. Są one swoistymi dyrektywami optymalizacyjnymi, których istota sprowadza się do tego, iż powinny być realizowane w jak największym stopniu, co określane jest przez możliwości faktyczne i prawne państw sąsiedzkich. Stanowią zatem bardzo szczególny „drogowskaz” wskazujący kierunek stanowienia prawa oraz zapewniają spójność i przejrzystość podejmowanych działań w ramach tej polityki. Mają zatem dla niej znaczenie podstawowe, a ich szczególna rola przejawia się w tym, iż określają pewne powinności osiągnięcia pewnych pożądaných stanów. Podkreślić jednak należy, iż podobnie jak sama EPS, katalog jej zasad również ulegał systematycznej ewolucji. Na potrzeby niniejszej pracy zasady te podzielone zostały na dwie grupy. Zasady naczelne, które od momentu jej ustanowienia nie zmieniły się, oraz zasady pomocnicze, które uległy zasadniczej rewizji w 2015 r. W miejsce obowiązujących w latach 2004-2015 zasad: progresywności, „więcej za więcej” oraz współfinansowania, wprowadzono ukierunkowanie, elastyczność oraz widoczność i komunikację. Z uwagi na fakt, iż zakresem podmiotowym współpracy objęto aż szesnaście bardzo różniących się od siebie państw sąsiedzkich, od samego początku funkcjonowania EPS bardzo silnie akcentowano zasadę zróżnicowania. Pojawiła się ona już na początkowym etapie dyskusji nad kształtem przyszłej polityki UE wobec jej sąsiadów w liście skierowanym przez Ch. Pattenę i J. Solanę do prezydencji duńskiej zatytułowanym „Szersza Europa”. Autorzy zaproponowali odejście od modelu jednolitego kształtowania relacji na rzecz podejścia zróżnicowanego ze względu na potrzeby, oczekiwania i potencjał poszczególnych krajów sąsiedzkich. Następnie zasada ta została powtórzona we wszystkich kolejnych dokumentach dotyczących EPS. Jednocześnie postanowiono, iż współpraca z państwami sąsiedzkimi będzie odbywała się w oparciu o zasadę komplementarności i współodpowiedzialności, które w 2015 r. po ostatniej reformie EPS uzupełniono o zasady pomocnicze, takie jak: ukierunkowanie, elastyczność, widoczność i komunikacja.

Wartości zajmują bardzo szczególne miejsce, zarówno w systemie prawa UE, jak i w ramach EPS. Wywodzą się one z zasad ogólnych, jednakże w przeciwieństwie do nich mają charakter bardziej syntetyczny i elementarny. Przepis art. 2 TUE ustanawia

wartości, na których oparta jest UE, i są to wartości wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Jest to katalog spójny i zamknięty. Jednocześnie jest podstawową regulacją materialną, do której odwołują się: art. 3 ust. 1 i ust. 5 TUE, art. 7 TUE, art. 8 ust. 1 TUE, art. 21 TUE, art. 32 TUE i art. 49 TUE, co czyni z niej centralną kategorię normatywną dla unijnego porządku prawnego oraz podkreśla jej nadrzędność nad ogólnymi zasadami prawa. Fakt ten oznacza, iż wartości stanowią podstawę funkcjonowania UE, ich propagowanie jest celem UE wymienionym w art. 3 ust. 1 i ust. 5 TUE i art. 21 ust. 1 TUE, wyznaczają one standardy ustrojowe nie tylko dla państw członkowskich, ale również dla państw trzecich oraz mają pozycję hierarchicznie wyższą niż zasady ogólne prawa UE. Ponadto, zgodnie z postanowieniami art. 13 TUE, na wszystkie unijne instytucje nałożony został obowiązek propagowania unijnych wartości. Z punktu widzenia UE wartości posiadają zarówno aspekt konstytucyjny, jak i instrumentalny. W polityce zewnętrznej UE pełnią one potrójną rolę: po pierwsze, wartości wymienionych w art. 2 TUE, po drugie, zasad powtórzonych w postanowieniach art. 21 ust. 1 TUE, które razem stanowią podstawę tożsamości UE, a po trzecie, celów działań zewnętrznych UE wymienionych w postanowieniach art. 3 ust. 5 TUE. Jednocześnie wartości pełnią funkcję źródła prawa UE, co wielokrotnie potwierdzał TS w swoim orzecznictwie, w którym traktuje prawa podstawowe jako ogólne zasady prawa UE, powołując się nie tylko na wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich i na EKPC, ale również na innych międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka.

Wartości stanowią również centralną kategorię normatywną, na której, zgodnie z art. 8 ust. 1 TUE, bazuje współpraca pomiędzy UE a państwami sąsiedzkimi w ramach EPS. Traktat nakłada na UE zobowiązanie do współpracy z państwami sąsiedzkimi, ale wyłącznie tymi, które tych wartości przestrzegają. Przedstawione w niniejszym rozdziale rozważania dotyczące wartości oraz ich miejsca i roli w państwach sąsiedzkich wskazują, iż ich zaangażowanie w wartości jest różne, wymaga zwiększonych wysiłków z ich strony oraz zwiększenia wsparcia ze strony UE. Unia powinna zwłaszcza poszukiwać bardziej skutecznych sposobów wspierania reform w poszczególnych państwach oraz w większym stopniu wspierać organizacje społeczeństwa obywatelskiego, nie zapominając jednak, iż tożsamość etniczna, religijna, kulturowa i tradycje odgrywają bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu społeczeństw w państwach sąsiedzkich.

Rozdział III

Europejska Polityka Sąsiedztwa a polityka zewnętrzna Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia

A. Europejska Polityka Sąsiedztwa a postanowienia artykułu 21 ustęp 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej

1. Zagadnienia wprowadzające

Zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 1 akapit 2 UE dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi w oparciu o wspólne wartości oraz sprzyja wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów. Co zatem w praktyce oznacza niniejsze postanowienie? Czym jest partnerstwo, do którego odnosi się to postanowienie? Oraz czy w jakikolwiek sposób odnosi się ono do EPS?

Według *Słownika języka polskiego PWN* partnerstwo oznacza współuczestniczenie w czymś oraz równe traktowanie siebie nawzajem, natomiast partner definiowany jest jako osoba, z którą coś się razem robi, z którą bierze się w czymś udział, jak również osobę, którą traktuje się równorzędnie³⁸². Słownikowe definicje tego pojęcia podkreślają zatem jego dwie konstytutywne cechy, tj. współpracę oraz równorzędność traktowania się partnerów. Dlatego też w przypadku EPS mówimy o współpracy UE z wybranymi państwami sąsiedzkimi – suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego – opierającej się na zasadzie suwerennej równości państw, która jest jedną z naczelných zasad prawa międzynarodowego publicznego.

O partnerstwie możemy mówić w znaczeniu formalnym, które obejmuje relacje między określonymi podmiotami prawa międzynarodowego, tj. niesuwerennym podmiotem prawa międzynarodowego, jakim jest UE, i suwerennymi podmiotami prawa

³⁸² L. Drabik, E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, wyd. 3, Warszawa 2016.

międzynarodowego, jakimi są państwa sąsiedzkie. Partnerstwo może być również rozumiane w znaczeniu materialnym jako określony układ stosunków między tymi podmiotami, których wolą jest nadanie tym stosunkom rangi ponadstandardowej³⁸³.

Ustanowienie partnerstwa jako ogólnego celu współpracy UE z wybranymi podmiotami prawa międzynarodowego na arenie międzynarodowej *expressis verbis* wynika z art. 21 ust. 1 TUE, który jest częścią postanowień ogólnych o działaniach zewnętrznych UE. Na tle tego postanowienia warto zwrócić uwagę na dwa fakty. Po pierwsze, pomiędzy UE i państwami trzecimi mogą zostać ustanowione partnerstwa, cechujące się nawiązaniem szczególnych stosunków, opartych na wspólnych unijnych wartościach³⁸⁴. Po drugie, postanowienia tego artykułu *expressis verbis* odrzucają w obszarze stosunków zewnętrznych jakiegokolwiek jednostronne rozwiązania, czego dowodem jest zapis mówiący o wielostronnych rozwiązaniach wspólnych problemów, w szczególności na forum ONZ, co jednak nie wyklucza poszukiwania takich rozwiązań w ramach innych organizacji międzynarodowych np. Rady Europy, Unii Afrykańskiej, Ligi Państw Arabskich i innych wielostronnych forach współpracy, w tym również w ramach EPS.

ESB wskazywała efektywny multilateralizm jako jeden z trzech celów strategicznych UE. Ponadto w dokumencie tym wskazano, jak rozumie się pojęcie efektywnych stosunków wielostronnych: „W świecie globalnych zagrożeń, globalnych rynków i globalnych mediów nasze bezpieczeństwo i dobrobyt są coraz bardziej uzależnione od systemu opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych. Nasz cel to rozwój silniejszej społeczności międzynarodowej, dobrze funkcjonujące instytucje międzynarodowe oraz oparty na prawie porządek międzynarodowy. [...] Pragniemy, aby organizacje, systemy i traktaty międzynarodowe skutecznie przeciwstawiały się zagrożeniom dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a zatem aby były gotowe do działania, gdy ich zasady są łamane. [...] Naszym celem powinno być poszerzenie składu tych organów, przy zachowaniu ich wysokich standardów”³⁸⁵. Do partnerstwa jako jednej z kilku zasad przewodnich działań zewnętrznych odnosi się również Strategia globalna. Zgodnie z jej zapisami UE będzie budowała partnerstwa z „partnerami o podobnych zapatrywaniach”: państwami, grupami regionalnymi oraz organizacjami międzynarodowymi w oparciu o wspólne wartości. Niemniej jednak, co zostało wyraźnie podkreślone również w dokumentach ustanawiających i rewidujących zasady działania EPS, będzie postępowało stopniowe tworzenie partnerstw ze społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym³⁸⁶. Efektywny multilateralizm rozumiany jest zatem bardzo szeroko, jednakże widoczne jest to, iż przybiera on postać współpracy zinstytucjonalizowanej i opartej na

³⁸³ K. Bałon, *Co to jest partnerstwo strategiczne*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 34, s. 413.

³⁸⁴ M. Cremona, *Values in the EU Foreign Policy*, [w:] M. Evans, P. Koutrakos, *op. cit.*, s. 275-313.

³⁸⁵ Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa, s. 9.

³⁸⁶ Globalna strategia..., s. 15.

wartościach³⁸⁷. Ponadto widoczne jest powiązanie pomiędzy koncepcją efektywnej wielostronności i art. 3 ust. 5 TUE, zgodnie z postanowieniami którego „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”. Możemy zatem wskazać, iż wielostronność w stosunkach zewnętrznych UE odgrywa podwójną rolę. Po pierwsze, jest zasadą, która pozwala UE wytłumaczyć dokonywane na arenie międzynarodowej wybory, czyli jakie UE preferuje podjąć działania, oraz po drugie, jest celem UE na arenie międzynarodowej, czyli tym, co UE chce osiągnąć³⁸⁸. Oba te wymiary widoczne są w ramach EPS. Pierwsza płaszczyzna dotyczy jej celów, a mianowicie promowania wspólnych unijnych wartości w krajach sąsiedzkich³⁸⁹. Zgodnie z art. 8 ust. 1 TUE współpraca UE z państwami sąsiedzkimi jest oparta na wartościach UE i charakteryzuje się bliskimi i pokojowymi stosunkami. Ponadto w komunikacie z 2011 r. KE i Wysoki Przedstawiciel wskazali, „[...] iż wartości, na których opiera się Unia Europejska – a mianowicie wolność, demokracja, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, a także praworządność – stanowią także sedno procesu stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej. Są to te same wartości, które zapisano w artykule 2 TUE i na których opiera się art. 8 i 49 TUE”³⁹⁰. A w komunikacie z 2015 r. potwierdzono, iż priorytetami UE we współpracy z krajami sąsiedzkimi jest propagowanie dobrych rządów, demokracji, praw człowieka i praworządności³⁹¹.

W trakcie funkcjonowania EPS partnerzy podjęli decyzję o wzmocnieniu i uzupełnieniu tej bilateralnej polityki o regionalne partnerstwa wielostronne³⁹². Po raz pierwszy w tej kwestii KE wypowiedziała się w przyjętym 4 XII 2006 r. komunikacie

³⁸⁷ M. Cremona, *The ENP and multilateralism*, [w:] S. Poli (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, London, Routledge 2016, s. 82; R.O. Keohane, *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*, „GARNET Working Paper” 2006, no. 9; J. Petersen, M. Aspinwall, C. Damro, C. Boswell, *The Consequences of Europe: Multilateralism and the New Security Agenda*, „Edinburgh Europa Institute. Mitchell Working Paper Series” 2008, no 3.

³⁸⁸ J. Petersen *et al.*, *op. cit.*, s. 11-12.

³⁸⁹ L. Pech, *Promoting the Rule of Law Abroad: On the EU’s Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law*, [w:] D. Kochenov, F. Amtenbrik, *The European Union’s Shaping of the International Legal Order*, Cambridge 2012.

³⁹⁰ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013*, JOIN (2014) 12 final, s. 17.

³⁹¹ Komunikat z 2015 r., s. 6-7; A. Rosas, *The European Union and Fundamental Rights/Human Rights*, [w:] C. Krause, M. Scheinin, *International Protection of Human Rights. A Textbook*, Turku 2009, s. 443-474.

³⁹² E. Korosteleva, *Evaluating the role...*, s. 11-36; M.A. Cichoński, *Europejska Polityka Sąsiedztwa czy Polityki Sąsiedztwa*, „Nowa Europa” 2010, nr 1(9), s. 104-120.

zatytułowanym *W sprawie wzmocnienia EPS*, która następnie została rozwinięta w kolejnych komunikatach reformujących założenia funkcjonowania EPS. Działania powyższe doprowadziły do utworzenia w ramach EPS czterech multilateralnych partnerstw regionalnych: Synergii Czarnomorskiej, PW, Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego oraz Partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego³⁹³. Fakt ten oznacza uzupełnienie bilateralnej współpracy w ramach EPS o współpracę wielostronną, co zostało ostatecznie potwierdzone przez KE w komunikacie zatytułowanym *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, w którym czytamy, iż „UE dostrzega w pełni różnorodność krajów sąsiadujących i proponuje każdemu z nich z osobna partnerstwo bazujące na jednej polityce, opartej na wzajemnej rozliczalności. Wschodni i południowy wymiar EPS mają stanowić uzupełnienie tej jednej polityki poprzez stymulowanie współpracy regionalnej i rozwijanie synergii i rozwiązań regionalnych w odpowiedzi na określone wyzwania geograficzne, gospodarcze i społeczne w każdym regionie”³⁹⁴. Zatem zasadniczym celem ustanowienia partnerstwa wschodniego i partnerstwa południowego było uzupełnienie, a poprzez to również umocnienie dotychczas bilateralnej współpracy z państwami sąsiedzkimi o komponent wielostronny, którego podstawową funkcją było stworzenie „pomostu” i umożliwienie państwom tych regionów zespołowego rozwiązywania wspólnych problemów i wypracowywanie wspólnych stanowisk dla nowych wyzwań pojawiających się w trakcie wzajemnej współpracy, a społeczności międzynarodowej większe zaangażowanie i zwiększenie wsparcia dla przemian demokratycznych oraz rozwoju gospodarczego i społecznego w tych dwóch regionach.

Ostatni z komunikatów przyjęty 18 XI 2015 r. zatytułowany *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* przewiduje, iż nadal będą one funkcjonowały, jednakże wprowadza trzy ważne zmiany, które powinny umocnić i zwiększyć efektywność partnerstw regionalnych funkcjonujących w ramach EPS. Po pierwsze, przewiduje zintensyfikowanie współpracy międzyregionalnej, do której włączone zostaną dodatkowo państwa kandydujące i potencjalni kandydaci do UE, a współpraca odbywała się będzie na podstawie unijnych strategii makroregionalnych oraz programów współpracy terytorialnej. Po drugie, zakłada wypracowanie ram tematycznych współpracy, stanowiących forum, na którym omawiane będą wspólne strategie polityczne, gospodarcze oraz inwestycje wykraczające swoim zasięgiem poza sąsiedztwo. Dzięki temu podejściu możliwe będzie zaangażowanie we współpracę państw trzecich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz sektora prywatnego. Po trzecie, przewiduje współpracę na innych forach

³⁹³ J. Szymański, *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010, s. 19-25.

³⁹⁴ Komunikat z 2011 r., s. 15.

międzynarodowych, która ma uzupełniać zobowiązania regionalne. Zwłaszcza rozwijanie dialogu z Ligą Państw Arabskich, Organizacją Współpracy Islamskiej, Radą Współpracy Państw Zatoki Perskiej, Unią Afrykańską czy Unią Maghrebu Arabskiego³⁹⁵.

Ustanowienie partnerstwa pomiędzy UE a państwami sąsiedzkimi, zarówno południowymi, jak i wschodnimi po raz pierwszy zostało przewidziane w preambule do PCA oraz Układów eurośroziemnomorskich. Możemy w nich przeczytać, iż ich strony zamierzają wzmocnić więzi i ustanowić trwałe relacje oparte na współpracy i partnerstwie, których podstawą będzie poszanowanie zasad demokracji i praw człowieka oraz zasad gospodarki wolnorynkowej. Po dokonaniu analizy postanowień wszystkich dokumentów, na podstawie których funkcjonuje EPS, można wyróżnić konstytutywne cechy tej formy współpracy. Po pierwsze, wspólne i długofalowe cele, których skuteczną realizacją wymaga prowadzenia wspólnych działań zgodnie z interesami podmiotów w nią zaangażowanych. Po drugie, równość partnerów wobec siebie, która bynajmniej nie oznacza jednakowych praw. W przypadku EPS funkcje „lidera” przypisane są UE, której instytucje określają cele, zasady, zakres podmiotowy i przedmiotowy współpracy z wybranymi państwami sąsiedzkimi, co oznacza, iż w tym zakresie nie podlega on żadnym negocjacom. Proces negocjacji dotyczy wyłącznie szczegółowych rozwiązań mieszczących się w określonych już wcześniej ramach prawnych. Ponadto partnerzy powołują wspólne instytucje mające najczęściej charakter międzyrządowy, a ich zadaniem jest realizacja wspólnie określonych celów, w ramach których każda ze stron jest równouprawniona w głosowaniu. Po trzecie, transparentność, która oznacza przejrzystość, otwartość i jawność podejmowanych działań. Wszystkie negocjowane, a następnie przyjmowane dokumenty są zatwierdzane według określonych zasad i w ściśle określonym porządku, a następnie udostępniane opinii publicznej. Po czwarte, obopólne korzyści, co oznacza, iż realizacja celów partnerstwa musi przynosić korzyści każdemu z partnerów w nią zaangażowanych.

W postanowieniach Strategii KE wymieniła korzyści, jakie mogą osiągnąć państwa sąsiedzkie oraz UE wynikające ze współpracy w ramach EPS: intensyfikację dialogu politycznego, zwłaszcza dotyczącego kwestii związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, który przyczyni się do rozwoju i wspierania celów polityki zagranicznej UE; udział w rynku wewnętrznym UE poprzez rozszerzone i preferencyjne stosunki handlowe, zbliżanie prawa wewnętrznego do unijnego dorobku prawnego, zwłaszcza w takich dziedzinach jak: prawo konkurencji, system podatkowy, prawo spółek, rachunkowość czy audyt, pozwalające na uniknięcie wszelkiego rodzaju wykluczenia, które mogłoby powstać w wyniku rozszerzenia UE, a które pozwoli krajom partnerskim na stopniowe uczestnictwo w najważniejszych politykach i programach unijnych;

³⁹⁵ Komunikat z 2015 r., s. 20-22.

rozszerzenie obszarów współpracy, które doprowadzą do poprawy jej efektywności; zachęcenie do realizacji reform, które przyniosą korzyści w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego, zwłaszcza dotyczących zbliżenia ustawodawstw w zakresie gospodarki, wzajemne otwarcie gospodarek partnerów oraz stopniowe znoszenie stawek celnych, które przyczyni się do wzrostu inwestycji, wzrostu gospodarczego i spowoduje zmniejszenie bezrobocia; uregulowanie kwestii dotyczących wykraczających poza ramy prawne wzajemnej współpracy, które pojawią się w trakcie współpracy w ramach EPS; zdefiniowanie priorytetów współpracy, który umożliwi wprowadzenie w życie dotychczas zawartych i prawnie wiążących PCA lub Układu eurośródziemnomorskiego; utworzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego, który zastąpi dotychczas funkcjonujące różne instrumenty wsparcia finansowego, co przyczyni się do uporządkowania zasad udzielania pomocy finansowej i umożliwi sfinansowanie nowych obszarów współpracy, np. transgranicznej czy regionalnej; zwiększenie pomocy finansowej przeznaczonej na sfinansowanie koniecznych reform politycznych, gospodarczych i społecznych; możliwość udziału w projektach i programach UE, promujących np. współpracę kulturalną, naukową, wymianę młodzieży i kadry naukowej; zwiększone wsparcie techniczne oraz możliwość zawarcia w przyszłości przewidzianych w art. 8 ust. 2 TUE umów sąsiedzkich³⁹⁶.

Warte podkreślenia jest to, iż ustanowienie partnerstwa z państwami sąsiedzkimi nie oznacza wyłącznie współpracy z rządami i władzami lokalnymi i/lub regionalnymi tychże państw. Zauważalne jest również systematyczne wzmacnianie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i powolny proces tworzenia tzw. partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim³⁹⁷. UE chce systematycznie angażować we współpracę w ramach EPS organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz podmioty prywatne. W tym celu utworzyła dwa instrumenty wsparcia społeczeństwa obywatelskiego, tj. Instrument wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz Europejski Fundusz na rzecz Demokracji, który wspiera partie polityczne, niezarejestrowane organizacje pozarządowe, związki zawodowe i innych partnerów społecznych. Za pośrednictwem EPS propagowana jest wolność mediów i swobodny dostęp do informacji, które są jednymi z podstaw funkcjonowania systemów demokratycznych, oraz większe zaangażowanie w dialog na rzecz praw człowieka i podstawowych wolności. W tej kwestii UE położyła szczególny nacisk na ratyfikację wszystkich międzynarodowych i regionalnych porozumień w tym obszarze. W procesie tworzenia partnerstw ze społeczeństwem obywatelskim szczególną rolę do odegrania mają parlamenty narodowe, które mogą stać się łącznikami pomiędzy społeczeństwami. Zgromadzenie Parlamentarne Euronest i Eurośródziemnomorskie

³⁹⁶ Strategia, s. 56-63.

³⁹⁷ E. Tumlets, *Adapting the Experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: the ENP as a Substitute of Enlargement*, [w:] P. Kratochvil (ed.), *The European Union and Its Neighbourhood. Policies, Problems and Priorities*, Prague: Institute of International Relations 2006, s. 38.

Zgromadzenie Parlamentarne oraz wspólne komisje PE i parlamentów krajów partnerskich mogą stanowić bardzo ważne forum dialogu w wielu wspólnych ważnych kwestiach, takich jak: bezpieczeństwo, migracja, mobilność, dzięki czemu mogą przyczynić się do lepszego wzajemnego zrozumienia³⁹⁸. Ponadto w przyjętym w 2015 r. komunikacie KE zapowiedziała utworzenie w ramach partnerstw regionalnych dwóch szczególnych, a mianowicie: partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego, którego celem jest wsparcie procesu modernizacji gospodarczej i wzrostu inwestycji oraz większego zaangażowania sektora prywatnego w proces reform, jak również partnerstwa na rzecz młodzieży, którego zasadniczym celem będzie promowanie kontaktów międzyludzkich dla osób w każdym wieku w UE i krajach sąsiedzkich. W praktyce będą one polegały na zwiększeniu zakresu wymiany młodzieży pomiędzy szkołami i uniwersytetami, zniesieniu ograniczenia finansowania dla studentów w ramach programu Erasmus oraz rozwoju klubów „Przyjaciele Europy” i sieci „ambasadorów młodzieży”, które przyczynią się do wspierania wzajemnego poszanowania, większego zrozumienia oraz budowy społeczeństw tolerancyjnych i otwartych³⁹⁹.

Reasumując, należy stwierdzić, iż na potrzeby niniejszej pracy partnerstwo oznacza dobrowolne i otwarte porozumienie polegające na określeniu długofalowych wspólnych celów, zarówno politycznych, jak i gospodarczych, realizowanych wspólnie za pośrednictwem wspólnych instytucji i za pomocą spójnego zespołu różnych działań, przynoszące korzyści wszystkim jego uczestnikom. Jest to zobowiązanie do wzajemnej współpracy równych wobec prawa podmiotów, realizowane zgodnie z ich interesami za pośrednictwem wspólnych organów i innych jednostek organizacyjnych, poprzez współdziałanie i współdecydowanie wszystkich zainteresowanych stron.

2. Synergia Czarnomorska

Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE spowodowało, że na forum UE rozpoczęła się ponownie dyskusja na temat podjęcia zintensyfikowanego dialogu i współpracy w regionie Morza Czarnego⁴⁰⁰. Dotyczyła ona większego zaangażowania się UE w relacje z państwami tego regionu oraz większej koordynacji realizowanych w tym regionie projektów i programów mających na celu zwiększenia wymiany handlowej, zwiększenie

³⁹⁸ Komunikat z 2011 r., s. 4-6.

³⁹⁹ Komunikat z 2015 r., s. 11-12 i 24-25.

⁴⁰⁰ A. Dumala, *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, nr 7, s. 12; B. Piskorska, *Synergia Czarnomorska: zbliżenie państw regionu Morza Czarnego do Unii Europejskiej*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *op. cit.*, s. 175-192; G. Ronek, *Synergia Czarnomorska – cele, dziedziny współpracy, implementacja*, [w:] J.M. Fiszer, *op. cit.*, s. 218-235; C. Weaver, *The Politics of the Black Sea Region. EU Neighbourhood, Conflict Zone or Future Security Community?*, Surrey 2013.

stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu tego regionu⁴⁰¹. Jednym z priorytetów działań Niemiec, sprawujących prezydencję w Radzie w pierwszej połowie 2007 r., było wzmocnienie EPS w ramach jej komponentu wschodniego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na współpracę w ramach basenu Morza Czarnego⁴⁰². Efektem prezydencji niemieckiej było przyjęcie przez KE w dniu 11 IV 2007 r. komunikatu zatytułowanego *Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej (SCZ)*⁴⁰³. We wprowadzeniu wyjaśnione zostały powody przyjęcia tej nowej formy współpracy regionalnej. Zdaniem KE region Morza Czarnego jest regionem o strategicznym znaczeniu z następujących powodów: po pierwsze, ze względu na swoje położenie geograficzne, gdyż znajduje się na granicy pomiędzy Europą, Azją Środkową i Bliskim Wschodem, po drugie, jest bogaty w zasoby naturalne, po trzecie, jest dużym rynkiem zbytu, i po czwarte, jest ważnym węzłem komunikacyjnym. Ponadto w tym regionie występują liczne problemy wewnętrzne, które nie sprzyjają jego bezpieczeństwu i stabilności. Są to zwłaszcza: „zamrożone” konflikty wewnętrzne – Górski Karabach, Abchazja i Osetia Południowa; zbyt słaba kontrola na granicach wewnętrznych powoduje rozkwit nielegalnej imigracji oraz wzrost przestępczości zorganizowanej, a ponadto występują poważne problemy dotyczące ochrony środowiska. KE zwróciła również uwagę na potrzebę intensyfikacji współpracy w takich dziedzinach jak: energia, transport, ochrona środowiska, przepływ osób i bezpieczeństwo⁴⁰⁴. Zdaniem KE podjęcie zintensyfikowanych działań przez UE i państwa położone w regionie Morza Czarnego przyczynią się do zwiększenia dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa krajów partnerskich.

Celem SCZ jest intensyfikacja współpracy regionalnej oraz budowanie wzajemnego zaufania pomiędzy państwami uczestniczącymi w tej inicjatywie oraz pomiędzy nimi i UE⁴⁰⁵. Swym zasięgiem geograficznym obejmuje następujące państwa: Turcję, pięć państw uczestniczących w EPS: Ukrainę, Mołdawię, Armenię, Azerbejdżan i Gruzję, oraz Federację Rosyjską. SCZ zatem jest propozycją intensyfikacji współpracy

⁴⁰¹ M. Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, „Institute for Security Studies, Occasional Paper” June 2004, no 53, s. 4-5; T. Kapuśniak, *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, [w:] *idem* (red.), *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, Lublin 2010, s. 14-15; A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 5-6, s. 373-385.

⁴⁰² P. Balazs, A. Duleba, J. Schneider, E. Smolar (eds.), *Towards a New Eastern Policy of the European Union. Eastern ENP and Relations with Russia After German Presidency*, „CFSP Policy Brief” 2007, no 2.

⁴⁰³ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Synergia czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, COM (2007) 160 final. Termin „synergia” po raz pierwszy został użyty w komunikacie KE pt.: „Communication on Regional Cooperation in the Black Sea: State of Play, Perspectives for EU Action Encouraging its Further Development”, COM (97) 597 final.

⁴⁰⁴ S.A. Andreev, *The Future of European Neighbourhood Policy and the role of regional cooperation in the Black Sea area*, „Southeast European and Black Sea Studies” 2008, Vol. 8, no 2, s. 101-105.

⁴⁰⁵ F. Tassinari, *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation. Guidelines for an EU Initiative*, „CEPS Policy Brief” 2006, no 15, s. 1.

wielostronnej w regionie Morza Czarnego nie tylko pomiędzy państwami tego regionu, ale również pomiędzy państwami tego regionu i UE. Współpraca pomiędzy podmiotami w niej uczestniczącymi obejmuje wyłącznie „istotne” aspekty międzyregionalne, uwzględnia inne już funkcjonujące programy współpracy regionalnej oraz współpracę z organizacjami regionalnymi⁴⁰⁶. Zatem działania UE w tym regionie skupiają się wokół trzech strategii: procesu przedakcesyjnego dotyczącego Turcji, EPS, obejmującej pięć wschodnich partnerów, którzy również zaangażowani są we współpracę w regionie Morza Czarnego, oraz partnerstwa strategicznego z Federacją Rosyjską. SCZ pomyślana została jako inicjatywa współgrająca z tymi strategiami, która skupi uwagę polityczną na poziomie regionalnym i nada nowy impuls istniejącemu procesowi współpracy. Najważniejszym jej zadaniem jest więc rozwój współpracy w regionie Morza Czarnego, a także między regionem jako całością a UE. Została ona pomyślana jako „inicjatywa o elastycznych ramach mających zapewnić większą spójność i wytyczne polityczne”⁴⁰⁷.

SCZ obejmuje trzynaście obszarów, które odzwierciedlają wspólnie uzgodnione priorytety współpracy i obejmują: demokrację, przestrzeganie praw człowieka oraz dobre rządy; zarządzanie przepływem osób i poprawę bezpieczeństwa; „zamrożone” konflikty; energetykę; transport; ochronę środowiska naturalnego; politykę morską; rybołówstwo; wymianę handlową; sieci badawcze i edukacyjne; naukę i technologię; zatrudnienie i sprawy społeczne i rozwój regionalny⁴⁰⁸. Identycznie jak w przypadku innych partnerstw regionalnych, również i ta rozwijana jest na podstawie wartości takich jak: demokracja, przestrzeganie praw człowieka oraz dobre rządy. Celem działań UE jest wsparcie inicjatyw regionalnych w tym obszarze, organizacja szkoleń i programów wymiany oraz rozwój dialogu regionalnego ze społeczeństwem obywatelskim. Drugim obszarem jest bezpieczeństwo. Celem UE w tym obszarze jest poprawa współpracy mającej na celu lepsze zarządzanie granicami, poprawa współpracy celnej, intensyfikacja współpracy mającej na celu zwalczanie przestępczości transgranicznej, wypracowanie lepszych praktyk i standardów dotyczących gromadzenia i wymiany informacji, ustanowienie systemów wczesnego ostrzegania w dziedzinie przestępczości zorganizowanej oraz opracowywanie programów szkoleń w tym obszarze. KE opowiedziała się za aktywniejszą rolą UE w rozwiązywaniu „zamrożonych” konfliktów poprzez większe zaangażowanie polityczne w podejmowane na bieżąco wysiłki służące ich rozwiązaniu konfliktów. Trzecim obszarem jest energetyka. Współpraca w tym obszarze ma zapewnić dywersyfikację dostaw energii; zacieśnianie współpracy z producentami, krajami tranzytowymi i konsumentami poprzez prowadzenie dialogu na temat bezpieczeństwa

⁴⁰⁶ I. Ban, *The Black Sea region and the European Neighbourhood Policy*, Budapest 2006, s. 9-11.

⁴⁰⁷ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Synergia czarnomorska..., s. 3.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, s. 4-9.

dostaw energii, propagowanie harmonizacji przepisów i regulacji w tym obszarze poprzez Inicjatywę z Baku oraz w ramach EPS w celu ustanowienia jasnych, przejrzystych i nie-dyskryminujących zasad ramowych w zakresie produkcji, przesyłu i tranzytu energii, zgodnych z prawem UE; opracowanie strategii w zakresie alternatywnych źródeł energii, wydajności energetycznej i oszczędności energii; modernizacja infrastruktury energetycznej i budowa jej nowych elementów oraz pomoc w budowie korytarza energetycznego łączącego Morze Czarne i Morze Kaspijskie. Bardzo istotnym zwłaszcza dla krajów partnerskich obszarem współpracy jest handel. UE jest dla krajów czarnomorskich ważnym partnerem gospodarczym i handlowym, a bliska współpraca gospodarcza oraz preferencyjne stosunki handlowe są ważnym elementem tych stosunków. Współpraca ma na celu przystąpienie państw do WTO, wdrożenie postanowień PD w przypadku państw objętych EPS oraz wsparcie regionalnych inicjatyw mających na celu stworzenie regionalnych stref wolnego handlu⁴⁰⁹.

SCZ promuje również współpracę z organizacjami regionalnymi, zwłaszcza z Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego, w której KE uzyskała status obserwatora w czerwcu 2007 r. Organizacja ta powstała 25 VI 1992 r. z inicjatywy Turcji jako organizacja współpracy regionalnej, której podstawowym celem była intensyfikacja wymiany handlowej między państwami członkowskimi oraz współpraca celna. W jej skład wchodzi wszystkie państwa uczestniczące w SCZ oraz Grecja, Albania i Serbia. Pierwotnie do zakresu kompetencji tej organizacji należała wyłącznie współpraca handlowa i celna, jednakże z czasem do zakresu jej działalności włączono: współpracę w dziedzinie ochrony środowiska, transportu, energetykę, współpracę graniczną oraz zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego – walkę z nielegalną imigracją oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej.

SCZ to zatem inicjatywa mająca na celu wzmocnienie współpracy regionalnej pomiędzy UE i państwami basenu Morza Czarnego. Ponadto stanowi dodatkowe uzupełnienie współpracy bilateralnej i sektorowej pomiędzy podmiotami w niej uczestniczącymi. Ustanowienie SCZ ma również duże znaczenie dla krajów partnerskich objętych EPS, gdyż za jej pośrednictwem nastąpiło wzmocnienie komponentu regionalnego w ramach EPS i pogłębienie współpracy w regionie poprzez stopniowe przyjmowanie porozumień ustanawiających DCFTA⁴¹⁰. Zniesione zostały także przeszkody w legalnym podróżowaniu, intensyfikacja wymiany młodzieży w ramach programu Erasmus Mundus,

⁴⁰⁹ P. Manoli, *Regional Cooperation in the Black Sea. Building an inclusive, innovate, and integrated region*, Mitylene 2014, s. 9-11, https://www.bstadb.org/Regional_Cooperation_in_the_Black_Sea.pdf [dostęp: 4.12.2019].

⁴¹⁰ S.A. Acikmese, D. Triantaphyllou (eds.), *The European Union and the Black Sea. The State of Play*, New York 2016; C. Weaver, *op. cit.*; K. Henderson, C. Weaver (eds.), *The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas*, Hampshire 2010.

pojawiła możliwość współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych w dziedzinie energii, transportu, ochrony środowiska oraz zintensyfikowanie współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

3. Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego

Z propozycją ustanowienia Unii Śródziemnomorskiej wystąpił w dniu 7 II 2007 r. Nicolas Sarkozy w przemówieniu wygłoszonym w Tulonie w czasie prezydenckiej kampanii wyborczej we Francji. W założeniu miała być stowarzyszeniem suwerennych państw pod przewodnictwem Francji, działającym niezależnie od UE⁴¹¹. Przedstawiona propozycja nie znalazła akceptacji zarówno po stronie państw członkowskich UE, KE, jak i państw śródziemnomorskich z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 207 TFUE UE posiada wyłączną kompetencję do zawierania umów handlowych i kształtowania tej polityki, zatem niemożliwe byłoby ustanowienie Unii Śródziemnomorskiej na wzór EWG, jak chciał Sarkozy, jednakże poza strukturami UE, obejmując wyłącznie niektóre śródziemnomorskie państwa członkowskie UE. Z tego powodu w kolejnym wygłoszonym przemówieniu w dniu 23 X 2007 r. w Tangerze zaprezentował on nową wersję swojej inicjatywy. Po negocjacjach w dniu 20 XII 2007 r. w trójkącie: prezydent Francji N. Sarkozy, premier Włoch R. Prodi i premier Hiszpanii J.L. Zapatero, przedstawili opinii publicznej dokument zatytułowany „Apel Rzymski”, który nadał inicjatywie prezydenta Francji nazwę Unia dla Śródziemnomorza, potwierdził jego charakter jako projektu UE oraz wykluczył możliwość zastąpienia Partnerstwa eurośródziemnomorskiego przez tę inicjatywę⁴¹². Następnie propozycja ta została zatwierdzona podczas szczytu Rady Europejskiej odbywający się w dniach 13-14 III 2008 r. w Brukseli, podczas którego zmieniono jego nazwę na Unię dla Śródziemnomorza. W dniu 20 V 2008 r. KE przedstawiła komunikat zatytułowany *Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego*⁴¹³. Ostatecznie 13 VII 2008 r. podczas szczytu w Paryżu odbyła się konferencja założycielska, podczas której zainaugurowano powstanie Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego. Nazwa nowej inicjatywy świadczy o tym, iż nowa inicjatywa jest kontynuacją wcześniejszych form współpracy pomiędzy UE i państwami basenu Morza

⁴¹¹ D. Benchev, K. Nicoladis, *The Union for the Mediterranean. A Genuine Breakthrough or More of the Same?*, „The International Spectator” 2008, vol. 43, no 3, s. 15; S. Parzymies, *Unia dla Śródziemnomorza a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, *op. cit.*, s. 218.

⁴¹² A. Pazik, *Rola Francji w tworzeniu i pogłębianiu współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami arabskimi basenu Morza Śródziemnego*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor, *op. cit.*, s. 185-200.

⁴¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego*, COM (2008) 319.

Śródziemnego⁴¹⁴. W konferencji wzięło udział 43 przedstawiciele państw: 27 państw członkowskich UE, 12 państw śródziemnomorskich: Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mauretania, Syria, Tunezja, Turcja, oraz Liga Państw Arabskich, ponadto Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra i Monako. Reprezentowane były również: KE, PE, ONZ, Rada Państw Zatoki Perskiej, Unia Afrykańska, Unia Maghrebu Arabskiego, Organizacja Konferencji Islamskiej, Afrykański Bank Rozwoju, EBI oraz Bank Światowy.

W przyjętej po jego zakończeniu deklaracji potwierdzono, iż głównym celem powstania Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego jest wzmocnienie partnerstwa wielostronnego pomiędzy jego uczestnikami⁴¹⁵. Ponadto podkreślono, iż ma ona realizować następujące cele: bezpieczeństwo, stabilność, pokój, dobrobyt i wzajemne zrozumienie⁴¹⁶. Jednocześnie postanowiono, iż będzie ona funkcjonować komplementarnie w stosunku do procesu barcelońskiego, uzupełniając tę formę bilateralnej współpracy o komponent wielostronny⁴¹⁷. Fakt ten oznacza, iż wypracowane w jego ramach struktury i instrumenty współpracy pozostają niezmienione i zostaną oparte na: Układach eurośródziemnomorskich, PD zawieranych w ramach EPS oraz Wspólnej strategii UE – Afryka. Nowa inicjatywa miała nadać nowy impuls procesowi barcelońskiemu przynajmniej na trzy sposoby: poprzez nadanie stosunkom UE z partnerami śródziemnomorskimi wyższej rangi politycznej; poprzez coroczne spotkania głów państw i szefów rządów, systematyczne spotkania ministrów spraw zagranicznych oraz zintensyfikowanie współpracy w ramach Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego; poprzez zapewnienie większej współodpowiedzialności w stosunkach wielostronnych, gdyż strony zgodziły się ustanowić zasadę współprzewodnictwa, powołać wspólny sekretariat i Wspólny Stały Komitet; oraz poprzez nadanie tym stosunkom konkretniejszego kształtu i uczynienie ich bardziej widocznymi przez dodatkowe projekty regionalne i ponadregionalne w kwestiach istotnych dla obywateli regionu⁴¹⁸. Jednocześnie zauważalny jest brak odniesienia do zasady poszanowania praw człowieka i podstawowych

⁴¹⁴ R. Gillespie, *A „Union for the Mediterranean”... or for the EU?*, „Mediterranean Politics” 2008, Vol. 13, no 2, s. 277-286; P. Miltner, *The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: A Comparative Analysis*, Natolin Best Master Thesis, 02/2010, www.coleurope.eu/system/files_force/the_sis/miltner.pdf?download=1, [dostęp: 3.12.2019]; K. Stachurska-Szczesiak, *Wymiar południowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Unia dla Śródziemnomorza*, [w:] J.M. Fiszer, *op. cit.*, s. 205-217.

⁴¹⁵ European Council, Joint declaration of the Paris summit for the Mediterranean, Paris 13.07.2008, 11887/08.

⁴¹⁶ E. Kurzeja, *Działania Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego w sprawie pokoju izraelsko-palestyńskiego. Zarys problematyki*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor, *op. cit.*, s. 145-151.

⁴¹⁷ *Ibidem*, pkt 11; R. Aliboni, F.M. Ammor, *Under the Shadow of Barcelona: From the EMP to the Union for the Mediterranean*, „EuroMeSCo” 2009, nr 77, s. 24.

⁴¹⁸ *Ibidem*, pkt 14; R. Aliboni, F.M. Ammor, *op. cit.*, s. 4.

wolności i demokracji, co niewątpliwie stanowi krok wstecz w stosunku do celów procesu barcelońskiego⁴¹⁹.

Centralnym elementem tego partnerstwa wielostronnego są wspólne projekty, których podstawowym celem jest propagowanie spójności regionalnej i integracji gospodarczej oraz stworzenie połączeń infrastrukturalnych pomiędzy partnerami. Ponadto powinny stanowić widoczne i ważne projekty dla obywateli regionu. W procedurze ich wyboru brane pod uwagę są następujące aspekty: regionalny, międzyregionalny i transnarodowy charakter proponowanych projektów, w tym możliwość współpracy z ograniczoną liczbą krajów; ich wielkość, znaczenie i korzyści dla wszystkich partnerów; ich potencjał w zakresie promowania zrównoważonego rozwoju, integracji regionalnej, spójności i wzajemnych powiązań; ich finansowa wykonalność, w tym maksymalizacja finansowania przez sektor prywatny i uczestnictwa tego sektora; oraz możliwość szybkiego wdrożenia⁴²⁰. Propozycje pierwszych projektów zostały zaproponowane w formie załącznika do komunikatu, a następnie przyjęte w trakcie szczytu w dniu 13 VII 2008 r. i obejmują: autostrady morskie; oczyszczanie Morza Śródziemnego oraz właściwe zarządzanie środowiskiem naturalnym, ochronę ludności oraz śródziemnomorski plan słoneczny. Zgodnie z założeniami KE środki finansowe na ich realizację mają pochodzić z następujących źródeł: sektora prywatnego; współpracy dwustronnej państw członkowskich UE; składek od śródziemnomorskich krajów partnerskich; międzynarodowych instytucji finansowych, banków regionalnych i innych środków w ramach stosunków dwustronnych; Instrumentu Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji, który został ustanowiony w 2002 r. jako narzędzie mające ułatwiać rozwój sektora prywatnego w regionie Morza Śródziemnego, w celu pobudzania wzrostu gospodarczego oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa⁴²¹.

Zasady funkcjonowania Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego były przedmiotem konferencji Ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE podczas spotkania w Marsylii w dniach 3-4 XI 2008 r. W czasie jej trwania podjęto decyzję, iż siedzibą Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego zostanie Barcelona, a Sekretarz Generalny będzie miał 5 zastępców, 3 z Północy i 2 z Południa. Określono również reguły postępowania w ramach nowej inicjatywy, które zakładają, iż wszystkie realizowane projekty mają służyć pokojowi i stabilności w regionie nie mogą godzić w interesy żadnego z uczestników, będą uwzględniały zasadę „zmiennej geometrii” oraz stanowisko

⁴¹⁹ S. Parzymies, *op. cit.*, s. 225; J. Zając, *The EU in the Mediterranean: Between Its International Identity and Member States' Interests*, „European Foreign Affairs Review” 2015, Vol. 20, no 1, s. 65-82.

⁴²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Proces barceloński..., pkt 19; R. Aliboni, *Union for the Mediterranean: Building on the Barcelona acquis*, „ISS Report”, EU Institute for Security Studies 2008, No 1, s. 14, <https://www.iss.europa.eu/content/union-mediterranean-building-barcelona-acquis> [dostęp: 3.12.2019].

⁴²¹ *Ibidem*, pkt 39.

każdego uczestnika projektu w kwestii jego poszerzenia⁴²². Następnie wytyczne dotyczące funkcjonowania Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego zostały przyjęte przez Radę Europejską na spotkaniu w dniach 11-12 XII 2008 r.⁴²³

Podsumowując, Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego jest regionalnym partnerstwem wielostronnym. Jednakże partnerstwem międzyrządowym, w ramach którego bardzo wzmocniona i scentralizowana została rola rządów krajowych, podczas gdy rola instytucji wielostronnych jest znikoma, a o organizacjach społeczeństwa obywatelskiego w ogóle się nie wspomina. Z tego powodu wspomniana współodpowiedzialność ma miejsce na poziomie rządowym, który ma decydującą rolę w kształtowaniu relacji z UE. Z mojego punktu widzenia wątpliwa jest realizacja wszystkich założonych celów oraz przyjętych projektów opartych wyłącznie na dialogu międzyrządowym. Poprzez skupienie się na projektach regionalnych i transnarodowych ma wzmocnić procesy integracji regionalnej oraz przyczynić się do ich większej spójności⁴²⁴. Obejmuje wszystkie państwa członkowskie UE i KE oraz innych członków i obserwatorów procesu barcelońskiego, takich jak: Mauretania, Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Egipt, Jordania, Autonomia Palestyńska, Izrael, Liban, Syria, Turcja i Albania, a także inne śródziemnomorskie państwa nadmorskie: Bośnia i Hercegowinę, Czarnogórę i Monako. Inicjatywa ta stanowi uzupełnienie stosunków dwustronnych między UE a tymi krajami, które nadal są utrzymywane w istniejących ramach politycznych, takich jak EPS, a w przypadku Mauretanii – ramy współpracy z AKP. Stanowi również uzupełnienie regionalnego wymiaru polityki rozszerzenia UE, która obejmuje negocjacje akcesyjne oraz proces przedakcesyjny. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, iż współpraca w ramach Partnerstwa eurośródziemnomorskiego skoncentrowana była na dwóch obszarach: bezpieczeństwie i handlu. EPS wprowadziła zatem w zakresie przedmiotowym współpracy z państwami tego regionu zasadniczą zmianę, rozszerzając ją na inne obszary, a Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego ten kierunek utrzymała, jednocześnie uzupełniając ją o komponent wielostronny⁴²⁵. W Deklaracji z Paryża jednak jest widoczny brak jakichkolwiek odniesień do warunkowości. Jednocześnie UE i państwa członkowskie powinny pamiętać, iż w społeczeństwach tego regionu bardzo istotnymi czynnikami mającymi bardzo duży wpływ na życie codzienne i dokonywane wybory, w tym również polityczne, mają religia i tradycje, które niejednokrotnie determinują wybory dokonywane przez obywateli tych państw, a które kompletnie

⁴²² Déclaration finale. Marseille, 3-4 Novembre 2008, dostępny na stronie: <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/dec-final-Marseille-UfM.pdf> [dostęp: 19.02.2018].

⁴²³ Rada Europejska, Konkluzje Prezydencji 11-12.12.2008 r., Bruksela, 12.12.2008 r., 17271/08.

⁴²⁴ R. Balfour, *The Transformation of the Union for the Mediterranean*, „Mediterranean Politics” 2009, Vol. 14, Nr 1, s. 99-105.

⁴²⁵ J. Łapaj, *Inicjatywa partnerstwa euro-śródziemnomorskiego a działania Unii Europejskiej na rzecz rozwiązywania konfliktu izraelsko-palestyńskiego*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor, *op. cit.*, s. 120-138.

nie są zrozumiałe dla elit politycznych UE⁴²⁶. Bardzo dobrym przykładem jest głosowanie w wyborach na islamskie partie polityczne.

4. Partnerstwo Wschodnie

Projekt ustanowienia PW jako wspólnej inicjatywy polsko-szwedzkiej został przyjęty przez Radę Europejską na szczycie w Brukseli w dniach 19-20 VI 2008 r., w którym zwróciła się ona do KE z wnioskiem o przedstawienie do wiosny 2009 r. zasad jego funkcjonowania, podkreślając jednak potrzebę zróżnicowanego podejścia do krajów partnerskich uwzględniającego charakter EPS jako jednolitych i spójnych ram politycznych⁴²⁷. Natomiast na swoim posiedzeniu nadzwyczajnym w dniu 1 IX 2008 r. odbywającym się w związku z konfliktem rosyjsko-gruzińskim wezwała KE do przyspieszenia prac i przedstawienia wniosków dotyczących PW do końca grudnia 2008 r.⁴²⁸ W związku z tymi zaleceniami 3 XII 2008 r. KE przyjęła komunikat zatytułowany *Partnerstwo wschodnie*, w którym przedstawiła zasady funkcjonowania nowej inicjatywy⁴²⁹.

Inauguracja PW odbyła się w Pradze w dniu 7 V 2009 r. Nadrzędnym jego celem jest „zobowiązanie Unii do intensywniejszego wspierania indywidualnych działań reformatorskich partnera” poprzez zaoferowanie krajom partnerskim możliwego maksymalnego zacieśnienia wzajemnych relacji „przy uwzględnieniu realiów politycznych i gospodarczych oraz osiągniętych postępów reform”. Samo partnerstwo jest oparte na wzajemnych zobowiązaniach do przestrzegania zasad państwa prawa, dobrego zarządzania, poszanowania praw człowieka, poszanowania i ochrony mniejszości, a także zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju⁴³⁰. W związku z tym PW możemy

⁴²⁶ J.M. Cortés Martin, G. Fernández Arribas, *The Union for the Mediterranean: Challenges and Prospects*, [w:] G. Fernández Arribas, K. Pieters, T. Takács (eds.), *The European Union's relations with the Southern-Mediterranean in the aftermath of the Arab Spring*, „CLEER Working Papers” 2013, no. 3, s. 69.

⁴²⁷ Presidency Conclusions Council of the European Union, European Council, Brussels, 17.07.2008, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2008-REV-1/pl/pdf> [dostęp: 3.02.2019].

⁴²⁸ Presidency Conclusions Council of the European Union, European Council, Brussels, 1.09.2008, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12594-2008-REV-2/en/pdf> [dostęp: 6.02.2019]. Szerzej na temat genezy ustanowienia PW: B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, s. 5-7; E. Korosteleva, *The European Union...*

⁴²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady, Partnerstwo wschodnie, Bruksela 3.12.2008, COM (2008) 823 final; E. Korosteleva (ed.), *Special Issue: The Eastern Partnership Initiative*, „East European Politics” 2011, Vol. 27, No. 1, s. 1-141.

⁴³⁰ O. Barbarska, D. Milczarek, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: Porażka czy sukces*, Warszawa 2014, s. 70-93; T. Dubowski, *Partnerstwo Wschodnie – droga do unifikacji wartości, norm i standardów*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010, s. 183-190; C. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnership: Something New Or Window-Dressing*, „SIE Working Paper” 2009, no 109, s. 3; P. Van Elsuwege, O. Burlyuk, *Exporting the Rule of Law to the EU's Eastern Neighbourhood: Reconciling coherence and differentiation*, [w:] S. Poli (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, London 2016, s. 167-182; T. Stępniewski, *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem*, „Rocznik Instytutu Europy

zdefiniować jako partnerstwo równych podmiotów mających wspólne wartości, którego głównymi celami są: stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia stowarzyszenia na poziomie politycznym, pogłębienie integracji gospodarczej oraz promowanie współpracy regionalnej pomiędzy UE i jej wschodnioeuropejskimi krajami partnerskimi⁴³¹.

PW ma nadać współpracy pomiędzy UE z Ukrainą, Mołdawią, Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją „nowe ramy” współpracy wielostronnej i ma stanowić „forum wymiany informacji i doświadczeń na temat działań krajów partnerskich na rzecz przemiany, reform i modernizacji oraz dodatkowy instrument UE wspierający te procesy”, ma wzmocnić i uzupełnić stosunki bilateralne oraz ułatwić wypracowywanie wspólnych stanowisk i wspólnych działań⁴³².

Współpraca w jego ramach odbywa się dwutorowo. Po pierwsze, na podstawie kontaktów bilateralnych. Ta ścieżka współpracy ma na celu „ustanowienie bliższych relacji pomiędzy UE i krajami partnerskimi w celu zwiększenia stabilności i dobrobytu”. Obejmuje ona następujące obszary: zawarcie nowych umów stowarzyszeniowych, zastępujących dotychczasowe PCA; utworzenie DCFTA; stopniową liberalizację reżimu wizowego; współpracę energetyczną oraz współpracę społeczno-gospodarczą. Po drugie, na podstawie współpracy wielostronnej, której celem jest „zapewnienie odpowiednich ram do radzenia sobie ze wspólnymi wyzwaniami” oraz wspieranie i wzmocnienie celów współpracy bilateralnej. Zapewnia ona forum wymiany informacji i wsparcia na rzecz przeprowadzanych reform oraz przyczynia się do wzrostu zaufania pomiędzy krajami partnerskimi⁴³³. Współpraca ta odbywa się w ramach czterech platform odpowiednio dotyczących: demokracji, dobrego zarządzania i stabilności; integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE; bezpieczeństwa energetycznego i kontaktów międzyludzkich. Ponadto współpracę tę wspierają tzw. inicjatywy flagowe, do których KE zaliczyła:

Środkowo-Wschodniej” 2012, z. 2: *Kaukaz – kultura, społeczeństwo i polityka*; A Szeptycki (red.), *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia funkcjonowania i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

⁴³¹ Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r., JOIN (2012) 13 final.

⁴³² Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady, Partnerstwo wschodnie..., s. 10; L. Jesień, *Eastern Partnership- Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, „PISM Strategic Files” June 2008, no 3, s. 1; E. Korosteleva (ed.), *Eastern Partnership: A New Opportunity for the Neighbours*, London 2013; E. Korosteleva, M. Natorski, L. Simão (eds.), *Special Issue: The European Neighbourhood Policy in the Eastern Region: The Practices Perspective*, „East European Politics” 2013, Vol. 29, No. 3, s. 257-375; J. Langbein, T.A. Börzel (eds.), *op. cit.*, s. 571-798.

⁴³³ Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady, Partnerstwo wschodnie..., s. 3-4; J. Cieślińska, *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 127- 153; K.L. Nielsen, M. Vilson, *The Eastern Partnership: Soft Power Strategy or Policy Failure?*, „European Foreign Affairs Review” 2013, no 19(2), s. 243-262; K. Wolczuk, *Perceptions of, and Attitudes Towards, the Eastern Partnership Amongst the Partner Countries. Political Elites*, „Eastern Partnership Review” 2011, no 5, s. 8.

zintegrowane systemy zarządzania granicami; promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii; rozwój południowego korytarza energetycznego oraz współpracę w zakresie prewencji, przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka⁴³⁴.

Zakres przedmiotowy współpracy w ramach PW dotyczy pięciu obszarów: zawarcia nowych i kompleksowych umów regulujących stosunki bilateralne między stronami – umów stowarzyszeniowych, które utworzą „silne więzi” polityczne między partnerami; stopniowej integracji z gospodarką UE, której realizacja odbywa się za pomocą: zawarcia porozumień ustanawiających DCFTA; wprowadzenia środków sektorowych mających na celu ułatwienie krajom partnerskim dostępu do rynku UE, np. poprzez zawarcie umów w sprawie oznaczeń geograficznych w rolnictwie, intensyfikację dialogu dotyczącego rolnictwa oraz ochronę własności intelektualnej; zagadnień związanych z mobilnością i bezpieczeństwem. W ramach tego obszaru podjęto decyzję o: zawarciu układów o mobilności i partnerstwie; rozpoczęciu współpracy w obszarze wiz i ułatwień wizowych; współpracy w obszarze ochrony i zarządzania granicami; współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi oraz korupcją; zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego UE i krajów partnerskich pod względem długoterminowych dostaw i tranzytu energii oraz wspieraniu rozwoju gospodarczego i społecznego, w ramach którego główny nacisk położony został na rozwój współpracy regionalnej i transgranicznej⁴³⁵.

Struktura instytucjonalna PW obejmuje: odbywające się co dwa lata spotkania głów państw i szefów rządów; coroczne spotkania Ministrów spraw zagranicznych; cztery platformy tematyczne, zgodne z głównymi obszarami współpracy w ramach PW: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE; bezpieczeństwo energetyczne i kontakty międzyludzkie, w skład których wchodzi wyżsi urzędnicy ministerstw zaangażowanych we współpracę oraz panele wspierające pracę platform⁴³⁶.

PW łączy UE i sześć państw wschodniego sąsiedztwa w celu rozwiązywania zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Obecnie jego podstawę stanowią cztery priorytety uzgodnione na szczycie w Rydze, który odbywał się w dniach 21-22 V 2015 r., a są to: rozwój gospodarczy i możliwości rynkowe; podkreślenie roli

⁴³⁴ M. Perkowski, *The European Union's Eastern Partnership. Selected issues and thoughts*, [w:] M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Białystok 2009, s. 156.

⁴³⁵ E. Lannon, P. Van Elsuwege, *The Eastern Partnership: Prospects of a New Regional Dimension within the European neighbourhood Policy*, [w:] E. Lannon, *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Bruxelles 2012, s. 148-156.

⁴³⁶ M. Podbielski, *Ramy instytucjonalne oraz cele Partnerstwa Wschodniego*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010, s. 100-103.

instytucji i dobrych rządów; łączalność, efektywność energetyczna, środowisko i zmiany klimatu; mobilność i kontakty międzyludzkie⁴³⁷. Na ich podstawie, począwszy od 2016 r., zaczęto stosować podejście, które jest w większym stopniu oparte na wynikach, niezmiennie koncentrując się na zwiększaniu odporności państwa i społeczeństwa. Nowy strategiczny plan prac, w którym połączono współpracę dwustronną ze współpracą na szczeblu regionalnym, ma stanowić źródło wskazówek dla pracy UE i sześciu państw w okresach między szczytami, ze szczególnym uwzględnieniem osiągnięcia dwudziestu rezultatów do 2020 r. Każdy z rezultatów jest powiązany z narzędziami wdrażania, przy czym etapy pośrednie należy zrealizować do czasu kolejnego szczytu PW. Trzeba podkreślić, iż w jego ramach odbywa się współpraca ze społecznościami oraz instytucjami krajów sąsiedzkich, w tym prawodawców za pośrednictwem Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest⁴³⁸, oraz z samorządami na szczeblu gminnym i lokalnym za pośrednictwem ram CORLEAP⁴³⁹. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego i krajowe platformy społeczeństwa obywatelskiego wnoszą bardzo duży wkład w dialog merytoryczny na wszystkich poziomach, począwszy od Komitetów Stowarzyszenia po działania w ramach paneli i platform, w tym posiedzeń ministerialnych⁴⁴⁰. W ramach PW zorganizowano szereg posiedzeń ministerialnych, w tym dotyczących kwestii zdrowia, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, małych i średnich przedsiębiorstw, środowiska i zmian klimatu, gospodarki cyfrowej oraz badań naukowych i innowacji. Skuteczność komunikacji w kwestiach polityki UE w regionie została poprawiona dzięki ustanowieniu nowej Grupy Zadaniowej UE ds. Komunikacji Strategicznej na Wschodzie oraz zwiększeniu widoczności programów współpracy UE. Na przykład w Armenii i Mołdawii opracowano kampanie na rzecz zwalczania korupcji i wspierania praworządności. W ramach dodatkowych działań komunikacyjnych promowano w Gruzji konkretne korzyści wynikające z pomocy udzielanej obywatelom przez UE, takie jak liberalizacja reżimu wizowego i układy o stowarzyszeniu. Na Ukrainie struktura projektu „W jedności siła” przyczyniła się do przekazania spójnego komunikatu dotyczącego wsparcia UE dla Ukrainy⁴⁴¹.

⁴³⁷ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Riga, 21-22 May 2015, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final_en.pdf [dostęp: 13.09.2018 r.].

⁴³⁸ H. Kostanyan, B. Vandecasteele, *The EuroNest Parliamentary Assembly: The European Parliament as a Socializer of its Counterparts in the EU's Eastern Neighbourhood?*, „EU Diplomacy Paper” 2013, no 5; I. Petrova, K. Raube, *Euronest: What Drives Inter-parliamentary Cooperation in the Eastern Partnership*, „European Foreign Affairs Review” 2016, vol. 21, no 1, s. 35-56.

⁴³⁹ Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego.

⁴⁴⁰ H. Kostanyan, *The Civil...*

⁴⁴¹ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa..., s. 9.

5. Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego

Propozycja zdynamizowania współpracy i stworzenia nowych ram wielostronnych w relacjach pomiędzy UE i państwami południowego regionu Morza Śródziemnego została zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej 4 II 2011 r.⁴⁴², a następnie potwierdzona na nadzwyczajnym jej posiedzeniu 11 III 2011 r. W oświadczeniu przyjętym po zakończonym posiedzeniu RE uznała, iż nowe partnerstwo z państwami tego regionu powinno być oparte na głębszej integracji gospodarczej, szerszym dostępie do rynku i na współpracy politycznej⁴⁴³. Dążąc do realizacji postanowień z obu szczytów, w dniu 8 III 2011 r. KE przyjęła komunikat zatytułowany *Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego*⁴⁴⁴. W dokumencie tym KE wskazała na konieczność jakościowej zmiany w polityce UE wobec południowych partnerów, zwłaszcza poprzez zastosowanie zróżnicowanego podejścia, które musi uwzględniać specyfikę każdego z państw oraz poprzez zastosowanie zasady warunkowości polegającej na tym, iż im większe zaangażowanie w proces reform polityczno-gospodarczo-społecznych, tym większego unijnego wsparcia mogą oczekiwać kraje partnerskie⁴⁴⁵. Jednocześnie KE wskazała, iż warunkiem niezbędnym do przystąpienia do partnerstwa jest zobowiązanie do przeprowadzenia odpowiednio monitorowanych, wolnych i uczciwych wyborów oraz zobowiązanie do wzmocnienia dialogu politycznego, ze szczególnym uwzględnieniem praw człowieka i odpowiedzialności politycznej⁴⁴⁶. Zatem celem tego partnerstwa jest udzielenie większego wsparcia tym krajom, które podejmują trudne reformy polityczne i gospodarcze, mające przyczynić się do zwiększenia praw i swobód obywateli.

Partnerstwo zostało ustanowione w następujących trzech filarach: demokratycznej transformacji i budowie instytucji, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych wolności, reform konstytucyjnych, reformy sądownictwa i walki z korupcją; silniejszym partnerstwie ze społeczeństwem, w tym zaakcentowaniu zwłaszcza wsparcia społeczeństwa

⁴⁴² Konkluzje Rady Europejskiej z 4.02.2011 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2011-REV-1/pl/pdf> [dostęp: 2.02.2019].

⁴⁴³ Oświadczenie z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej z 11.03.2011 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2011-INIT/pl/pdf> [dostęp: 2.02.2019].

⁴⁴⁴ Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego, COM (2011) 200 final.

⁴⁴⁵ R. Gillespie, A., *Union...*, s. 277-286; *idem*, *The UfM Found Wanting: European Responses to the Challenge of Regime Change in the Mediterranean*, [w:] F. Biacchi, R. Gillespie, *The Union for the Mediterranean*, London, Routledge 2014.

⁴⁴⁶ T. Schumacher, *The European Union and Democracy Promotion: Readjusting to the Arab Spring*, [w:] L. Saki (ed.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democracy*, London, Routledge 2015, s. 559-573.

obywatelskiego i lepszych możliwości dla wymiany i kontaktów międzyludzkich ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży, oraz trwałym wroście gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu i rozwojowi gospodarczym wspierającym zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, kształcenie zawodowe i edukację, poprawę systemu opieki zdrowotnej i systemu edukacji oraz rozwój uboższych regionów⁴⁴⁷. Ponadto w komunikacie wymienione zostały następujące obszary współpracy, do których zaliczyła: demokrację i rozwój instytucjonalny; mobilność; rozwój gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu; handel i inwestycje; współpracę sektorową; współpracę regionalną oraz pomoc finansową⁴⁴⁸. Należy jednak zwrócić uwagę, iż szczególny nacisk położony został na demokrację oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego w relacjach dwustronnych z tą grupą krajów partnerskich. UE powinna skupić się zwłaszcza na następujących kwestiach: po pierwsze, pogłębieniu dialogu na temat demokracji i praw człowieka, w ramach którego powinna współpracować nie tylko z instytucjami państwowymi, ale również organizacjami społecznymi i pozarządowymi; po drugie, aktywnie uczestniczyć w procesach reform politycznych, zwłaszcza za pośrednictwem pomocy eksperckiej i finansowej; i po trzecie, dokonać rewizji założeń PD w tych dwóch obszarach.

W przyjętym w maju 2011 r. komunikacie dokonującym rewizji założeń funkcjonowania EPS, KE ograniczyła liczbę obszarów współpracy do trzech: transformacji demokratycznej i rozwoju instytucjonalnego; rozwoju partnerstwa ze społeczeństwami; oraz trwałego rozwoju gospodarczego sprzyjającemu włączeniu społecznemu. UE już zaangażowała się w proces umacniania stosunków z kilkoma partnerami poprzez nadanie im statusu „partnerów zaawansowanych”. Status zaawansowanego partnera w związku z dobrym wdrożeniem planu działania w ramach EPS został nadany Maroku w 2008 r. i Jordanii w 2010 r. Może on również zostać nadany innym krajom południowym objętym EPS, osiągającym postęp w reformach. W zależności od kraju status może obejmować wzmocnienie współpracy politycznej i w zakresie bezpieczeństwa, ustępstwa w handlu i większą integrację z rynkiem wewnętrznym UE oraz dodatkowe wsparcie finansowe na rzecz reform. Opiera się on na nowym i bardziej kompleksowym planie działania.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż ustanowienie partnerstw regionalnych stanowi uzupełnienie bilateralnej EPS, za pomocą których UE: promuje wielostronne rozwiązywanie wspólnych problemów w takich obszarach jak np. prawa człowieka i podstawowe wolności⁴⁴⁹ czy zakaz handlu bronią masowego rażenia⁴⁵⁰ oraz ratyfikację

⁴⁴⁷ R. Del Sarto, *Normative Empire Europe: The European Union, Its Borderlands, and the Arab Spring*, „Journal of Common Market Studies” 2015, no 54(2), s. 215-232.

⁴⁴⁸ J.C. Völker, *More for More, Less for Less – More or Less: A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella*, „European Foreign Affairs Review” 2014, no 19(2), s. 263-281.

⁴⁴⁹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 136-141 i s. 194-197.

⁴⁵⁰ Art. 11 Umowy stowarzyszeniowej UE – Ukraina; Art. 10 Umowy stowarzyszeniowej UE – Gruzja; Art. 9 Umowy stowarzyszeniowej UE – Mołdawia.

wielostronnych porozumień tworzących różne instytucje międzynarodowe, np. Międzynarodowy Trybunał Karny, gdzie państwa sąsiedzkie zobowiązane zostały do ratyfikacji jego Statutu; promuje działania mające na celu efektywną implementację zobowiązań międzynarodowych w krajowym porządku prawnym np. w obszarze praw człowieka i podstawowych wolności, w obszarze rozbrojenia, kontroli zbrojeń i broni masowego rażenia⁴⁵¹, zwalczania przestępczości zorganizowanej, prania pieniędzy, nielegalnego handlu narkotykami, zwalczania korupcji, klimatu, międzynarodowych standardów prawa pracy, czy też własności intelektualnej, a także zachęca kraje sąsiedzkie do udziału w prowadzonych przez siebie działaniach w obszarze bezpieczeństwa, a w szczególności w agendach bezpieczeństwa⁴⁵², systemie sankcji⁴⁵³ oraz udziale krajów partnerskich w misjach prowadzonych w ramach WPZiB. Określony w ten sposób cały szereg celów, ustanowionych wspólnie przez UE i państwa sąsiedzkie, partnerstw regionalnych realizuje cele ogólne działań zewnętrznych UE bezpośrednio określone w postanowieniach art. 3 ust. 5 TUE i art. 21 ust. 2 TUE, jak również cele szczegółowe dotyczące poszczególnych unijnych polityk zewnętrznych i wewnętrznych, a zwłaszcza: WPBiO, określone w art. 42 ust. 1 TUE; polityki imigracyjnej, określone w art. 79 TFUE; środowiska naturalnego, określone w art. 191 ust. 1; energetyki, określone w art. 194 TFUE; wspólnej polityki handlowej, określone w art. 207 ust. 1 TFUE, czy też środków ograniczających, określonych w art. 215 TFUE.

Pod względem geograficznym partnerstwa obejmują dwie grupy państw: państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, które w przyszłości mogą starać się o członkostwo w UE, oraz państwa basenu Morza Śródziemnego, które do UE przystąpić nie mogą. Różnice widoczne są również w obszarze zasad i celów. W przypadku partnerstw z państwami basenu Morza Śródziemnego widoczne jest mocniejsze zaakcentowanie zintensyfikowania współpracy regionalnej i międzyregionalnej, realizowanej za pośrednictwem wspólnych stałych instytucji, składających się z przedstawicieli rządów wszystkich państw regionu. Głównymi celami takiej współpracy nadal pozostają: pokój, bezpieczeństwo, stabilność i demokracja. W przypadku SCZ i PW widoczny jest natomiast położony większy akcent na współpracę dwustronną, w ramach której następuje zbliżanie ustawodawstw krajowych do norm i standardów unijnych, a głównymi celami współpracy w ramach tego partnerstwa są: stabilność, bezpieczeństwo i dobrobyt.

⁴⁵¹ P. Koutrakos, *The Non-Proliferation Policy of the European Union*, [w:] M. Evans, P. Koutrakos (eds.), *Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford 2011.

⁴⁵² Art. 3 Umowy stowarzyszeniowej z Gruzją i Mołdową i art. 4 Umowy Stowarzyszeniowej z Ukrainą.

⁴⁵³ K. Brummer, *Imposing sanctions: The Not So „Normative Power Europe”*, „European Foreign Affairs Review” 2009, no. 14(2), s. 191-207.

EPS jako polityka bilateralna i ustanowione w jej ramach wielostronne partnerstwa regionalne funkcjonują i rozwijają się odrębnie i niezależnie od siebie, jednocześnie jednak oddziałując na siebie w sposób bardzo istotny, co oznacza, iż mają wobec siebie charakter komplementarny⁴⁵⁴. Stanowią one krok we właściwym kierunku, gdyż mogą umocnić i zintensyfikować współpracę regionalną i międzyregionalną, przez co przyczynić się do wypracowania rozwiązania niektórych wspólnych problemów, takich jak np.: zwiększenie bezpieczeństwa i stabilności, rozwiązywanie konfliktów lokalnych, walkę z terroryzmem czy nielegalną imigracją.

B. Spójność polityki zewnętrznej Unii Europejskiej a Europejska Polityka Sąsiedztwa

1. Zagadnienia wprowadzające

UE została zobowiązana do zapewnienia spójności różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz ich spójności z politykami wewnętrznymi. Pojęcie spójności jednak nie zostało zdefiniowane w postanowieniach prawa pierwotnego. Zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego „spójność” oznacza harmonijne połączenie czegoś w całość oraz spoistość⁴⁵⁵. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż unijne prawo pierwotne w wersji anglojęzycznej posługuje się dwoma określeniami, a mianowicie: *coherence* oraz *consistency*. Przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na fakt, iż spójność w języku polskim odpowiada angielskiemu terminowi *coherence*. Natomiast termin *consistency* oznacza zgodność pewnych elementów, a zatem brak ich sprzeczności⁴⁵⁶. Jest zatem czymś więcej niż tylko brakiem kolizji, jak pisze S. Duke, „obejmuje powiązanie pewnych odrębnych elementów w jeden zestaw pasujący do siebie, w określonej całości, jedność”⁴⁵⁷. Ponadto P. Gautier zauważa, iż jest czymś więcej niż tylko „pozytywnym łącznikiem” pomiędzy wzajemnie uzupełniającymi się politykami, jest synergią⁴⁵⁸. Z powyższego

⁴⁵⁴ R. Aliboni, *Southern European Perspectives*, [w:] R. Aliboni, A. Driss, T. Schumacher, A. Tobias, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, „EuroMeSCo Paper” 2008, no 68, s. 12; J.D. Singer, *Inter-Nation Influence: A Formal Model*, [w:] J.N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969, s. 381-383; D. Mancke, *The Logic of the EU Neighbourhood Policy*, [w:] D. Mancke, S. Gstöhl (eds.), *Europe's near abroad: promises and prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Brussels 2008, s. 21.

⁴⁵⁵ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pl/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 11.02.2018].

⁴⁵⁶ C. Tietje, *The concept of coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 1997, no 2(2), s. 211-233.

⁴⁵⁷ S. Duke, *Consistency, coherence and the European Union External action: the path to Lisbon and beyond*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011, s. 17-19.

⁴⁵⁸ P. Gautier, *Horizontal coherence and the External competences of the European Union*, „European Law Journal” 2004, vol. 10(1), s. 23-41.

wynika, iż spójność możemy rozumieć w dwóch znaczeniach: w znaczeniu wąskim (*consistency*), która oznacza brak kolizji pomiędzy elementami, ich spójność i niesprzeczność, oraz w znaczeniu szerokim (*coherence*), jako jedność, jednolitość i dążenie do osiągnięcia synergii⁴⁵⁹. W tym drugim przypadku jej podstawową funkcją jest budowanie jednolitej całości, zatem elementy systemu prawa w przypadku UE muszą być spójne (*coherent*).

Omawiany szczegółowo w punkcie 4 pierwszego rozdziału art. 8 TUE przyznał UE kompetencję do prowadzenia polityki sąsiedzkiej, nie określając jednak w sposób ostateczny instrumentu/instrumentów, za pomocą których ma się ona odbywać, niemniej jednak wszystkie podejmowane w ramach EPS działania muszą być w pełni zgodne z celami i zasadami unijnego porządku prawnego. Instytucje UE ją realizujące zobowiązane są zatem do zapewnienia spójności pomiędzy swoimi działaniami w ramach tej polityki oraz do zapewnienia spójności działań podejmowanych pomiędzy instytucjami UE a działaniami podejmowanymi przez państwa członkowskie. Oznacza to, że nie mogą ich powielać. O czym bezpośrednio świadczą postanowienia art. 21 ust 3 TUE, zgodnie z którymi „Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Rada i Komisja, wspomagane przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zapewniają tę spójność oraz współpracują w tym celu”. Przepis ten stanowi *lex generalis* w stosunku do innych traktatowych zapisów stanowiących *lex specialis* dotyczących: spójności horyzontalnej obejmującej relacje pomiędzy unijnymi politykami; spójności wertykalnej obejmującej relacje pomiędzy politykami UE a politykami państw członkowskich; oraz spójności instytucjonalnej obejmującej współpracę pomiędzy instytucjami UE. Pojęcie spójności należy zatem rozumieć bardzo szeroko jako brak sprzeczności pomiędzy podejmowanymi działaniami i realizowanymi politykami, ich zbieżność oraz zharmonizowany charakter.

Nie należy jednakże mylić terminów „zgodność” (*compliance*) i „spójność” (*consistency*). Z prawnego punktu widzenia odnoszą się one do dwóch odmiennych koncepcji: ta pierwsza wymaga posłuszeństwa regułom i pełnego dostosowania pomiędzy

⁴⁵⁹ TS w swoim orzecznictwie posługuje się obydwoma pojęciami spójności, wyraźnie je rozróżniając. W wyrokach w sprawach: *Komisja p. Luksemburgowi*, *Komisja p. Szwecji* oraz *Komisja p. Niemcom* orzekł, iż wydanie decyzji upoważniającej KE do prowadzenia w imieniu UE rokowań dotyczących zawarcia międzynarodowej umowy wielostronnej stanowi początek uzgodnionego działania UE na arenie międzynarodowej i powoduje powstanie obowiązku współpracy państw członkowskich z instytucjami UE w sposób ułatwiający wykonanie zadań Unii i zapewniający jedność (*coherence*) i spójność (*consistency*) działań oraz międzynarodowej reprezentacji Unii. Z przytoczonego fragmentu wynika, iż TS konsekwentnie posługuje się oboma pojęciami, dokonując ich wyraźnej dystynkcji, traktując je jednak jako pojęcia równorzędne i uzupełniające. Zob. sprawa C-266/03, *Komisja p. Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, ECLI:EU:C:2005:341, pkt 60, sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203, pkt 75, sprawa C-433/03, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2005:462, pkt 66.

dwoma tekstami, podczas gdy dla realizacji drugiej z nich wystarcza sama przystawalność i brak sprzeczności pomiędzy nimi. Z drugiej strony jednak brak spójności pomiędzy instrumentami polityki zewnętrznej UE a np. instrumentami, na podstawie których funkcjonuje EPS, wiązałby się z ryzykiem podważenia skuteczności tych pierwszych, a co za tym idzie – całego działania UE w tej dziedzinie. Wymóg pełnego dostosowania pomiędzy wszystkimi instrumentami EPS a wszystkimi aspektami prawa UE jest zatem konieczny, ponieważ EPS jest częścią porządku prawnego UE.

2. Spójność w postanowieniach Traktatu z Lizbony

Z uwagi na fakt, iż polityka zewnętrzna UE złożona jest z wielu komponentów, a jednym z nich jest EPS, zapewnienie spójności jest zadaniem wręcz koniecznym. Spójność po raz pierwszy pojawiła się w przyjętym 13 X 1981 r. w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej raporcie dotyczącym podsumowania jej działalności do roku 1980, w którym zauważono konieczność zapewnienia spójności działań pomiędzy WE a państwami członkowskimi na arenie międzynarodowej⁴⁶⁰. Spójność znalazła się również w postanowieniach art. 30 ust. 5 Jednolitego Aktu Europejskiego, który stwierdzał, iż polityki zewnętrzne prowadzone przez WE i polityki prowadzone w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej muszą być spójne. Zadanie zapewnienia spójności zostało powierzone Prezydencji i KE. Następnie, zgodnie z postanowieniami art. C TUE w wersji z Maastricht, stwierdzał, iż „Unia w szczególności zapewnia spójność działań podejmowanych za granicą w ramach polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa oraz polityki gospodarczej i rozwoju. Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie tej spójności”. Podpisany 2 X 1997 r. Traktat Amsterdamski nie wprowadził żadnych istotnych zmian dotyczących spójności. Rada i KE nadal były odpowiedzialne za zapewnienie spójności na arenie międzynarodowej, jednakże dołączył do nich Wysoki Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który pełnił również funkcję Sekretarza Generalnego Rady. Spójność została utrzymana przez następny z traktatów, podpisany 26 II 2001 r. Traktat Nicejski. Zgodnie z art. 3 „Unia czuwa w szczególności nad spójnością całości swoich działań zewnętrznych podejmowanych w ramach polityk w dziedzinach stosunków zagranicznych, bezpieczeństwa, gospodarczej i rozwoju. Rada i Komisja są odpowiedzialne za zapewnienie takiej spójności i współpracują w tym celu. Gwarantują one realizację tych polityk w ramach swoich kompetencji”.

Przed przyjęciem TL kwestia dotycząca zapewnienia spójności działań UE na arenie międzynarodowej pojawiła się w dwóch istotnych dokumentach: ESB i komunikacie

⁴⁶⁰ Report on European Political Cooperation, „Bulletin of the European Communities” (Supplement 3), 1981; S.J. Nuttall, *European Political Co-Operation*, Oxford 1992, s. 56.

KE z dnia 8 VI 2006 r. W części trzeciej ESB mogliśmy przeczytać, iż „Unia Europejska dokonała postępów na drodze do spójnej polityki zagranicznej. Musimy być bardziej aktywni, działać spójniej i umiejętniej, aby nasz wkład był zgodny z naszymi możliwościami. I musimy współpracować z innymi”⁴⁶¹. Trzy lata później kwestia powyższa ponownie powróciła do dyskusji na forum UE. Tym razem KE przyjęła komunikat zatytułowany *Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań*⁴⁶². KE zauważyła, iż niewłaściwa koordynacja działań różnych podmiotów i w różnych obszarach oznacza dla UE utratę potencjalnych wpływów międzynarodowych, zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym. Jej zdaniem należy połączyć metody wspólnotowe i międzyrządowe w ramach istniejących postanowień traktatowych oraz poprawić uzgadnianie działań i harmonizację instrumentów w ramach KE, między KE a Radą oraz między instytucjami UE a państwami członkowskimi⁴⁶³. Zdaniem KE zapewnienie spójności działań zewnętrznych UE zależy od trzech czynników: po pierwsze, porozumienia między państwami członkowskimi, co do celów, jakie mają być osiągnięte za pośrednictwem UE; po drugie, od tego, czy dostępne instrumenty polityczne będą odpowiednie do bieżących zadań, i po trzecie, od roli i zakresu odpowiedzialności instytucji UE i instrumentów prawnych. Po wejściu w życie postanowień TL odniesienie do spójności pojawiło się we wspólnym komunikacie zatytułowanym *Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych*⁴⁶⁴. Zwrócono w nim uwagę na fakt, iż po utworzeniu stanowiska Wysokiego Przedstawiciela, który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym KE, a także ustanowieniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), „wzrósł zarówno potencjał, jak i ambicje, które UE może realizować przez wykorzystanie pełnej gamy instrumentów i zasobów, w dążeniu do działań bardziej spójnych, skutecznych i o większym znaczeniu strategicznym”⁴⁶⁵.

W TL spójność działań zewnętrznych przewidziana jest w art. 21 ust. 3 TUE i ma bezpośredni wpływ na efektywne/nieefektywne funkcjonowanie EPS, zarówno w aspekcie instytucjonalnym, jak i materialnym⁴⁶⁶. Zgodnie z postanowieniami niniejszego artykułu „Unia czuwa nad spójnością (consistency) różnych dziedzin jej działań zewnętrznych

⁴⁶¹ ESB, s. 11.

⁴⁶² Komunikat Komisji na szczyt Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. *Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań*, COM (2006) 278 final.

⁴⁶³ *Ibidem*, s. 6.

⁴⁶⁴ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych*, JOIN (2013) 30 final.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, s. 1.

⁴⁶⁶ A. Barteau, *Looking for Coherence within the European Community*, „European Law Review” 2005, no 11, s. 154; M. Cremona, *Coherence in European Union foreign relations law*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy...*, s. 55-92; S. Duke, *op. cit.*, s. 15-54; C. Portela, K. Raube, *(In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies, Paper presented at the European Studies Associations Bi-annual Convention*, Los Angeles, 2009, s. 1-18.

oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Rada i Komisja, wspomagane przez Wysokiego Przedstawiciela, zapewniają tę spójność oraz współpracują w tym celu⁴⁶⁷. Obowiązek zapewnienia spójności poszczególnych polityk i działań zewnętrznych musi być zatem częścią każdego działania podejmowanego przez instytucje UE⁴⁶⁸. W tym przypadku spójność będziemy rozumieli w znaczeniu funkcjonalnym, jako pozytywny „łącznik” pomiędzy różnymi politykami, którego zadaniem jest wykluczenie powielania działań i środków przez różne unijne instytucje oraz wykluczenie sprzeczności pomiędzy nimi, a w pewnych przypadkach zapewnienie synergii lub nawet wartości dodanej⁴⁶⁹. Takie zdefiniowanie spójności w obszarze polityk i działań zewnętrznych UE oznacza, iż nie mogą one stać ze sobą w sprzeczności i powielać się (tzw. spójność w ujęciu negatywnym), a ponadto w miarę możliwości powinny również przyczyniać się do osiągnięcia celów innych niż własne (tzw. spójność w ujęciu pozytywnym).

Spójność zatem odnosi się: po pierwsze, do relacji pomiędzy unijnymi politykami i działaniami, w tym znaczeniu mówimy o spójności horyzontalnej; po drugie, do relacji pomiędzy UE i państwami członkowskimi, zatem w tym przypadku ma ona charakter wertykalny, i po trzecie, ma charakter instytucjonalny, gdyż odnosi się do aspektów funkcjonowania unijnych instytucji w ramach polityki zewnętrznej⁴⁷⁰. Spójność instytucjonalną możemy z kolei podzielić na dwie kategorie. Po pierwsze, możemy mówić o spójności wewnętrznej, która dotyczy całego systemu instytucjonalnego zarządzania określonymi politykami zewnętrznymi, np. EPS, WPZiB czy WPBiO. W tym przypadku spójność ma charakter administracyjno-proceduralny. Po drugie, możemy mówić o spójności zewnętrznej, która będzie dotyczyła zagadnienia reprezentacji UE na arenie międzynarodowej wobec jej partnerów – innych podmiotów prawa międzynarodowego. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż ten typ spójności determinowany jest przez poprzez spójność zarówno wertykalną, jak i horyzontalną. Wszystkie trzy podane kategorie spójności są ze sobą związane, a nawet do pewnego stopnia się wzmacniają. Spójność horyzontalna natomiast kładzie nacisk na aspekty instytucjonalne, zarówno w wymiarze materialnym polityk unijnych, jak i w wymiarze administracyjnym. Posiada zatem wymiar wewnętrzny

⁴⁶⁷ J. Wouters, D. Coppens, B. De Meester, *The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty*, [w:] S. Griller, J. Ziller, *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien 2008, s. 143-208; N. Ghazaryan, *Pre-and Post-Lisbon Institutional Trends in the EU's Neighbourhood*, [w:] P.J. Caldwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012, s. 199-216.

⁴⁶⁸ U. Kaliq, *The External Action of the European Union under the Treaty of Lisbon*, [w:] M. Trybus, L. Rubini, *The Treaty of Lisbon and the Future of the European Law and Policy*, Cheltenham 2012, s. 239-261.

⁴⁶⁹ C. Hillion, *Tous pour un, un pour tous Coherence in the External Relations of the European Union*, [w:], M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008, s. 10-36; C. Gebhard, *Coherence*, [w:] C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford 2011, s. 106; P. Koutrakos, *Trade, Foreign Policy and Defence*, Oxford 2001, s. 39-40.

⁴⁷⁰ T. Christiansen, *Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance?*, „Journal of European Public Policy” 2001, vol. 8, no 5, s. 747-469.

i zewnętrzny. Spójność wertykalna jest widoczna zwłaszcza w obszarze WPZiB, w ramach której szczególne znaczenie ma jednolite stanowisko UE. Ten typ spójności widoczny jest w postanowieniach art. 32 TUE, zgodnie z którym państwa członkowskie w ramach Rady Europejskiej i Rady uzgadniają wszelkie kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania w celu określenia wspólnego podejścia. Przed podjęciem jakichkolwiek działań na arenie międzynarodowej lub zaciągnięciem wszelkich zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy UE, każde państwo członkowskie konsultuje się z pozostałymi w ramach Rady Europejskiej lub Rady. Państwa Członkowskie zapewniają, poprzez zbieżne działania, możliwość realizacji przez UE jej interesów i wartości na arenie międzynarodowej. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż obowiązek zapewnienia spójności został ograniczony wyłącznie do „przedmiotu ogólnego zainteresowania”, o czym będą decydowały wspólnie państwa członkowskie.

W postanowieniach TUE i TFUE oraz orzecznictwie TS widoczne jest połączenie spójności z efektywnością działań UE na arenie międzynarodowej. W komunikacie dotyczącym *Kompleksowego podejścia UE do zewnętrznych konfliktów i działań zewnętrznych* możemy przeczytać, iż współpraca wszystkich instytucji UE i państw członkowskich na podstawie wspólnej analizy strategicznej i wspólnej wizji sprawia, że UE staje się silniejsza, a jej działania w ramach stosunków zewnętrznych są bardziej spójne, widoczne i skuteczne. A w cytowanym już orzeczeniu w sprawie *Komisja przeciwko Szwecji* TS podkreślił, iż przyjęcie decyzji upoważniającej KE do prowadzenia w imieniu UE rokowań dotyczących zawarcie umowy wielostronnej stanowi początek uzgodnionego działania na płaszczyźnie międzynarodowej i powoduje powstanie jeżeli nawet nie obowiązku powstrzymania się państw członkowskich od działania, to przynajmniej obowiązku ich ścisłej współpracy z instytucjami UE w sposób ułatwiający wykonanie zadań UE i zapewniający jednolity charakter i spójność działań oraz międzynarodowej jej reprezentacji⁴⁷¹. Powiązanie takie widoczne jest również w postanowieniach prawa pierwotnego. Zgodnie z postanowieniami art. 23 ust 3 TUE „Państwa Członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności, jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych”, oraz postanowieniach art. 32 ust. 1 „Państwa Członkowskie w ramach Rady Europejskiej i Rady uzgadniają wszelkie kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania, w celu określenia wspólnego podejścia. Przed podjęciem jakichkolwiek działań na arenie międzynarodowej lub zaciągnięciem wszelkich zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii, każde Państwo Członkowskie konsultuje się z pozostałymi w ramach Rady Europejskiej lub Rady. Państwa Członkowskie zapewniają, poprzez zbieżne działania,

⁴⁷¹ Sprawa C- 246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203, pkt 75.

możliwość realizacji przez Unię jej interesów i wartości na arenie międzynarodowej. Państwa Członkowskie są względem siebie solidarne”. Podobne powiązanie znajduje się w art. 210 ust. 1 TFUE: „Dążąc do zwiększenia komplementarności i skuteczności swoich działań, Unia i Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie, co do swych programów pomocy, w tym w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych”. W podanych przykładach celem spójności jest wzmocnienie UE jako aktora stosunków międzynarodowych, który posiada zdolność efektywnej realizacji celów swojej polityki zewnętrznej. Przez co potwierdza również swoją międzynarodową tożsamość.

Spójność jednak nie oznacza jednolitości (*unity*). Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 26 ust. 2 TUE „Rada i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zapewniają jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii”⁴⁷². Niemniej jednak w orzecznictwie TS widoczne jest łączenie spójności z jednolitością, zwłaszcza w kontekście zapewnienia wymogu jednolitej reprezentacji UE na arenie międzynarodowej. W cytowanej już sprawie *Komisja przeciwko Szwecji* rzecznik generalny Maduro podkreślił, iż wymóg jednolitego charakteru międzynarodowej reprezentacji UE i jej państw członkowskich może zapobiec podejmowaniu przez nie samodzielnych działań, nawet jeśli kompetencja zewnętrzna jest dzielona. Jednolity charakter reprezentacji międzynarodowej UE i jej państw członkowskich nie przedstawia sam w sobie niezależnej wartości, lecz jest jedynie wyrazem zasady lojalnej współpracy zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE. Kwestia, czy taki jednolity charakter jest wymagany w ramach zasady lojalnej współpracy, może zostać wyjaśniona jedynie w drodze analizy obowiązków nałożonych w poszczególnych umowach.

Czym zatem jest spójność? Również i tym razem odpowiedzi na to pytanie, jakie znajdziemy z doktrynie, nie są jednoznaczne⁴⁷³. P. Gautier uważa, iż spójność nie jest zasadą, gdyż brak jest jej treści normatywnej⁴⁷⁴. Jednak już P. Van Elsuwege, powołując się na art. 13 ust. 1 TUE i art. 7 TFUE, jest zdania, iż jest ona zasadą prawa UE, a jej przestrzeganie podlega kontroli TS⁴⁷⁵. Podobnie jak B. Van Vooren, który dla odmiany twierdzi, że spójność jest zasadą konstytucyjną. R. Wessel uważa ją za *guiding principle*⁴⁷⁶, natomiast Ch. Tietje określa spójność jako wartość konstytucyjną⁴⁷⁷. Pośrednie

⁴⁷² Article 26(2) TEU: „The Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy shall ensure the unity, consistency and effectiveness of action by the Union”.

⁴⁷³ M. Gatti, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden 2016, s. 38.

⁴⁷⁴ P. Gautier, *Horizontal coherence and the External competences of the European Union...*, s. 24-25.

⁴⁷⁵ P. Van Elsuwege, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a new Balance Between Delimitation and Consistency*, „Common Market Law Review” 2010, vol. 47, s. 1012-1015.

⁴⁷⁶ R.A. Wessel, *The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation*, „European Constitutional Law Review” 2002, no 1.

⁴⁷⁷ C. Tietje, *op. cit.*

stanowiska zajmują M. Cremona i M. Gatti. Ich zdaniem spójność wyznacza logikę funkcjonowania zasad określających relacje pomiędzy instytucjami UE, pomiędzy instytucjami UE i państwami członkowskimi oraz zapewnia im właściwy kontekst⁴⁷⁸. W wymiarze normatywnym natomiast jest czynnikiem porządkującym i strukturyzującym reguły zapewniające osiągnięcie stanu spójności. Jest zatem czymś więcej niż ogólnikowo sformułowanym wymogiem dobrej praktyki instytucjonalnej, a czymś mniej niż zasada prawa *sensu stricto*.

Spójność nie jest zasadą (*principle*) polityki zewnętrznej UE, gdyż nie może generować praw i obowiązków, jednakże wpływa na interpretację zasad prawa unijnego. Z tego powodu odgrywa szczególną rolę jako kryterium wykładni zasady kompetencji powierzonych. Spójność zatem nie jest tylko imperatywem natury politycznej. Stanowi punkt odniesienia w procesie wykładni postanowień norm materialnych i proceduralnych, mających na celu zapewnienie spójnych działań UE na arenie międzynarodowej, ponadto jej normatywny wymiar widoczny jest w postanowieniach art. 7 TFUE. Zarówno materialny, „uwzględniając wszystkie swoje cele”, jak i proceduralny „zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”. Widoczne są tu zatem jej dwie strony: pozytywna i negatywna. UE i państw członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zasady kompetencji przyznanych (spójność w znaczeniu negatywnym) i muszą brać pod uwagę wszystkie swoje cele (spójność w znaczeniu pozytywnym). Spójność ma zatem znaczący wpływ na interpretację norm prawa UE, co wyraźnie podkreśla TS w swoim orzecznictwie, stwierdzając, iż „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu dokonania wykładni przepisów dyrektywy należy uwzględnić zasadę spójności (*consistency*) wspólnotowego porządku prawnego, która wymaga, by prawo wtórne Wspólnoty podlegało wykładni zgodnej z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego”⁴⁷⁹. Stanowi on zatem kryterium wykładni prawa UE. Dlatego też znacząca rola w tym procesie przypada TS, który poprzez swoje funkcje orzecznicze jest w stanie ją zapewnić.

3. Spójność a Europejska Polityka Sąsiedztwa

EPS jest kompleksową polityką zewnętrzną UE o charakterze wieloaspektowym, która ma na celu nie tylko zapobieganie powstaniu nowych granic w Europie, ale także trwały rozwój gospodarczy i społeczny państw sąsiedzkich oraz ich harmonijne i stopniowe włączenie do gospodarki światowej, zwalczanie ubóstwa, rozwój i wzmocnienie demokracji i państwa prawa, a także przestrzeganie praw człowieka i podstawowych

⁴⁷⁸ M. Cremona, *Coherence...*, s. 59.

⁴⁷⁹ Sprawa C-1/02, *Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG p. Hauptzollamt Dortmund*, ECLI:EU:C:2004:202, pkt 9; sprawa C-499/04, *Hans Werhof p. Freeway Traffic Systems GmbH & Co. KG.*, ECLI:EU:C:2006:168, pkt 32.

wolności przy jednoczesnym poszanowaniu zobowiązań podjętych w ramach ONZ i innych organizacji międzynarodowych. O głęboko wielowymiarowym charakterze tej współpracy świadczy to, że eliminacja ubóstwa wymaga podjęcia licznych działań na rzecz rozwoju, od rządów demokratycznych po reformy polityczne, gospodarcze i społeczne, zapobieganie konfliktom, sprawiedliwość społeczną, propagowanie praw człowieka i równego dostępu do służb publicznych, edukację i zdrowie. Podejmowane muszą być zatem działania, począwszy od środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi po wzrost gospodarczy służący rozwojowi krajów ubogich, handel i rozwój, migrację i rozwój, bezpieczeństwo żywności, prawa dzieci, równość płci i propagowanie spójności społecznej i pracy w godziwych warunkach. Dlatego też likwidacja ubóstwa jest jednym z zasadniczych celów EPS, jednocześnie jest to zasadniczy cel polityki współpracy na rzecz rozwoju. Zgodnie z art. 208 TFUE „polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”. Postanowienie to zatem uściśla, że głównym celem tej polityki jest „zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa”, przy czym „przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”. Ze względu na odesłanie do zasad i celów działań zewnętrznych UE art. 208 TFUE należy rozpatrywać w związku z art. 21 TUE. Ponadto w myśl konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju UE zobowiązała się do „propagowania spójności polityki na rzecz rozwoju, opartej na zapewnieniu, że Unia Europejska będzie uwzględniała cele współpracy na rzecz rozwoju [...] oraz że polityki te wspierają cele rozwoju”⁴⁸⁰. Z powyższych powodów dla zapewnienia efektywności EPS spójność odgrywa kluczową rolę. W ramach EPS może być analizowana na trzech ściśle ze sobą powiązanych poziomach: horyzontalnym, wertykalnym i instytucjonalnym.

3.1. Spójność horyzontalna

Ten typ spójności, o czym była już mowa powyżej, dotyczy celów tej polityki oraz instrumentów, za pomocą których jest ona realizowana. Generalnie możemy stwierdzić, iż widoczny jest brak spójności pomiędzy celami EPS. Zjawisko to jest mocno podkreślone w literaturze⁴⁸¹. Z uwagi na fakt, iż nie ma wśród nich hierarchii, UE często staje w obliczu wyboru: interesy czy wartości, oraz którym z wartości nadać priorytet, a które potraktować „drugorzędnie” w danym określonym przypadku. Dylemat ten może oczywiście pomóc UE rozwiązać zasada zróżnicowania. Dla przykładu, czy nadać pierwszeństwo

⁴⁸⁰ Punkt 9 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

⁴⁸¹ C. Gebhard, *Coherence*, [w:] C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford 2011, s. 101-127; L. Hertog, S. Stross, *Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, „European Foreign Affairs Review” 2013, Vol. 18, No 3, s. 373-388;

redukcji ubóstwa i zrównoważonemu rozwojowi, które bardzo mocno są podkreślane w umowach stowarzyszeniowych z państwami Europy Wschodniej, czy liberalizacji handlu? Drugim dylematem, który UE sama musi rozstrzygać, jest pytanie: demokracja czy stabilizacja? Wszystkie instrumenty na pierwszym miejscu podkreślają promowanie demokracji, praw człowieka, praworządności, dobrych rządów oraz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego, natomiast UE na pierwszym miejscu stawia bezpieczeństwo i stabilność, co w praktyce oznacza współpracę z reżimami niedemokratycznymi⁴⁸². Zdarzają się głosy, iż w sytuacji braku stabilizacji w takim państwie sąsiedzkim UE będzie dążyła do jej ustabilizowania, kosztem pominięcia wartości takich jak demokracja czy poszanowanie praw człowieka⁴⁸³. W literaturze wskazuje się, iż do wybuchu Arabskiej Wiosny zasadniczym celem współpracy UE z jej południowymi sąsiadami były wartości takie jak: demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, natomiast po jej wybuchu UE skupiła się z powrotem na bezpieczeństwie i stabilności. Co uwidoczniła się w przyjętych dokumentach rewizyjnych oraz instrumentach *soft law*, takich jak Priorytety partnerstwa z Egiptem, Tunezją czy Libią, w których kwestie zwalczania nielegalnej migracji i terroryzmu wymienione zostały jako główne cele współpracy⁴⁸⁴.

Kolejną kwestią, w której uwidocznił się w przeszłości brak spójności, był z jednej strony obowiązek poszanowania praw człowieka i udzielania pomocy humanitarnej, a z drugiej strony środki używane w kryzysie imigracyjnym. Powszechnie zarzucano agencji Frontex, iż nie wypełniała swojego zadania polegającego na ratowaniu rozbitków na morzu. Podczas gdy nie posiadała ona ani kompetencji w tym obszarze, ani zasobów, żeby takie działania prowadzić⁴⁸⁵. Warto jeszcze wskazać na zależności pomiędzy współpracą sektorową a promocją demokracji. W tej kwestii należy stwierdzić, iż w sytuacji, gdy współpraca pomiędzy UE a państwem sąsiedzkim jest zinstytucjonalizowana, a prawo UE w danym obszarze, np. konkurencji, środowiska czy migracji jest sformułowane w sposób szczegółowy i konkretny, implementacja takich przepisów w państwie sąsiedzkim nastąpiła w całości np. w Jordanii, Maroku, Mołdawii czy na Ukrainie⁴⁸⁶.

W przypadku instrumentów, z pomocą których EPS jest realizowana, główny zarzut w przypadku PD i Agend stowarzyszeniowych może dotyczyć zbyt wielu niedoprecyzowanych, zbyt ogólnie sformułowanych celów współpracy. Z tego powodu po ostatniej

⁴⁸² T.A. Börzel, V. van Hüllen, *One voice, one message, but conflicting goals: Cohesiveness and consistency in the European neighbourhood Policy*, „Journal of European Public Policy” 2014, Vol. 21, No 7, s. 1033-1049.

⁴⁸³ *Ibidem*, s. 1035.

⁴⁸⁴ A. Dandashly, *op. cit.*, s. 39.

⁴⁸⁵ N. Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, „IAI Working Paper” 2013, No 11, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1119.pdf> [dostęp: 18.12.2019]..

⁴⁸⁶ T. Freyburg, S. Lavenex, F. Schimmelfennig, T. Skripka, A. Wetzel, *Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy*, „Democratization” 2011, Vol. 8, No 4, s. 1026-1054.

rewizji założeń EPS postanowiono, iż zostaną one zastąpione przez Priorytety partnerstwa, w których liczba celów i obszarów współpracy będzie znacznie ograniczona.

3.2. Spójność wertykalna

Ten typ spójności dotyczy relacji pomiędzy UE i państwami członkowskimi oraz samymi państwami członkowskimi, mającymi na celu zapewnienie zbieżności celów oraz interesów EPS wobec państw sąsiedzkich. W tym przypadku poszczególne państwa członkowskie mają różne cele i wizje swoich bilateralnych relacji z poszczególnymi państwami sąsiedzkimi, przez co zapewnienie spójności wertykalnej jest bardzo dużym wyzwaniem, o ile nie jest skazane na niepowodzenie. Aby móc osiągnąć ją chociaż w minimalnym zakresie, państwa członkowskie powinny mniej powoływać się na swoje interesy narodowe, a bardziej pamiętać o wspólnych celach, zwłaszcza w kontekście EPS⁴⁸⁷. W tej sytuacji widoczny był brak spójnych działań w pierwszej fazie konfliktu wewnętrznego w Libii, w trakcie którego władze Francji niemal natychmiast uznały Narodową Radę Tymczasową za przedstawiciela narodu libijskiego, co uniemożliwiło wypracowanie jednego stanowiska UE w stosunku do kryzysu libijskiego⁴⁸⁸. W przypadku tego konfliktu widoczny był również brak spójności w podejściu państw członkowskich do kwestii operacji militarnej w Libii. Wówczas rząd niemiecki wstrzymał się od głosu w trakcie głosowania nad Rezolucją Rady Bezpieczeństwa nr 1973 dotyczącą sytuacji Libii⁴⁸⁹. Brak spójności wertykalnej szczególnie widoczny jest w relacjach UE z Rosją⁴⁹⁰. Dotyczy to zwłaszcza dwóch kwestii: budowy gazociągu Nordstream II oraz rozszerzenia unijnych sankcji, na które nie zgadzają się takie państwa jak: Włochy, Grecja, Cypr, Austria, Węgry oraz część polityków z Niemiec i Francji⁴⁹¹. Widoczny był również brak spójności pomiędzy państwami członkowskimi w trakcie negocjacji umów stowarzyszeniowych z państwami Europy Wschodniej, dotyczących zwłaszcza kwestii przyszłego ich członkostwa w UE. W trakcie negocjacji umowy stowarzyszeniowej z Mołdawią oraz Ukrainą takie państwa jak: Polska, Rumunia, państwa bałtyckie oraz Czechy optowały za włączeniem klauzuli o przyszłym członkostwie do tekstu umowy.

⁴⁸⁷ H. Maurer, L. Simao, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, [w:] A. Boening, J. Kremer, A. Van Loon, *Global Power Europe*, Vol. 1: *Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, Berlin 2013, s. 14.

⁴⁸⁸ N. Koenig, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁸⁹ United Nations Security Council, Resolution 1973 (2011), Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/Res/1973 (2011).

⁴⁹⁰ R. Parkes, A. Sobják, *Understanding EU Action during „Euromaidan”: Lessons for Next Phase*, „PISM Strategic File” 2014, No. 5(41).

⁴⁹¹ F. Wessalu, *Will the EU prolong Economic Sanctions against Russia?*, European Council on Foreign Relations, 16 Maj 2016 r.; H. Kostanyan, S. Meister, *Ukraine, Russia, and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process*, „CEPS Working Document” 2016, No 432, s. 8.

Przeciwnie zdanie miały Francja, Włochy i Hiszpania⁴⁹². Jako kompromisowe rozwiązanie w preambule obu umów zawarto klauzulę, iż UE i państwa członkowskie dostrzegają europejskie aspiracje i dążenia obu tych państw oraz iż umowa stowarzyszeniowa pozostawia kwestię akcesji obu tych państw jako otwartą.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż spójność wertykalna w ramach EPS jest bardzo słaba. Nad wspólną, jedną unijną EPS przeważają bilateralne relacje pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi a danym państwem sąsiedzkim.

3.3. Spójność instytucjonalna

Konieczność zapewnienia spójności EPS dotyczy również jej wymiaru instytucjonalnego. Zadanie kształtowania EPS należy do trzech instytucji UE: Rady Europejskiej, Rady, KE, wspomaganych w tym celu przez Wysokiego Przedstawiciela⁴⁹³. W tym przypadku możemy stwierdzić, iż współpraca pomiędzy nimi odbywa się prawidłowo i bez większych zakłóceń.

Rada Europejska to instytucja o międzyrządowym charakterze, na forum której zapadają najważniejsze decyzje polityczne dotyczące UE. Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”. Jej członkami są szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący KE⁴⁹⁴. Ponadto w jej pracach uczestniczy Wysoki Przedstawiciel. Stanowi ona zatem forum, w ramach którego szefowie państw i rządów uzgadniają najważniejsze kwestie polityczne, w tym również należące do obszaru relacji z państwami sąsiedzkimi w ramach EPS, inicjują działania w stosunku do najbliższego sąsiedztwa, czego przykładem jest zgłoszona najpierw na forum tej instytucji inicjatywa PW (w 2011 r. zgłoszona została agenda demokratyczna w ramach EPS, a w drugiej połowie 2012 r. zgłoszono inicjatywę wzmocnienia wymiaru południowego EPS), oraz aprobują propozycje programowe KE i Wysokiego Przedstawiciela w kontekście EPS, co widoczne jest w przyjmowanych po zakończeniu spotkań konkluzjach. Istotna rola w tej materii przypada Przewodniczącemu Rady Europejskiej, do zadań którego należy: zapewnienie ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym KE i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych; wspomaganie osiągnięcia spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej, a także reprezentowanie UE na arenie międzynarodowej „na swoim poziomie” oraz „w zakresie swojej właściwości”

⁴⁹² H. Kostanyan, *Examining the discretion of the EEAS: What power to act in the EU-Moldova association agreement?*, „European Foreign Affairs Review” 2014, Vol. 19, No. 3, s. 373-392.

⁴⁹³ T. Christiansen, *The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive „Institutional Balance”?*, [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *European Union Law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 228-247.

⁴⁹⁴ U. Puetter, *The Latest Attempt at Institutional Engineering: The Treaty of Lisbon and Deliberative Intergovernmentalism in EU Foreign and Security Policy*, [w:] P.J. Cardwell, *op. cit.*, s. 17-34.

w sprawach dotyczących WPZiB, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela. W tym momencie należy zauważyć, iż przepis ten może wywołać spory kompetencyjne pomiędzy tymi organami, gdyż TUE nie określił precyzyjnie podziału kompetencji pomiędzy nimi⁴⁹⁵. Taki potencjalny spór kompetencyjny w obszarze WPZiB może również dotyczyć państw sąsiedzkich współpracujących z UE w ramach EPS, gdyż jest to obszar niezwykle istotny we wzajemnych relacjach pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w tę politykę.

W przypadku Rady najważniejsze decyzje dotyczące tworzenia, funkcjonowania i rewizji EPS były podejmowane przez Radę ds. Ogólnych. Decyzje te dotyczą dwóch głównych obszarów: po pierwsze, akceptacji propozycji KE dotyczących kształtu EPS, a po drugie, jej wymiaru finansowego. Na poziomie współpracy sektorowej główne decyzje zapadały w ramach Rady ds. współpracy w obszarze Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Rady ds. Konkurencji, Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, Rady ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury czy Rady ds. Ochrony Środowiska.

Jednak najważniejszą rolę operacyjną w ramach EPS odgrywa KE i jej Dyrekcja Generalna ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), które odpowiadają za politykę UE dotyczącą działań w dziedzinie rozszerzenia oraz relacji ze wschodnimi i południowymi sąsiadami UE⁴⁹⁶. DG NEAR zajmuje się koordynacją EPS zarówno na poziomie ogólnym, jak i na poziomie sektorowym oraz zapewnieniem jej spójności z innymi działaniami zewnętrznymi UE. W jej ramach Dyrekcja B zajmuje się współpracą z państwami basenu Morza Śródziemnego, a Dyrekcja C – z państwami Europy Wschodniej⁴⁹⁷. Do głównych funkcji KE należą: przedstawianie RE i Radzie propozycji dotyczących celów, zasad, funkcjonowania EPS oraz jej zakresu przedmiotowego; przygotowanie raportów krajowych; negocjowanie PD, Agend stowarzyszeniowych oraz Partnerstw priorytetowych; implementacja tej polityki; monitoring i publikacja corocznych sprawozdań na temat realizacji założeń tej polityki w wymiarze krajowym i regionalnym; przedstawianie propozycji rewizji założeń EPS; prowadzenie dialogu z krajami partnerskimi; koordynacja współpracy finansowej z krajami partnerskimi. W wykonywaniu swoich funkcji KE wspomagana jest przez Wysokiego Przedstawiciela, który „odpowiada w ramach KE za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii”, a w ramach EPS Wysoki Przedstawiciel jako wiceprzewodniczący KE reprezentuje UE w relacjach

⁴⁹⁵ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony*, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 97-99.

⁴⁹⁶ Więcej informacji na temat zadań DG NEAR znajduje się na stronie: https://ec.europa.eu/info/departments/european-neighbourhood-policy-and-enlargement-negotiations_pl#responsibilities [dostęp: 23.09.2019].

⁴⁹⁷ Schemat struktury organizacyjnej DG NEAR: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/organisation-chart-dg-near_february2016_en.pdf [dostęp: 23.09.2019].

z państwami sąsiedzkimi, jednakże w przypadku EPS zadanie to spoczywa na Komisarzy UE do spraw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia. W związku z tym faktem, po wejściu w życie TL, UE reprezentowana jest w państwach sąsiedzkich objętych EPS przez Wysokiego Przedstawiciela (w odniesieniu do zagadnień dotyczących WPZiB) oraz Komisarza UE do spraw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (w odniesieniu do pozostałych kwestii), w związku z tym ich działania mają charakter uzupełniający się, a nie konkurencyjny czy wykluczający się nawzajem⁴⁹⁸. Fakt ten widoczny jest również w tym, iż od grudnia 2009 r. w ramach EPS nie są już wydawane wyłącznie komunikaty KE, ale Wspólne komunikaty KE i Wysokiego Przedstawiciela. Ponadto Wysoki Przedstawiciel, zapewniając zgodność, spójność i skuteczność działań zewnętrznych UE, zarządza unijnymi instrumentami pomocy zewnętrznej takimi jak Europejski Instrument Sąsiedztwa.

Ważną rolę w ramach EPS odgrywa również ESDZ⁴⁹⁹. Zgodnie z art. 9 decyzji ustanawiającej ESDZ do jej kompetencji należy programowanie i zarządzanie środkami wsparcia finansowego krajów partnerskich w ramach EPS. W szczególności ESDZ przygotowuje dla KE decyzje w sprawie strategicznych wieloletnich działań finansowych oraz w odniesieniu do EIS przygotowuje wnioski dotyczące zmian w rozporządzeniu ustanawiającym EIS i dokumentach programowych, równoległe zmiany takie przeprowadzane są w KE pod nadzorem komisarza odpowiedzialnego za EPS, które następnie przedkładane są wspólnie z Wysokim Przedstawicielem KE w celu ich przyjęcia⁵⁰⁰. Proces ten wymaga zatem wspólnej wizji zmian w funkcjonowaniu powyższych instrumentów oraz skoordynowanych działań w ramach ESDZ, która podlega Wysokiemu Przedstawicielowi oraz KE⁵⁰¹.

Kwestią niezwykle istotną jest zapewnienie spójności działań wszystkich unijnych instytucji w trakcie negocjacji tekstu umowy stowarzyszeniowej. W proces ten zaangażowanych jest kilka unijnych instytucji. Kwestie dotyczące zagadnień współpracy politycznej oraz bezpieczeństwa negocjowane są przez ESDZ, natomiast kwestie

⁴⁹⁸ H. Kostanyan, *Examining...*, s. 373-392; H. Kostanyan, J. Orbie, *The EEAS discretionary power within the Eastern Partnership: In search of the highest possible denominator*, „Journal of Southeast European and Black Sea Studies” 2013, no 13(1), s. 45-62.

⁴⁹⁹ L. Erkelens, S. Blockmans, *Setting Up the European External Action Service: An act of institutional balance*, „European Constitutional Law Review” 2013, no 8(2), s. 246-279; M. Furness, *Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2013, no 18(1), s. 103-126; C. Mik, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, [w:] K. Kłafkowska-Waśniowska, M. Mataczyński, R. Sikorski (red.), *Problemy polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa Profesora Mariana Kępińskiego*, Warszawa 2012, s. 477-521; M. Zieliński, *Charakter prawny i zadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 10, s. 85-97.

⁵⁰⁰ Art. 11 ust. 3 i ust. 5 Decyzji ESDZ; N. Helwig, P. Ivan, H. Kostanyan, *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of EEAS*, Brussels 2013, <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=7874&pdf=EEAS%202%20years%20on.pdf> [dostęp: 15.12..2019].

⁵⁰¹ N. Helwig, P. Ivan, H. Kostanyan, *op. cit.*

poświęcone współpracy handlowej negocjuje DG ds. Handlu. Niemniej jednak zagadnienia dotyczące współpracy sektorowej, np. energii, transportu, środowiska, współpracy finansowej negocjowane są przez właściwe do tego Dyrekcje Generalne. Nie jest to proces łatwy, o czym świadczą dwa następujące przykłady. W trakcie negocjacji Umowy stowarzyszeniowej z Mołdawią ESDZ uznała to państwo sąsiedzkie za „ważne” z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności UE, natomiast DG ds. Handlu uznała je za „nieistotne” z punktu widzenia wymiany handlowej, w związku z czym zaangażowała niewielkie swoje zasoby w proces negocjacji DCFTA, który z tego powodu przeciągał się w czasie. Dodatkowo państwa członkowskie bardzo ograniczyły mandat negocjacyjny ESDZ, głównie w obszarach tzw. „wrażliwych”, tj. dialogu politycznego, WPZiB oraz współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁵⁰². W przypadku natomiast negocjacji Umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, w obszarze zapewnienia obowiązku zbliżania ustawodawstwa krajowego do prawa UE, pojawił się różny język prawniczy dotyczący różnych obszarów współpracy. W tym przypadku mieliśmy do czynienia z rozbieżnościami językowymi, użytymi przez różne unijne dyrekcje generalne, które, gdyby nie zostały usunięte, mogłyby doprowadzić do braku implementacji postanowień umowy przez stronę ukraińską⁵⁰³.

4. Wnioski

EPS to unijna bilateralna polityka zewnętrzna, w ramach której ustanowione zostały cztery partnerstwa regionalne mające na celu uzupełnienie dwustronnej współpracy o komponent wielostronny. Zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 1 akapit 2 TUE ich podstawowym celem jest „sprzyjanie wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów”. Jak udowodniono w niniejszym rozdziale, każde z funkcjonujących czterech partnerstw regionalnych to zadanie wypełnia. Najważniejsze jednak jest to, iż w ramach ich zadań szczegółowych podmioty w nich uczestniczące zobowiązały się do wspierania współpracy regionalnej, rozwoju synergii i rozwiązań regionalnych w odpowiedzi na specyficzne uwarunkowania geograficzne, problemy gospodarcze i społeczne każdego z regionów. Podkreślenia wymaga fakt, iż każde z partnerstw oparte zostało na zobowiązaniu do przestrzegania podstawowych wartości, takich jak: demokracja, praworządność oraz przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, zasad gospodarki wolnorynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów. W konsekwencji przekształciły się one w aktywne fora wymiany poglądów i współpracy w różnych dziedzinach, od handlu

⁵⁰² H. Kostanyan, *Examining...*, s. 373-392.

⁵⁰³ G. Van der Loo, *The EU-Ukraine association agreement and deep and comprehensive free trade area: A new legal instrument for EU integration without membership?*, Leiden 2016, s. 58.

po energetykę, transport, edukację, mobilność, ochronę środowiska, określające ramy współpracy w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

EPS jest równocześnie wieloaspektową unijną polityką zewnętrzną, charakteryzującą się wysokim poziomem złożoności, co oznacza, iż dla zapewnienia jej efektywnego działania spójność odgrywa kluczową rolę, zarówno w aspekcie instytucjonalnym, jak też horyzontalnym i wertykalnym. Co w tym przypadku jest istotne, to niesprzeczność podejmowanych działań oraz brak ich powielania, zarówno przez instytucje UE, jak i państwa członkowskie, w celu stworzenia bezkolizyjnych i zharmonizowanych powiązań między elementami składowymi określonej całości. Działania takie powinny się uzupełniać oraz wspierać w realizacji założonych celów. Z powyższych powodów spójność dotyczy przede wszystkim wymiaru instytucjonalnego EPS. W tym przypadku posiada ona charakter administracyjno-prawny, odnoszący się do prawnych aspektów funkcjonowania unijnych instytucji w ramach omawianej polityki. Zadanie zapewnienia synergii w ramach tej polityki należy do: Rady Europejskiej, Rady, KE, ESDZ wspomaganym przez Wysokiego Przedstawiciela. Z tego powodu najistotniejsze są postanowienia art. 13 ust. 2 TUE, zobowiązującego instytucje UE do działania wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych im przez postanowienia traktatów oraz art. 21 ust. 3 TUE zobowiązującego Radę, KE i Wysokiego Przedstawiciela do współpracy w celu osiągnięcia spójności. Poza tym niezbędne jest rozgraniczenie kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi i w tym przypadku zastosowanie znajduje zasada kompetencji powierzonych określona w art. 5 TUE oraz wymieniona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy pomiędzy UE i państwami członkowskimi. Generalnie możemy stwierdzić, iż ten typ funkcjonowania spójności należy ocenić pozytywnie. Aczkolwiek można by ją poprawić np. w obszarze zwiększenia koordynacji pomiędzy ESDZ a Dyrekcjami Generalnymi KE. Krytycznie należy jednak ocenić spójność horyzontalną EPS. W ramach tej polityki, obok umów międzynarodowych, UE przyjmuje również porozumienia niewiążące prawnie, tj. PD, Agendy stowarzyszeniowe, Priorytety partnerstwa, Memorandum Porozumienie o współpracy energetycznej czy Partnerstwo na rzecz mobilności. Zawarte są w nich cele współpracy, zarówno ogólne, jak i szczegółowe, które powinny się uzupełniać i wzmacniać, a nie dublować. Z tego powodu powinny zostać one ograniczone i zhierarchizowane. Wszystkie zainteresowane podmioty powinny mieć pewność, iż w ramach EPS jako priorytet traktuje się na pierwszym miejscu wartości lub bezpieczeństwo i stabilizację. W chwili obecnej takiej pewności nie mamy. Natomiast spójność wertykalną należy ocenić jako niewystarczającą. W tym przypadku nadal przeważają interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich, które osłabiają skuteczność unijnej polityki wobec państw sąsiedzkich

Rozdział IV

Instrumenty centralne konstrukcji prawnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

A. Uwagi ogólne

Wszystko, co do tej pory powiedziano o EPS, jest wynikiem współpracy instytucji UE i państw członkowskich, mającej na celu stworzenie efektywnej, kompleksowej i spójnej unijnej polityki zewnętrznej skierowanej do państw sąsiedzkich. Jednakże sam mechanizm, w tym przypadku stworzony na płaszczyźnie międzyorganizacyjnej, nie wystarczy, aby założone cele zrealizować. Brakuje mu bowiem formy bezpośrednich kontaktów pomiędzy UE oraz zainteresowanym nawiązaniem takiej współpracy państwem sąsiedzkim. Z tego powodu konstrukcji i charakteru prawnego EPS nie można rozpatrywać w oderwaniu od instrumentów zawieranych przez tę organizację z państwem sąsiedzkim. Dokonując analizy powyższego zagadnienia, w pierwszej kolejności należy odwołać się po postanowień wielokrotnie już przywoływanego art. 8 ust. 2 TUE. W analizowanym przypadku szczególnie istotne jest to, iż UE pozostawiona została decyzja odnośnie do formy instrumentu/instrumentów kształtowania tej polityki. Traktat w ustępie 1 wyłącznie określa, iż UE rozwija „szczególne stosunki” z państwami sąsiedzkimi, nie określając, za pomocą jakiego/jakich instrumentu/instrumentów ma to robić. Ustęp 2 wyłącznie przewiduje, iż UE „może” zawierać „specjalne umowy” z zainteresowanymi państwami sąsiedzkimi. Zawarcie umów sąsiedzkich przewidziane jest również w zapisach Strategii, ale wyłącznie dopiero po zakończonym sukcesem procesie implementacji zapisów zawartych w PD, Agendzie stowarzyszeniowej oraz Priorytetach partnerstwa. Zatem pełna realizacja wspólnie uzgodnionych priorytetów współpracy w nich określonych otworzy możliwość zawarcia nowej „specjalnej umowy” z państwem sąsiedzkim. Samo określenie, iż UE „może” zawierać specjalne z państwami sąsiedzkimi, świadczy o tym, iż to UE pozostawiono swobodę w podjęciu decyzji w przedmiocie formy instrumentu/instrumentów regulujących

współpracę z państwami sąsiedzkimi. Oznacza to, iż może ona odbywać się na podstawie umowy sąsiedzkiej, jak również na podstawie każdej innej umowy międzynarodowej przewidzianej w postanowieniach traktatów, zwłaszcza umowy stowarzyszeniowej. Podkreślić należy, iż dotychczas nie została zawarta żadna umowa sąsiedzka na podstawie postanowień niniejszego artykułu. Otwarte pozostaje zatem pytanie, za pomocą jakiego/ jakich instrumentu/instrumentów UE prowadzi EPS, która ma na celu ustanowienie „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”.

Dokonując szczegółowej analizy powyższego zagadnienia, zauważamy, iż konstrukcja prawna EPS jest zagadnieniem niezwykle złożonym i skomplikowanym. Generalnie możemy stwierdzić, iż obecnie składa się z dwóch kategorii instrumentów: centralnych i uzupełniających. Do kategorii instrumentów centralnych zalicza się umowa międzynarodowa. Fakt ten oznacza, iż kategoria ta obejmuje jeden instrument zewnętrzny, wiążący prawnie i zawierany w ramach porządku międzynarodowego przez UE z państwem sąsiedzkim. Patrząc na zakres przedmiotowy współpracy, instrumenty centralne możemy podzielić na kompleksowe, tj. takie, w których określone zostały ogólne i ramowe zobowiązania stron, w tej kategorii mieszczą się umowy stowarzyszeniowe oraz PCA, oraz umowy sektorowe, które regulują wyłącznie jedną „szczegółową” dziedzinę współpracy. W analizowanym przypadku są to: umowy o readmisji i umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Nie jest to jednak kategoria jednorodna prawnie. Instrumenty centralne zawierane są albo przez UE samodzielnie w ramach jej kompetencji wyłącznych, co dotyczy umowy o readmisji i umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz, albo przez UE wspólnie z państwami członkowskimi, co dotyczy umowy stowarzyszeniowej oraz PCA. Druga kategoria obejmuje instrumenty uzupełniające. W analizowanym przypadku składa się ona z dwóch grup instrumentów: międzynarodowych, w skład których wchodzi porozumienie niewiążące prawnie, oraz unijnych, w skład których wchodzi rozporządzenie. Do pierwszej grupy zalicza się porozumienie niewiążące prawnie. Jak sama jego nazwa wskazuje, w przeciwieństwie do umowy międzynarodowej nie ma ono charakteru wiążącego prawnie. Jeszcze bardziej interesujące jest to, iż podobnie jak w przypadku instrumentów centralnych tę grupę instrumentów możemy również podzielić na kompleksowe porozumienia niewiążące prawnie, czyli takie, które regulują całokształt wzajemnych relacji, oraz sektorowe porozumienia niewiążące prawnie, które obejmują wyłącznie współpracę w jednym obszarze: energetyki oraz mobilności. Druga grupa obejmuje instrumenty wewnętrzne. W analizowanym przypadku w skład tej grupy wchodzi obecnie jeden instrument, przyjęty przez instytucje UE w ramach unijnego porządku prawnego, którym jest rozporządzenie. Na jego podstawie ustanowiony został instrument finansowy – EIS – którego głównym zadaniem jest udzielanie wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim w procesie transformacji. Jest to jednocześnie instrument autonomiczny o charakterze wiążącym prawnie.

B. Umowa międzynarodowa w prawie Unii Europejskiej

1. Pojęcie i rodzaje umów międzynarodowych

W doktrynie prawa międzynarodowego umowa międzynarodowa definiowana jest jako zgodne oświadczenie woli podmiotów prawa międzynarodowego tworzące prawa i obowiązki dla stron, które może przybrać formę ustną lub pisemną⁵⁰⁴. Z przytoczonej definicji wynika, iż umowa międzynarodowa jest wspólnym i zgodnym oświadczeniem co najmniej dwóch podmiotów prawa międzynarodowego, ma charakter wzajemny i może być zawarta zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Ponadto podmiot prawa międzynarodowego może wyrazić swoją wolę w formie wyraźnej lub milczącej, która w tym ostatnim przypadku będzie oznaczać określoną praktykę. W relacjach międzynarodowych występuje ona pod różnymi nazwami, jako: traktat, konwencja, porozumienie, układ, pakt, karta, konstytucja, statut, konkordat czy deklaracja⁵⁰⁵. STSM w opinii doradczej w sprawie *austriacko-niemieckiego reżimu celnego* stwierdził, iż „zobowiązania mogą być przyjmowane w formie traktatów, konwencji, deklaracji, porozumień, protokołów lub wymiany not”⁵⁰⁶.

Legalną definicję umowy międzynarodowej znajdziemy w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (KWPT) z 23V1969 r. Artykuł 2 ust. 1 lit. a określa traktat jako „porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym, czy w dwóch lub więcej dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę”⁵⁰⁷. Z cytowanego fragmentu wynika, że pojęcie traktatu zawarte w KWPT jest znacznie węższe od ogólnej definicji umowy międzynarodowej, gdyż obejmuje wyłącznie traktaty zawierane pomiędzy

⁵⁰⁴ A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2007, s. 30-72; W. Czapliński, *Podstawowe zagadnienia prawa umów międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 22-46; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 57; O. Dörr (ed.), *The Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Heidelberg 2012, s. 16-32; D.B. Hollis, A. Aust (eds.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford 2012, s. 14; M. Frankowska, *Umowa międzynarodowa. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Warszawa 1977; *eadem*, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997; S.E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1975, s. 12-26; J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa 2003, s. 41; A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 31-87.

⁵⁰⁵ A. Cassese, *op. cit.*, s. 118. Autor zauważa, iż: „Najczęstszym środkiem tworzenia norm międzynarodowych są umowy. Są one nazywane również traktatami, konwencjami, protokołami, paktami i aktami itp. Terminologia zmienia się, ale treść pozostaje ta sama: wszystkie one odnotowują wyrażenie woli dwóch lub więcej podmiotów międzynarodowych w celu uregulowania ich interesów przez normy międzynarodowe”.

⁵⁰⁶ Opinia doradcza w sprawie *austriacko-niemieckiego reżimu celnego*, Permanent Court of International Justice Publications (PCIJ Publ.) 1931, seria A/B, nr 41, s. 14.

⁵⁰⁷ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439; C. Mik, *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. wobec konstytucjonalizacji traktatów*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszona-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej*, Warszawa 2009, s. 89-95.

państwami w formie pisemnej, regulowane jest normami prawa międzynarodowego i bez względu na szczególną nazwę. Niemniej jednak oprócz państw zdolność traktatową posiadają również inne podmioty prawa międzynarodowego, a w szczególności organizacje międzynarodowe, których jednak powyższa definicja nie obejmuje, co potwierdza art. 3 KWPT. W wyroku w sporze kompetencyjnym w sprawie *Afryki Południowo-Zachodniej* MTS orzekł, iż mandat Rady Ligi Narodów, który przybrał formę rezolucji tej instytucji, w stosunku do Afryki Południowo-Zachodniej jest umową międzynarodową, gdzie stronami są mandatariusz i Liga Narodów⁵⁰⁸. MTS wówczas orzekł, iż umowa międzynarodowa może zostać zawarta nie tylko pomiędzy państwami, lecz również pomiędzy innymi podmiotami prawa międzynarodowego, a nazwa nie jest czynnikiem decydującym o charakterze porozumienia międzynarodowego. Z tego powodu w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z 21 III 1986 r. (KWPT z 1986 r.) również znajduje się definicja umowy międzynarodowej, niemniej jednak obejmująca o wiele szerszy zakres podmiotowy niż w przypadku KWPT⁵⁰⁹. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a „traktat oznacza międzynarodowe porozumienie regulowane przez prawo międzynarodowe i zawarte w formie pisemnej pomiędzy jednym lub więcej państwem lub jedną lub więcej organizacją międzynarodową lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym, czy w dwóch lub więcej dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę”. Również w tym przypadku pojęcie traktatu jest węższe od ogólnej definicji umowy międzynarodowej występującej w doktrynie. Traktat oznacza porozumienie pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami prawa międzynarodowego, którymi mogą być państwa lub organizacje międzynarodowe; jest to zgodne i wyraźne oświadczenie woli tych podmiotów, zawarte wyłącznie w formie pisemnej, które może być ujęte w jednym, dwóch lub więcej związanych ze sobą dokumentach, jest regulowane przez prawo międzynarodowe, co oznacza, iż wywołuje skutki prawne w jego sferze oraz jest to porozumienie, w którym istotny jest zamiar wywołania skutków prawnych przez strony, a więc nie liczy się jego nazwa i forma. Określenie „traktat” obejmuje wyłącznie porozumienia zawarte w formie pisemnej. Niemniej jednak cytowany już art. 3 KWPT stwierdza, że fakt, iż porozumienie zawarte zostało w formie ustnej, nie przesądza o jego ważności dlatego też takie porozumienia znajdują się poza zakresem KWPT.

⁵⁰⁸ Sprawa Afryki Południowo-Zachodniej, *Etiopia p. Południowej Afryce i Liberia p. Południowej Afryce*, International Court of Justice Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders (ICJ Rep.) 1962, s. 330.

⁵⁰⁹ Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf [dostęp: 12.05.2018].

Sądy międzynarodowe w wielu orzeczeniach podkreślały, iż nie istnieją formalne przeszkody, aby umowa międzynarodowa zawarta została w formie innej niż pisemna, jednak warunkiem koniecznym w takim przypadku jest jej wzajemność⁵¹⁰. W wyroku w sprawie *testów nuklearnych na południowym Pacyfiku* MTS stwierdził, iż „czy deklaracja byłaby pisemna, czy ustna, nie czyni to zasadniczej różnicy, gdyż złożone zostały w szczególnych okolicznościach, mogą, zatem tworzyć zobowiązania międzynarodowe, bez konieczności zawierania ich w formie pisemnej”⁵¹¹. Zgodnie z przyjętą definicją nie jest istotne, czy traktat został ujęty w formie jednego, czy też dwu lub więcej związanych ze sobą dokumentów⁵¹². Dokumenty te zatem mogą stanowić sformalizowany w nich wyraz zgodnej woli dwóch lub większej liczby podmiotów prawa międzynarodowego⁵¹³. Zgodnie bowiem z art. 11 KWPT i art. 11 KWPT z 1986 r. podmioty mogą wyrazić zgodę na związanie się traktatem „w jakikolwiek uzgodniony sposób”. Bardzo dobrymi przykładem, obrazującym powyższy stan, są: podpisane w Brukseli w dniu 13 XII 2010 r. Porozumienie w formie wymiany listów między UE a Królestwem Marokańskim dotyczące wzajemnych środków liberalizacyjnych w odniesieniu do produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych oraz ryb i produktów rybołówstwa⁵¹⁴, oraz oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie do umowy, które TS w opinii 1/13 uznał za istotny element Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę (Konwencja). Konwencja przewiduje w art. 38 dwa powiązane dokumenty, mianowicie dokument przystąpienia oraz oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie. TS zauważył, iż oświadczenia woli zawarte w tych dwóch dokumentach są ze sobą zgodne, gdyż mają na celu wzajemne zobowiązanie się zgodnie z prawem międzynarodowym do stosowania w dwustronnych relacjach postanowień Konwencji. Tak więc TS uznał, że akt przystąpienia i oświadczenie o wyrażeniu zgody na takie przystąpienie stanowią łącznie – mimo zawarcia każdego z nich w odrębnym dokumencie – wyraz zgodnej woli zainteresowanych państw, które tworzą umowę międzynarodową⁵¹⁵. Skoro oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie złożone przez państwo członkowskie jest istotnym

⁵¹⁰ Sprawa Ihlena, PCIJ Publ. 1933, seria A/B, nr 13, s. 71; sprawa pewnych interesów niemieckich na polskim Górnym Śląsku, PCIJ Publ. 1926, seria A, nr 7, s. 70-75.

⁵¹¹ Sprawa testów nuklearnych na południowym Pacyfiku, ICJ Rep. 1974, s. 267.

⁵¹² Opinia 1/13 Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, ECLI: EU:C:2014:2303, pkt 37; sprawy połączone C-103/12 i C-165/12, *Parlament i Komisja p. Radzie*, ECLI: EU:C:2014:2400, pkt 61.

⁵¹³ Opinia 1/13, pkt 37.

⁵¹⁴ Porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczące wzajemnych środków liberalizacyjnych w odniesieniu do produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych oraz ryb i produktów rybołówstwa, a także zastąpienia protokołów 1, 2 i 3 oraz załączników do nich, jak również zmian do Układu euro-śródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Królestwem Maroka z drugiej strony, Dz.U. UE L 241 z 7.9.2012 r., s. 2-47.

⁵¹⁵ Opinia 1/13, pkt 41.

elementem umowy międzynarodowej zawartej z państwem trzecim, to mieści się ono w pojęciu umowy w rozumieniu art. 218 ust. 1 i 11 TFUE, pod warunkiem jednak, że chodzi o umowę przewidywaną przez UE w rozumieniu tych samych postanowień.

Podmioty prawa międzynarodowego takie jak państwa i organizacje międzynarodowe mogą wyrazić swoją wolę zarówno w formie aktu dwu- lub wielostronnego, zawierając umowę bilateralną lub multilateralną, jak też w formie aktu jednostronnego. Ten ostatni przykład wynika z orzecznictwa MTS, który w przywoływanym już wyroku w sprawie *testów nuklearnych na południowym Pacyfiku* uznał, iż deklaracje złożone publicznie przez prezydenta Francji, konferencję prasową premiera i ministra obrony narodowej Francji oraz przemówienie ministra spraw zagranicznych Francji w ZO ONZ dotyczące zaprzestania prób z bronią jądrową są dla Francji wiążące, bez znaczenia dla powstania zobowiązania jest reakcja innych państw, jak również okoliczności, w jakich zostały one złożone⁵¹⁶. Istotne jest jednak to, aby wola ta była wyrażona przez kompetentny do tego organ państwa lub instytucję organizacji międzynarodowej oraz w sposób niebudzący wątpliwości. Kwestią taką zajmował się również TS, który w wyroku wydanym 26 XI 2014 r. w sprawach połączonych *Parlament i Komisja przeciwko Radzie* musiał udzielić odpowiedzi na pytanie o charakter prawny wydanej 16 XII 2011 r. „Deklaracji Unii Europejskiej w sprawie przyznania uprawnień do połowów na wodach Unii w wyłącznej strefie ekonomicznej u wybrzeży Gujany Francuskiej statkom rybackim pływającym pod banderą Boliwariańskiej Republiki Wenezueli” (Deklaracja)⁵¹⁷. Musiał zatem rozstrzygnąć, czy Deklaracja spełnia przesłanki konieczne do tego, aby można było ją uznać za umowę w rozumieniu art. 62 ust. 2 Konwencji o prawie morza⁵¹⁸. Podczas rozprawy, gdy strony poproszono o określenie statusu Deklaracji na gruncie prawa międzynarodowego, PE i KE zajęły stanowisko, podzielane także przez rząd hiszpański, zgodnie z którym Deklaracja stanowi akt jednostronny i wywołuje skutki równoznaczne ze skutkami umowy międzynarodowej. Rząd francuski uznał Deklarację za umowę międzynarodową. Rada natomiast stwierdziła, iż Deklaracja jest aktem wiążącym jednostronnie oraz jest częścią składową umowy międzynarodowej, której postanowienia zostały przyjęte przez

⁵¹⁶ Sprawa testów nuklearnych na południowym Pacyfiku, pkt 267.

⁵¹⁷ Sprawy połączone C-103/12 i C-165/12, *Parlament Europejski i Komisja Europejska p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2400.

⁵¹⁸ W dniu 10.12.1982 r. w Montego Bay została podpisana Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (zwana dalej „konwencją z Montego Bay”), weszła w życie w dniu 16.11.1994 r. Konwencja ta została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23.03.1998 r. (Dz.U. UE L 179, s. 1). Artykuł 62 zatytułowany „Wykorzystanie żywych zasobów” i w ust. 2 stanowi, iż: „Państwo nadbrzeżne określa swoją zdolność połowową w odniesieniu do żywych zasobów wyłącznej strefy ekonomicznej. Jeżeli państwo nadbrzeżne nie może pozyskać całego dopuszczalnego połowu, udostępnia ono innym państwom nadwyżkę dopuszczalnego połowu na podstawie umów lub innych układów, i zgodnie z zasadami, warunkami, ustawami i innymi przepisami prawnymi wymienionymi w ustępie 4, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień artykułów 69 i 70, zwłaszcza w odniesieniu do wymienionych tam państw rozwijających się”.

Wenezuelę w momencie zwrócenia się przez nią z wnioskiem o przyznanie upoważnień do połowów. TS uznał Deklarację za akt skierowany przez UE, działającą w miejsce danego państwa nadbrzeżnego, do Wenezueli, w którym UE proponuje temu państwu wykorzystywanie części nadwyżki dopuszczalnego połowu w wyłącznej strefie ekonomicznej Gujany pod warunkiem przestrzegania pewnych wyraźnie określonych zasad, do których należy w szczególności warunek, zgodnie z którym państwo to winno zapewnić, iż prowadzące połowy w tej strefie statki pływające pod jego banderą będą przestrzegać mających zastosowanie do tej strefy unijnych przepisów wspólnej polityki rybołówstwa. Po tym, jak Deklaracja została podana do wiadomości władzom Wenezueli, państwo to potwierdziło jej otrzymanie i zareagowało w dwojaki sposób. Po pierwsze, przekazało ono formalnie UE wnioski o przyznanie upoważnienia do połowów dla pływających w wyłącznej strefie ekonomicznej Gujany pod jego banderą statków. Po drugie, wyraziło niepokój odnośnie do istnienia ewentualności zakwestionowania Deklaracji, zwracając się do Rady o udzielenie informacji w kwestii tego, czy zamiar podważenia ważności zaskarżonej decyzji, z jakim nosi się PE, może wywrzeć wpływ na działalność połowową prowadzoną przez pływające w tej strefie pod jego banderą statki. Zdaniem TS powyższe zachowanie Wenezueli świadczy o tym, iż uznała Deklarację za ofertę w przedmiocie wykorzystywania, na określonych w tym dokumencie warunkach, części nadwyżki dopuszczalnego połowu w wyłącznej strefie ekonomicznej Gujany, do której miała się ona ustosunkować. W związku z czym złożoną przez UE Deklarację i jej przyjęcie przez Wenezuelę należy uznać łącznie za zawartą przez te dwa podmioty umowę w przedmiocie upoważnienia do wykorzystania na określonych w tej deklaracji warunkach części nadwyżki dopuszczalnego połowu w wyłącznej strefie ekonomicznej Gujany⁵¹⁹. Ze względu na to, iż Deklaracja spełnia przesłanki konieczne do tego, aby można było ją uznać za umowę międzynarodową, jest ona objęta zakresem zastosowania art. 218 TFUE⁵²⁰. Z powyższego orzeczenia zatem wynika, iż określoną w tym artykule procedurę należy zastosować również w przypadku zaciągania zobowiązań przez UE w formie jednostronnie wiążącej deklaracji.

Reasumując, należy uznać, iż na gruncie prawa międzynarodowego umowa międzynarodowa może mieć postać aktu jednostronnego, w którym wyrażono zamiar przyjęcia zobowiązań wynikających ze złożonej już oferty, która następnie zostaje przyjęta. Definicja traktatu KWPT i KWPT z 1986 r., chociaż nie obejmuje w sposób wyczerpujący wszystkich form traktatu na gruncie prawa międzynarodowego, jest wystarczająco pojemna, aby uwzględniać traktaty zawierane w ten sposób. Zatem w myśl tej definicji traktat może mieć postać dwóch lub większej liczby powiązanych dokumentów. Ponadto

⁵¹⁹ Sprawy połączone C-103/12 i C-165/12, pkt 73.

⁵²⁰ Opinia 1/75 Porozumienie o standardzie kosztów lokalnych sporządzone pod auspicjami OECD, ECLI:EU:C:1975:145; opinia 2/92 Competence of the Community or one of its institutions to participate in the Third Revised Decision of the OECD on national treatment, ECLI:EU:C:1995:83, pkt 8.

w prawie UE nie dokonuje się rozróżnienia na różne rodzaje umów ze względu na sposób ich zawarcia. W art. 218 ust. 7 TFUE przewidziano zastosowanie procedury uproszczonej wyłącznie w odniesieniu do zmian w umowie. Wydaje się zatem, iż w każdej sytuacji, gdy w ramach kompetencji UE leży negocjowanie i zawieranie umowy międzynarodowej, UE jest na mocy traktatów upoważniona do skorzystania z tej kompetencji, zawierając umowę w dowolnej formie objętej definicjami traktatu w KWPT i KWPT z 1986 r.

W prawie międzynarodowym akty jednostronne mogą przybierać różne formy, spełniać różne funkcje i wywoływać różne skutki prawne lub polityczne. Deklaracje można na przykład stosować w celu uznania nowych państw, wydania oświadczenia o charakterze politycznym, przyjęcia jurysdykcji sądu lub wydania oświadczenia interpretacyjnego, spełniającego warunki niezbędne do uznania go za dowód istnienia międzynarodowego prawa zwyczajowego. Zdolność państw do złożenia deklaracji tego rodzaju jest bezsporna w rozumieniu prawa międzynarodowego, nawet jeżeli w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego status części warunków nadających moc prawną takiej deklaracji nie został jeszcze określony lub potwierdzony. Nie ma powodu, dla którego prawo międzynarodowe miałoby wykluczać zdolność organizacji międzynarodowej o międzynarodowej osobowości prawnej do składania deklaracji jednostronnych z zamiarem związania się postanowieniami tej deklaracji, pod warunkiem że w traktatach ustanawiających tę organizację przewidziano upoważnienie do składania takich deklaracji. Jeżeli na ich podstawie organizacja międzynarodowa posiada zdolność do zawierania umów międzynarodowych, a tym samym wyrażenia zgody na związanie ich postanowieniami względem państw lub innych organizacji międzynarodowych, niezależnie od rodzaju zobowiązania i w szczególności tego, czy ma ono charakter wzajemny, prawo międzynarodowe zasadniczo nie wyklucza możliwości związania się przez organizację tym zobowiązaniem w drodze jednostronnej deklaracji.

Na gruncie prawa międzynarodowego istotne jest wyrażenie ustnie lub na piśmie w sposób jasny i konkretny zamiaru wywołania skutków prawnych w świetle prawa międzynarodowego, a tym samym utworzenia zobowiązań wiążących autora deklaracji. Jeżeli zamiar ten wyrażony jest w sposób jasny i na forum publicznym, prawo międzynarodowe zasadniczo nie przewiduje wymogów formalnych. Zamiar należy określić w powiązaniu z rzeczywistą treścią deklaracji i z uwzględnieniem wszystkich okoliczności faktycznych towarzyszących jej złożeniu, przy czym musi wyrazić go podmiot, któremu nadano uprawnienia do składania takich wiążących deklaracji. Z zasady działania w dobrej wierze wynika, że „zainteresowane państwa mogą brać pod uwagę jednostronne deklaracje i mieć do nich zaufanie, a także mają prawo wymagać, aby zobowiązania utworzone w ten sposób były respektowane”⁵²¹. Zasada ta znajduje także

⁵²¹ Sprawa testów nuklearnych na południowym Pacyfiku, pkt 49.

zastosowanie w sytuacji, gdy możliwe jest cofnięcie jednostronnie wiążącej deklaracji. Jednak w myśl zasady, zgodnie z którą żadne zobowiązania nie mogą być narzucone państwu bez jego zgody⁵²², jednostronnie wiążąca deklaracja nie może tworzyć zobowiązań dla innych państw. Ponadto MTS orzekł, iż deklaracja jednostronna jest wiążąca w przypadku, gdy „nic, co ma charakter zobowiązania wzajemnego, ani jakiegokolwiek późniejsze przyjęcie deklaracji, ani nawet jakakolwiek replika lub reakcja ze strony innych państw nie są wymagane dla skuteczności deklaracji, gdyż wymóg tego rodzaju byłby niezgodny w kontekście ściśle jednostronnego charakteru czynności prawnej, którą zastosowano dla oświadczenia złożonego przez dane państwo”⁵²³.

Reasumując, należy uznać, iż na gruncie prawa międzynarodowego umowa międzynarodowa może przybrać również postać aktu jednostronnego, w którym wyrażono zamiar przyjęcia zobowiązań wynikających ze złożonej już oferty lub stanowiącego ofertę, która następnie zostaje przyjęta. Definicja traktatu zawarta w postanowieniach KWPT i KWPT z 1986 r., chociaż nie obejmuje w sposób wyczerpujący wszystkich form traktatu na gruncie prawa międzynarodowego, jest wystarczająco pojemna, aby uwzględnić traktaty zawierane w ten sposób. Zatem w myśl tej definicji traktat może mieć postać dwóch lub większej liczby powiązanych dokumentów. Ponadto w prawie UE nie dokonuje się rozróżnienia na różne rodzaje umów ze względu na sposób ich zawarcia. W art. 218 ust. 7 TFUE przewidziano zastosowanie procedury uproszczonej wyłącznie w odniesieniu do zmian w umowie. Wydaje się zatem, iż w każdej sytuacji, gdy w ramach kompetencji UE leży negocjowanie i zawieranie umowy międzynarodowej, UE jest na mocy traktatów upoważniona do skorzystania z tej kompetencji, zawierając umowę w dowolnej formie objętej definicjami traktatu w KWPT i KWPT z 1986 r.

W postanowieniach TL nie przewidziano wyraźnego zezwolenia na stosowanie jednostronnie wiążących deklaracji w stosunkach zewnętrznych UE w obszarach należących do kompetencji zewnętrznej. Zezwala się w nich natomiast na przyjmowanie przez UE zobowiązań na rzecz państw trzecich i organizacji międzynarodowych w drodze „umowy międzynarodowej”. W opinii 1/75 TS stwierdził, że wyrażenia „umowa międzynarodowa” używa „w znaczeniu ogólnym, jakiegokolwiek zobowiązania podejmowanego przez podmioty prawa międzynarodowego i mającego moc obowiązującą, niezależnie od jego kwalifikacji formalnej”. Natomiast w wyroku *Francja przeciwko Komisji* zastosował definicję traktatu zawartego pomiędzy organizacją międzynarodową a państwem w myśl art. 2 ust. 1 lit. a) KWPT z 1986 r. Niezależnie od tego, jak szeroką definicję przyjąć, jasne jest, że w dowolnym kontekście umowa zakłada obopólne

⁵²² Sprawa C-386/08, *Firma Brita GmbH p. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, ECLI:EU:C:2010:91, pkt 44 oraz art. 34 KWPT i KWPT z 1986 r.

⁵²³ Sprawa testów nuklearnych na południowym Pacyfiku, pkt 46.

porozumienie co najmniej dwóch stron. Nie mieści się w niej zatem okoliczność, gdy UE wyraża intencję związania się postanowieniami złożonej przez siebie deklaracji bez konieczności przyjęcia tej deklaracji przez państwo trzecie, do którego deklaracja ta jest skierowana. Nie ma także zastosowania do aktów, których zawarcie nie jest jednoznaczne z podjęciem jakiegokolwiek wiążącego zobowiązania⁵²⁴. Z powyższych powodów jestem zdania, iż UE może przyjąć zobowiązanie na mocy prawa międzynarodowego w drodze jednostronnie wiążącej deklaracji. Wynika to z dwóch faktów: po pierwsze, prawo międzynarodowe nie stoi na przeszkodzie formułowaniu przez organizacje międzynarodowe jednostronnie wiążących deklaracji, po drugie, jedną z najważniejszych cech osobowości prawnej UE jest jej zdolność do zaciągania zobowiązań na gruncie prawa międzynarodowego. Znajduje to wyraźne potwierdzenie w postanowieniach traktatów dotyczących umów międzynarodowych. Umowy międzynarodowe są jednym ze źródeł takich zobowiązań, natomiast jednostronnie wiążące deklaracje są kolejnym.

Prawo międzynarodowe nie stawia żadnych wymogów co do formy umowy międzynarodowej. Art. 2 ust. 1 pkt a KWPT wskazuje, iż forma umowy nie jest istotna dla określenia jej charakteru prawnego, jednakże postanowienia KWPT stosuje się wyłącznie do umów zawartych w formie pisemnej. Jednocześnie art. 3 KWPT podkreśla, iż postanowień niniejszej konwencji nie stosuje się do umów zawartych w innej formie niż pisemna, co jednak nie wpływa na ich moc prawną. Oznacza to, iż umowy takie mogą istnieć i wiązać ich strony. Zatem prawo międzynarodowe nie nakłada na państwa czy organizacje międzynarodowe wymogów formalnych przy zawieraniu umów międzynarodowych⁵²⁵. Nie ma zatem znaczenia, jaką formę nadadzą umowie międzynarodowej jej przyszłe strony. Artykuły 11 KWPT i KWPT z 1986 r. stwierdzają, iż zgoda państwa lub organizacji międzynarodowej na związanie się traktatem może zostać wyrażona w jakikolwiek uzgodniony sposób. Forma umowy międzynarodowej była przedmiotem rozstrzygnięć zarówno STSM, jak i MTS. STSM potwierdził dowolność formy umowy międzynarodowej w opinii doradczej w *sprawie austriacko-niemieckiego reżimu celnego*, w której stwierdził, iż „zobowiązania międzynarodowe mogą być przyjmowane w formie traktatów, konwencji, deklaracji, porozumień, protokołów lub wymiany not”⁵²⁶, natomiast w *sprawie koncesji palestyńskich Mavromatisa* stwierdził, iż „Trybunał nie jest zobowiązany do przywiązywania do spraw formy takiego samego stopnia powagi, który może ona posiadać w prawie krajowym”⁵²⁷. Podobną linię orzeczniczą możemy

⁵²⁴ Sprawa C-233/02, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:2004:173, pkt 43-45.

⁵²⁵ M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 40.

⁵²⁶ Opinia doradcza w sprawie austriacko-niemieckiego reżimu celnego, PCIJ Publ. 1931, seria A/B, Nr 41, s. 14.

⁵²⁷ Sprawa koncesji palestyńskich Mavromatisa, *Grecja p. Wielka Brytania*, PCIJ Publ. 1931, seria A, Nr 2, s. 34.

odnaleźć w orzeczeniach MTS, który w sprawie świątyni *Preah Vihear* podkreślił, iż „prawo międzynarodowe nie przywiązuje szczególnej formy, strony mają swobodę wyboru dowolnej formy, pod warunkiem, iż ich intencje będą jasno z niej wynikać”⁵²⁸, w sprawie *Afryki Południowo-Zachodniej* potwierdził, iż „Terminologia nie jest czynnikiem decydującym o charakterze porozumienia międzynarodowego. W praktyce państw i organizacji międzynarodowych istnieje wiele różnych typów aktów, którym nadaje się charakter stypulacji traktatowych”⁵²⁹, natomiast w sprawie *delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych pomiędzy Katarą a Bahrajnem* powtórzył, iż „porozumienie międzynarodowe może przybrać wiele form i posiadać różne nazwy”⁵³⁰.

O tym, czy dane porozumienie jest lub nie jest umową międzynarodową, nie mogą przesądzać wyłącznie jego postanowienia. W tym przypadku najistotniejszą kwestią pozostaje ustalenie zamiaru jego stron⁵³¹. W sprawie *statku Lotus* STSM stwierdził, iż „prawo międzynarodowe normuje relacje pomiędzy niezależnymi państwami. Z tego powodu normy prawne wiążące państwa wynikają z ich własnej woli wyrażonej w konwencjach lub poprzez praktykę powszechnie uznaną za wyrażającą normy prawne i ustaloną w celu uregulowania stosunków pomiędzy współistniejącymi i niepodległymi społecznościami dla osiągnięcia wspólnych celów. Ograniczenia niezależności państw nie można, zatem domniemywać”⁵³². Intencja stron jest zatem głównym kryterium decydującym o charakterze prawnym porozumienia zawartego pomiędzy suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego. Powyższą kwestią zajmował się MTS w sprawie *delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych pomiędzy Katarą a Bahrajnem*⁵³³. W sporze tym Arabia Saudyjska pełniąc dobre usługi skierowała do obu państw identyczne listy sugerujące, by oddały istniejący spór rozstrzygnięciu sądowemu. Oba państwa udzieliły odpowiedzi pozytywnej na taką propozycję. Tę wymianę listów z państwem trzecim MTS uznał za umowę międzynarodową. W wyroku orzekł, iż dla oceny, czy wspólnie podpisany protokół z obrad jest umową międzynarodową, czy nie jest, bez znaczenia pozostaje kwestia, co mieli lub mogli mieć na myśli ministrowie, podpisując taki protokół. Elementem decydującym nie był zamiar, ale sam fakt podpisania tekstu, który potwierdzał zobowiązania przyjęte przez oba rządy. Podobnie orzekł w sprawie świątyni *Preah Vihear*. Wydając wyrok w tej sprawie, MTS stwierdził, iż prawo międzynarodowe, udzielając odpowiedzi na pytanie o charakter prawny porozumienia,

⁵²⁸ Sprawa świątyni *Preah Vihear*, *Kambodża p. Tajlandii*, ICI Rep. 1961, Preliminary Objections, s. 31.

⁵²⁹ Sprawa *Afryki Południowo-Zachodniej*, s. 331.

⁵³⁰ Sprawa *delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych*, *Katar p. Bahrajnowi*, ICI Rep. 1994, s. 112.

⁵³¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Pojęcie umowy międzynarodowej w prawie Unii Europejskiej: uwagi do postanowienia Sądu z 28.02.2017 r.*, T-192/16, *NF przeciwko Radzie Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, t. 12, s. 44-49

⁵³² Sprawa statku „*Lotus*”, *Francja p. Turcji*, STSM, 7.9.1927 r., PCIJ, Serie A, 1927, Nr 10, s. 18.

⁵³³ Sprawa *delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych pomiędzy Katarą a Bahrajnem*, pkt 27.

główny akcent kładzie na intencję stron, z uwagi na fakt, iż w sposób dowolny mogą one kształtować wzajemne relacje⁵³⁴. Zatem dla ustalenia zamiaru zawarcia umowy międzynarodowej należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności danej sprawy. Zarówno stopień precyzji jej postanowień, jak i możliwość ich wykonania, możliwość dochodzenia roszczeń w przypadku ich naruszenia, ale przede wszystkim intencję stron, która będzie kluczowym elementem brany pod uwagę w sytuacji udzielania odpowiedzi na pytanie, czy dane porozumienie jest umową międzynarodową, czy też nie⁵³⁵. Reasumując, należy stwierdzić, iż w literaturze i praktyce dominuje koncepcja subiektywna umowy międzynarodowej, która zakłada, iż istotnym jej elementem jest intencja ustanowienia praw i obowiązków skutecznych w prawie międzynarodowym, którą można wywodzić z różnych przesłanek, a zwłaszcza z jej formy, treści oraz kontekstu, w jakim została przyjęta⁵³⁶. Co jest istotne dla niniejszej pracy, koncepcja ta dopuszcza istnienie porozumień niewiążących prawnie, które jednak nie są objęte postanowieniami KWPT⁵³⁷.

Zgodnie z art. 47 TUE UE posiada osobowość prawną. Fakt ten oznacza, iż UE posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w płaszczyźnie prawa międzynarodowego⁵³⁸. UE jako podmiot prawa międzynarodowego jest zatem związana prawem międzynarodowym. Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 5 zdanie drugie TUE i art. 21 ust. 1 akapit pierwszy TUE, celem UE na arenie międzynarodowej jest przyczynianie się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego oraz wspieranie na świecie poszanowania jego zasad. W związku z tym UE musi wykonywać swoje kompetencje z poszanowaniem prawa międzynarodowego⁵³⁹. W odróżnieniu od państw organizacje międzynarodowe nie posiadają pierwotnej zdolności traktatowej, lecz nabywają ją w konsekwencji przedmiotowej decyzji państw – członków danej organizacji o nadaniu jej zdolności traktatowej i uznaniu tej zdolności przez państwa trzecie, strony stosunków traktatowych z tą organizacją⁵⁴⁰. W przypadku UE zdolność traktatowa wynika z art. 216 TFUE i art. 37 TUE⁵⁴¹. Postanowienia obu artykułów wymieniają

⁵³⁴ Sprawa świątyni Preah Vihear, s. 31.

⁵³⁵ M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 40; W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 60.

⁵³⁶ A. Wyrozumska, *Obiektywna czy subiektywna koncepcja umowy międzynarodowej*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesora Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006, s. 540-545.

⁵³⁷ *Ibidem*, s. 68; K.C. Wellens, G.M. Borchart, *Soft law in European Community Law*, „European Law Review” 1989, s. 277.

⁵³⁸ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawo legacji Unii Europejskiej*, [w:] B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2013, s. 228-229.

⁵³⁹ Sprawa C-286/90, pkt 9; sprawa C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. p. Hauptzollamt Mainz*, EU:C:1998:293, pkt 45; sprawa C-308/06, pkt 51; sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 291.

⁵⁴⁰ J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 147.

⁵⁴¹ Zgodnie z postanowieniami art. 216 TFUE „UE może zawierać umowy z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub jeżeli zawarcie takiej umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk UE, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie UE, albo gdy może mieć

expressis verbis przypadki, w których UE posiada kompetencje do zawierania umów międzynarodowych. Pierwsza sytuacja dotyczy przypadków wyraźnie przewidzianych w traktatach, np. umów o readmisji obywateli państw trzecich (art. 79 ust. 3 TFUE); umów w dziedzinie ochrony środowiska (art. 191 ust. 4 TFUE), umów w dziedzinie wspólnej polityki handlowej (art. 207 TFUE); umów w dziedzinie transportu (art. 207 ust. 5 TFUE), umów w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju (art. 209 ust. 2 TFUE), umów w dziedzinie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi (art. 212 ust. 3 TFUE), umów w dziedzinie współpracy humanitarnej (art. 214 ust. 4 TFUE), umów stowarzyszeniowych (art. 217 TFUE) oraz umów sąsiedzkich (art. 8 ust. 2 TUE) czy umów w dziedzinie WPZiB (art. 37 TUE). Po drugie, zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia jednego z celów UE, o których jest mowa w traktatach, co oznacza, iż kompetencja ta wynika z postanowień traktatu, przyznających UE kompetencję wewnętrzną. Po trzecie, UE może zawrzeć umowę, jeżeli posiada kompetencję przewidzianą w unijnym akcie prawnie wiążącym, przy czym zawarcie umowy może być w nim przewidziane bezpośrednio i pośrednio⁵⁴². Po czwarte, UE posiada kompetencję do zawarcia umowy, która wynika z przyjęcia wspólnych zasad, rozumianych jako wiążące akty prawa pochodnego, za pomocą których w znacznym stopniu uregulowano kwestię, będącą przedmiotem umowy międzynarodowej⁵⁴³.

Zawierane przez UE umowy międzynarodowe możemy klasyfikować, stosując różne kryteria. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowe, możemy wyróżnić umowy zawierane z jednym państwem, np. Szwajcarią, do tej grupy zaliczać się będą również umowy sąsiedzkie (art. 8 ust. 2 TUE); grupą państw, np. Afryki, Karaibów i Pacyfiku, lub organizacją międzynarodową, np. ONZ. Stosując kryterium przedmiotowe, umowy międzynarodowe możemy podzielić np. na umowy kompleksowe; regulujące całokształt wzajemnych relacji, np. umowy akcesyjne (art. 49 TUE); umowy o wystąpieniu z UE (art. 50 TUE); umowy stowarzyszeniowe (art. 217 TUE); oraz umowy sektorowe, regulujące współpracę wyłącznie w jednym obszarze współpracy; np. umowy handlowe (art. 207 TFUE); umowy o readmisji obywateli państw trzecich (art. 79 ust. 3 TFUE); umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz (art. 77 ust. 2 lit. a TFUE) i inne umowy sektorowe. Stosując kryterium kompetencji UE do zawarcia umowy międzynarodowej, możemy wyróżnić umowy zawierane samodzielnie przez UE w ramach jej kompetencji wyłącznych na podstawie art. 3 TFUE. Typowym przykładem tej kategorii umów są

wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres. Umowy zawarte przez UE wiążą instytucje Unii i Państwa Członkowskie”. Ponadto kompetencja do zawierania umów międzynarodowych zawarta została w art. 37 TUE, zgodnie z którym „Unia może zawierać umowy z jednym lub większą liczbą państw lub organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych niniejszym rozdziałem”.

⁵⁴² Sprawa C-467/98, *Komisja p. Danii*, EU:C:2002:625, pkt 96-97.

⁵⁴³ M. Niedźwiedź, *Komentarz do art. 216*, [w:] A. Wróbel D. Kornobis- Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat...*, s. 1568.

umowy handlowe i celne oraz umowy mieszane, których stroną obok UE są również państwa członkowskie, z uwagi na fakt, iż ich zakres przedmiotowy obejmuje zarówno kompetencje wyłączne UE, jak i kompetencje dzielone przez UE wraz z państwami członkowskimi. Typowym przykładem tego typu umowy jest umowa stowarzyszeniowa.

Istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę i spróbować udzielić na nią odpowiedź, a która pojawia się w sytuacji zawarcia przez UE umowy międzynarodowej, obejmującą swoim zakresem materialnym różne polityki zewnętrzne, zwłaszcza kwestie dotyczące WPZiB. Jaka wówczas jest podstawa prawna takiej umowy, która *de facto* determinuje również jej strony i procedurę zawarcia? Zgodnie z art. 31 KWPT KWTP z 1986 r. przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część⁵⁴⁴. W sytuacji gdy umowa zawiera elementy składowe dotyczące trzech różnych polityk, np. WPZiB, współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, jak również współpracy na rzecz rozwoju, w ramach badania powyższej kwestii, niewielkie znaczenie ma okoliczność, że dana umowa dotyczy również, w sposób drugorzędny, dziedzin innych niż WPZiB. Umowy w dziedzinie WPZiB mogą zawierać elementy czysto akcesoryjne, związane z innymi unijnymi politykami, jeżeli natomiast ich zasięg jest na tyle ograniczony, to nie uzasadnia dodania innej podstawy prawnej. Tak więc gdy w świetle kryterium dotyczącego środka ciężkości (*test relating to the centre of gravity*) rozpatrywanego aktu umowa opiera się na art. 37 TUE, który stanowi tym samym jej jedyną podstawę prawną, należy wyprowadzić z tego wniosek, że z proceduralnego punktu widzenia umowa dotyczy wyłącznie WPZiB w rozumieniu art. 218 ust. 6 TFUE.

W postanowieniach TUE oraz TFUE nie znajdziemy jednak definicji umowy międzynarodowej. TS zdefiniował pojęcie umowy międzynarodowej w swoich dwóch opiniach: opinii 1/75⁵⁴⁵ i opinii 2/92⁵⁴⁶. W obu stwierdził, iż posługuje się ogólnym pojęciem umowy międzynarodowej dla jakiegokolwiek zobowiązania podejmowanego przez podmioty prawa międzynarodowego i mającej moc wiążącą niezależnie od jego kwalifikacji prawnej. TS zatem w swoim orzecznictwie posługuje się bardzo szerokim pojęciem umowy międzynarodowej zgodnym z definicją, jaką posługuje się prawo międzynarodowe, nie ograniczając jej rozumienia ani podmiotowo, ani przedmiotowo, ani

⁵⁴⁴ Sprawa C-466/07, *Dietmar Klarenberg p. Ferrotron Technologies GmbH*, EU:C:2009:85, pkt 37; sprawa C- 84/12, *Rahmanian Koushkaki p. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2013:862, pkt 34; sprawa C-53/05, *Komisja p. Portugalii*, EU:C:2006:448, pkt 20; sprawa C-298/07, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband eV p. deutsche internet versicherung AG*, EU:C:2008:572, pkt 15; sprawa C-11/12, *Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost p. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, EU:C:2012:808, pkt 27.

⁵⁴⁵ Opinia 1/75, s. 1355.

⁵⁴⁶ Opinia 2/92, s. 521.

formalnie⁵⁴⁷. Natomiast w kwestii charakteru prawnego umowy międzynarodowej zdaniem TS nie decyduje forma, w jakiej zostało ona zawarta, ale jej treść i intencja stron⁵⁴⁸. Potwierdził on tym samym tezę wyroku wydanego przez MTS w sprawie *szelfu kontynentalnego Morza Egejskiego*, iż najważniejszym kryterium decydującym o charakterze prawnym umowy międzynarodowej jest intencja jej stron.

Na uwagę zasługuje fakt, iż przedmiot zawieranych przez UE umów międzynarodowych jest bardzo zróżnicowany. Przedmiotem jednych są wyłącznie kwestie handlowe należące do wyłącznych kompetencji UE i wchodzące w zakres WPH. Przedmiot innych jest o wiele szerszy, gdyż obejmuje szereg kwestii począwszy od dialogu politycznego poprzez wartości, handel i współpracę gospodarczą, kwestie związane z polityką bezpieczeństwa, współpracą sądową oraz organów ścigania, a skończywszy na zagadnieniach dotyczących współpracy kulturalnej, edukacji, zdrowia czy współpracy finansowej. Zakres przedmiotowy zawieranych umów międzynarodowych ulega ciągłej ewolucji. W miarę upływu czasu i pogłębiania procesów integracyjnych w ramach samej UE uwidacznia się zjawisko stopniowego rozszerzania ich zakresu materialnego, które po ustanowieniu wspólnego rynku zaczęły obejmować nie tylko kwestie gospodarcze, ale również politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Na podstawie jednych UE ustanawia strefy wolnego, na podstawie innych DCFTA, a jeszcze inne mają charakter niepreferencyjnych umów handlowych. Wśród kategorii umów międzynarodowych obejmujących materialnie najszerszą problematykę o charakterze polityczno-ekonomiczno-społecznym są umowy stowarzyszeniowe, zawarte z państwami basenu Morza Śródziemnego i państwami Europy Wschodniej. W porównaniu z nimi PCA obejmuje o wiele bardziej ograniczony zakres przedmiotowy współpracy. Umowy bilateralne o charakterze szczegółowym dotyczą wyłącznie jednego konkretnego obszaru współpracy, w analizowanym przypadku readmisji lub ułatwień wizowych. Najprawdopodobniej w przyszłości nastąpi wzrost tej grupy umów międzynarodowych z uwagi na fakt, iż w 2015 r. wprowadzona została zasada ukierunkowania. Na uwagę zasługuje również fakt, iż w postanowieniach art. 8 ust. 1 TUE zakres przedmiotowy współpracy nie został sprecyzowany. Pozostawiono zatem podjęcie decyzji UE i zainteresowanemu państwu sąsiedzkiemu, zastrzegając wyłącznie, iż współpraca ma być pokojowa i oparta na wartościach oraz ma doprowadzić do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Systematyczne rozszerzanie zakresu przedmiotowego umów międzynarodowych spowodowało konieczność współuczestnictwa państw

⁵⁴⁷ A. Cieśliński, *Kompetencje Wspólnoty Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] J. Kolasa (red.), *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. II, Wrocław 1995, s. 175-180; *idem*, *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999, s. 13-25.

⁵⁴⁸ Sprawa C-233/02, *Francja p. Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2004:173.

członkowskich jako ich strony. Dla państwa sąsiedzkiego zagadnienie podziału kompetencji stanowi kwestię niezwykle skomplikowaną z uwagi na fakt, iż nie jest on również kategorią stałą, ale może ulegać zmianom lub modyfikacji generalnie na skutek zmiany unijnych traktatów założycielskich lub może być rezultatem nowej linii orzeczniczej TS, np. wydanie opinii 2/15, w której określone zostały obszary należące do kompetencji wyłącznych UE oraz kompetencji dzielonych⁵⁴⁹.

Zgodnie z postanowieniami art. 216 ust. 2 TFUE „umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie”. Na uwagę zasługuje fakt, iż u jego podstaw leży podejście monistyczne, które prowadzi do „automatycznego włączenia” umów międzynarodowych do unijnego porządku prawnego, w związku z czym umowy międzynarodowe należą jako takie do źródeł prawa UE⁵⁵⁰. Wyrokiem w sprawie *Kupferberg* wydanym w 1982 r. TS potwierdził takie ich włączenie do porządku prawnego UE, podkreślając, iż „skutki odnoszone w Unii przez postanowienia umowy międzynarodowej nie mogą być określone w oderwaniu od międzynarodowego pochodzenia omawianych postanowień” i że „zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego umawiające się strony mogą uzgodnić skutki, jakie postanowienia umowy mają wywierać w porządku krajowym umawiających się stron”. TS wyjaśnił, że instytucje właściwe do negocjowania i zawierania umów z państwami trzecimi korzystają ze swobody w zakresie ustalenia skutków, które ich postanowienia powodować będą w porządku wewnętrznym. Jedynie wtedy, gdy kwestia ta nie została uregulowana w umowie, jej rozstrzygnięcie należy do TS⁵⁵¹. Zgodnie z tym podejściem postanowienia umowy międzynarodowej wywołują skutki w unijnym porządku prawnym nawet w przypadku braku przyjęcia jakiegokolwiek aktu legislacyjnego lub wykonawczego w celu ich wykonania⁵⁵². Jak podsumował rzecznik generalny Rozès w sprawie *Polydor*, rozporządzenie, które zatwierdza porozumienie

⁵⁴⁹ Szczegółowe rozważania na ten temat znajdują się na stronach od 227 do 229.

⁵⁵⁰ Stanowisko to nie jest w doktrynie jednolite. Chociaż niektórzy autorzy opowiadają się za koncepcją monistyczną: P. Pescatore, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur innergemeinschaftlichen Wirkung völkerrechtlicher Abkommen*, Baden-Baden 1986 oraz P. Pescatore, *L'application judiciaire des traités internationaux*, Luxembourg, Office des Imprimés de l'État, 1960, s. 395; inni bronią podejścia dualistycznego: T.C. Hartley, *International Agreements and the Community Legal System*, „European Law Review” 1983, Vol. 8, s. 383, 390. Istnieje także analiza uwzględniająca różnice, zgodnie z którą uprzywilejowywanie jednego lub drugiego podejścia jest mało użyteczne: G. Jacobs, *The Law of the External Relations of the EC*, [w:] M. Hilf, G. Jacobs, *The European Community and the GATT*, Deventer 1986, s. 85, 95.

⁵⁵¹ Wyrok 104/81, *Hauptzollamt Mainz p. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, ECLI:EU:C:1982:362, pkt 17.

⁵⁵² A. Rosas, którego cytuje S. Marsden: „As far as treaties are concerned, the EU approach is basically monist one: the treaties concluded by the Council become ipso facto part of EU law, without any need for further measures of transposition or incorporation. The decision by the Council to conclude the agreement thus makes it directly applicable”; *idem*, *Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice: Implications for International Environmental Law in the European Union*, „International and Comparative Law Quarterly” 2011, Vol. 60, no 3, s. 737-757.

międzynarodowe, ma jedynie wartość instrumentalną⁵⁵³. Późniejsze orzecznictwo TS potwierdza, iż postanowienia umów międzynarodowych stanowią część prawa UE również wtedy, gdy ich postanowienia nie stanowią przepisów odniesienia dla celów kontroli legalności prawa pochodnego⁵⁵⁴. W tym względzie należy podkreślić, że to właśnie z powodu zasady monizmu pojawia się problem możliwości powołania się na normy prawa międzynarodowego, w szczególności w świetle zasady prawa UE, na podstawie której umowy międzynarodowe znajdują się w sensie hierarchicznym wyżej od wszystkich aktów prawa pochodnego⁵⁵⁵. Z kolei istota dualizmu polega na tym, iż postanowienia prawa umów międzynarodowych nie mają bezpośredniego zastosowania na poziomie krajowym, ponieważ ich skutki prawne w ramach krajowego porządku prawnego uzależnione są od aktów ustawodawczych lub wykonawczych, służących zapewnieniu ich wdrożeniu, tj. transformacji. Z powodu istnienia źródła międzynarodowego wykładnia danych przepisów wewnętrznych podlega zasadzie *treaty friendly interpretation* w celu uniknięcia, na ile to możliwe, ewentualnych konfliktów między przepisem krajowym i zobowiązaniem wynikającym z umowy międzynarodowej. To rozwiązanie TS zastosował zasadniczo w orzecznictwie dotyczącym porozumień GATT i WTO, nie mówiąc jednak o odejściu od monizmu jako zasady podstawowej⁵⁵⁶. Tak więc w sprawie *International Fruit Company i in.* TS orzekł, że ważność porozumień GATT i WTO można oceniać „w świetle postanowienia prawa międzynarodowego, jeśli postanowienie to wiąże Wspólnotę i może rodzić po stronie jej obywateli prawa, na które mogą oni powołać się przed sądem”. W tej sprawie orzekł, iż art. XI Porozumienia GATT nie wywołuje jednak takiego skutku. Wypracowane w ten sposób orzecznictwo potwierdza szczególny charakter porozumień GATT i WTO ze względu na to, że, po pierwsze, zostały one oparte na koncepcji negocjacji podjętych na „zasadzie wzajemności i wspólnych korzyści”, a z drugiej strony ze względu na stanowisko UE w momencie ich przyjmowania⁵⁵⁷. Ponadto porozumienia WTO nie zawierają żadnego

⁵⁵³ Wyrok C-270/80, *Polydor Limited i RSO Records Inc. p. Harlequin Records Shops Limited i Simons Records Limited*, ECLI:EU:C:1981:286, s. 353

⁵⁵⁴ Sprawa C-321/97, *Andersson i Wåkerås-Andersson*, ECLI:EU:C:1999:307; sprawy połączone C-304/04 i C-305/04, *Jacob Meijer i Eagle International Freight*, ECLI:EU:C:2005:441. Zob. także: sprawa C-30/88, *Grecja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1989:422, pkt 13. Na temat uwspólnotowienia umów mieszanych: sprawa C-61/94, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:1996:313; sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:2004:598 oraz sprawa T-115/94, *Opel Austria p. Radzie*, ECLI:EU:T:1997:3.

⁵⁵⁵ Sprawy połączone od 21/72 do 24/72, *International Fruit Company i in.*, ECLI:EU:C:1972:115 oraz sprawy połączone C-335/11 i C-337/11, *HK Danmark*, ECLI:EU:C:2013:222, pkt 28.

⁵⁵⁶ W przedmiocie dualizmu opinia rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera w sprawie C-431/05, *Merck Genericos – Productos Farmacéuticos*, EU:C:2007:48, pkt 76-79.

⁵⁵⁷ Jeśli chodzi o brak bezpośredniej skuteczności tych porozumień: J. Kokott, *International law – a neglected „integral” part*, [w:] P. Grigoriu (ed.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l’Union européenne à la croisée des chemins*, Bruxelles 2013. Wyrok w sprawie *International Fruit Company i in.*, pkt 21. Poza tym to właśnie w tym wyroku TS przyznał, że UE w dużym stopniu zajęła miejsce państw członkowskich w odniesieniu do praw i obowiązków na podstawie porozumienia GATT.

odniesienia do swojego statusu w wewnętrznym porządku prawnym sygnatariuszy. W przeciwieństwie do sytuacji istniejącej w przypadku prawa UE w następstwie ustanowienia zasady zawartej w wyroku *Van Gend*, porozumienia w ramach GATT i WTO nie stworzyły nowego systemu prawnego obejmującego umawiające się strony lub państwa członkowskie i ich obywateli. W konsekwencji system porozumień WTO przyznaje jednostkom prawa jedynie w drodze rozwiązań przyjętych przez członków WTO i nie zobowiązuje w żaden sposób sądów krajowych do niestosowania przepisu sprzecznego z regułami WTO⁵⁵⁸.

W orzecznictwie przyjęto, iż art. 216 ust. 2 TFUE może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa pochodnego niezgodnego z prawem międzynarodowym. W prawie UE pierwszeństwo to nie obejmuje prawa pierwotnego, a w szczególności zasad ogólnych i praw podstawowych⁵⁵⁹. Jeżeli chodzi o kontrolę legalności aktu prawa UE w świetle postanowienia prawa międzynarodowego, to w wyroku z 1972 r. w sprawie *International Fruit Company* TS wskazał, że jego właściwość w zakresie kontroli ważności w ramach odesłania prejudycjalnego obejmuje wszystkie przesłanki nieważności aktów prawa pochodnego i że ma on obowiązek zbadać, czy ważność rzeczonych aktów może być zakwestionowana z powodu ich sprzeczności z przepisem prawa międzynarodowego, wymagając jednocześnie spełnienia przed sądem odsyłającym przesłanki bezpośredniej skuteczności⁵⁶⁰. Wreszcie nadrzędność umów międzynarodowych zawartych przez UE wobec aktów prawa pochodnego nakazuje, aby dokonywać wykładni tych ostatnich, tak dalece jak to możliwe, w zgodzie ze wspomnianymi umowami⁵⁶¹. Podejście monistyczne, przewidujące automatyczne włączenie przepisów prawa międzynarodowego, stanowi podstawową zasadę umożliwiającą zrozumienie stosunku między prawem UE i prawem międzynarodowym.

Wszystkie umowy międzynarodowe zawarte przez UE w granicach jej kompetencji mają zatem charakter prawnie wiążący i muszą być wykonywane zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*. Zasada ta wyrażona została w art. 2 ust. 2 KNZ: „Wszyscy członkowie, w celu zapewnienia sobie praw i korzyści wynikających z członkostwa, wykonywać będą w dobrej wierze zobowiązania przyjęte przez nich zgodnie z niniejszą Kartą” oraz w art. 26 KWPT i KWPT z 1986 r. zatytułowanym „*Pacta sunt servanda*”, które stanowią, iż „Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”. Jednocześnie w art. 27 KWPT i KWPT z 1986 r. postanowiono, iż „strona

⁵⁵⁸ M. Slotboom, *A comparison of WTO and EC law*, London 2006, s. 65.

⁵⁵⁹ Sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 308.

⁵⁶⁰ Sprawy połączone od 21/72 do 24/72, pkt 6, 7.

⁵⁶¹ Ta zasada interpretacyjna została ustanowiona po raz pierwszy w wyroku *Interfood*, sprawa C-92/71, EU:C:1972:30, i potwierdzona w wyroku w sprawie C-61/94, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:1996:313, pkt 52.

nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu”. Znaczenie tej zasady, która ma charakter pozytywnej normy prawa międzynarodowego, polega na tym, iż zapewnia on wykonywanie zobowiązań międzynarodowych, a więc decyduje o istnieniu prawa międzynarodowego⁵⁶². Każdy podmiot prawa międzynarodowego, który z własnej woli zaciągnął zobowiązanie międzynarodowe wobec innego podmiotu prawa międzynarodowego, jest związany wobec niego tymi normami i zobowiązaniami, co oznacza, iż ma obowiązek je rzetelnie wykonać. W wyroku w sprawie *testów nuklearnych na południowym Pacyfiku* MTS orzekł, iż „jedną z podstawowych zasad rządzących tworzeniem i wykonywaniem zobowiązań prawnych, bez względu na ich źródło jest zasada dobrej wiary. Zaufanie i pewność są konieczne dla międzynarodowej współpracy, w szczególności w czasach, gdy współpraca ta staje się ona coraz bardziej niezbędna”⁵⁶³. Do zasady tej MTS odniósł się również w sprawie *tamy na Dunaju – projekt Gabčíkovo-Nagymaros*, w której zobowiązał Węgry i Słowację do podjęcia w dobrej wierze negocjacji w celu osiągnięcia celów Traktatu z 1997 r., którego postanowienia zostały naruszone przez obie jego strony, oraz do naprawienia szkód powstałych w wyniku niezgodnego z prawem międzynarodowym postępowania. MTS orzekł, iż „To, czego wymaga w obecnej sprawie zasady *pacta sunt servanda*, odzwierciedlona w art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, to, to, aby strony znalazły rozwiązanie w ramach kooperatywnego tekstu Traktatu”⁵⁶⁴.

Zasadę *pacta sunt servanda*, jednak w innym brzmieniu niż te, które jest zawarte w postanowieniach KWPT i KWPT z 1986 r., znajdziemy również w postanowieniach TUE. Jednakże definicja tej zasady przyjęta została wyłącznie na potrzeby niniejszego traktatu. Według postanowień art. 4 ust. 3 TUE „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Z niniejszego artykułu wynika, iż UE i państwa członkowskie zostały zobowiązane do wzajemnego poszanowania i udzielania sobie wsparcia w realizacji celów określonych w traktatach, a ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do: podejmowania wszelkich działań mających na celu realizację postanowień traktatów; do ułatwiania wypełniania zadań UE oraz do nieprzyjmowania prawa sprzecznego z celami traktatów. Adresatami

⁵⁶² J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019, s. 69.

⁵⁶³ Sprawa testów nuklearnych na południowym Pacyfiku, pkt 46.

⁵⁶⁴ Sprawa tamy na Dunaju – projekt Gabčíkovo-Nagymaros, ICJ Rep. 1997, s. 7, pkt 133.

tej zasady są państwa członkowskie oraz instytucje UE. Osoby fizyczne i prawne nie są zatem bezpośrednimi adresatami tej zasady, jednak państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność za naruszenie prawa UE, którego źródłem są jednostki, ponadto jednostki mogą powoływać się na postanowienia art. 4 ust. 3 TUE w postępowaniach przed sądami krajowymi⁵⁶⁵. Generalnie TS w swoim orzecznictwie podkreśla, iż każde zobowiązanie musi być wykonywane w dobrej wierze⁵⁶⁶. Każda ze stron traktatu jest zobowiązana do pełnej implementacji zaciągniętego zobowiązania, co oznacza, iż powinna przyjąć takie środki, które pomogą jej taki cel zrealizować⁵⁶⁷. Dla przykładu w sprawie *Komisja przeciwko Włochom* orzekł, iż „z art. 4 ust. 3 TUE wynika, że Państwa Członkowskie mają obowiązek współpracy w dobrej wierze we wszelkich postępowaniach wyjaśniających wszczętych przez Komisję w trybie art. 258 TFUE oraz dostarczania Komisji wszelkich informacji żądanych przez nią w tym kontekście”⁵⁶⁸.

W odniesieniu do autonomii porządku prawnego UE do istotnych cech, które go wyróżniają, należą jego pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich i bezpośrednia skuteczność licznych jego przepisów⁵⁶⁹. Autonomia unijnego porządku prawnego jest nie tylko charakterystyczna wyłącznie w odniesieniu prawa UE do prawa państw członkowskich, ale musi być także przestrzegana w stosunku do państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Oznacza to, że jeżeli UE zawiera umowę międzynarodową, to niezbędne jest zapewnienie, że jej zawarcie nie doprowadzi do naruszenia autonomii porządku prawnego UE⁵⁷⁰. TS wielokrotnie orzekał, iż co do zasady nie jest niezgodne z prawem UE, że zawierając umowę międzynarodową, UE poddaje ją orzecznictwu sądu międzynarodowego, który będzie właściwy do dokonywania wykładni i stosowania jej postanowień⁵⁷¹. Jednakże również z jego orzecznictwa wynika, iż w celu zachowania autonomii unijnego porządku prawnego należy zapewnić w umowie międzynarodowej, iż kompetencje UE i jej instytucji pozostają nienaruszone i że sąd międzynarodowy nie może dokonywać wykładni prawa UE, która byłaby wiążąca dla UE i jej instytucji⁵⁷². Ostatecznie ma to jednak tylko zapobiegać ewentualnym konfliktom między orzecznictwem sądów

⁵⁶⁵ Sprawa C-265/95, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:1997:595 oraz sprawa C-453/00, *Kühne & Heitz NV p. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECLI:EU:C:2004:17.

⁵⁶⁶ Sprawa 104/81, *Hauptzollamt Mainz p. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, ECLI:EU:C:1982:362, pkt 18 i sprawa C-149/96, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1999:574, pkt 63.

⁵⁶⁷ Sprawa C-192/84, *Komisja p. Grecji*, ECLI:EU:C:1985:497, pkt 19 oraz sprawa C478/01, *Komisja p. Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:2003:134, pkt 24.

⁵⁶⁸ Sprawa C-82/03, *Komisja p. Włochom*, ECLI:EU:C:2004:433, pkt 15.

⁵⁶⁹ Opinia 1/91, pkt 21 i opinia 1/09, pkt 65.

⁵⁷⁰ Opinia 1/91, pkt 30; opinia 1/92, pkt 18; opinia 1/00, Proposed agreement between the European Community and non-Member States on the establishment of a European Common Aviation Area, ECLI:EU:C:2002:231, pkt 11 i opinia 1/09, pkt 67.

⁵⁷¹ Opinia 1/91, pkt 40, 70 i opinia 1/09, pkt 74.

⁵⁷² Opinia 1/00, pkt 11-13; opinia 1/91, pkt 41-46, 61-65 i opinia 1/92, pkt 32, 41.

UE z jednej strony i orzecznictwem sądu międzynarodowego z drugiej strony oraz służyć zachowaniu ponadnarodowej struktury *sui generis* UE⁵⁷³.

W hierarchii źródeł prawa UE zajmują miejsce pomiędzy prawem pierwotnym a prawem pochodnym. Zgodnie z orzecznictwem TS „umowy zawarte przez Unię mają pierwszeństwo przed aktami wtórnego prawa Unii”⁵⁷⁴, przy czym dodaje, iż „pierwszeństwo to nie rozciąga się na akty prawa pierwotnego”⁵⁷⁵. Prawo międzynarodowe publiczne nie przewiduje jednak hierarchii pomiędzy różnymi umowami zawartymi przez państwa. Jak pisał Ch. Rousseau, opracowana dla celów porządku państwowego w oparciu o hierarchię organów i norm doktryna Kelsena, według której sprzeczność normy niższego rzędu z normą wyższego rzędu skutkuje albo jej nieważnością, albo możliwością stwierdzenia jej nieważności, albo też nałożeniem sankcji na odpowiedzialny organ, jest nieprzydatna w ramach rozstrzygania kolizji norm międzynarodowych, ponieważ w większości przypadków normy prawa międzynarodowego są normami konwencyjnymi, pochodzącymi od odrębnych, niepodlegających hierarchii organów⁵⁷⁶. Wyjątkami są art. 103 KNZ⁵⁷⁷ oraz normy *ius cogens*⁵⁷⁸, które mają pierwszeństwo przed wszelkimi innymi normami niezgodnymi z prawem międzynarodowym⁵⁷⁹. Ponieważ porządek prawny UE wpisuje się w ramy doktryny Kelsena i ustanawia hierarchię norm, zgodnie z którą TFUE jest nadrzędny wobec międzynarodowego prawa publicznego, można powołać się na tę hierarchię wyłącznie w przypadku konfliktu pomiędzy postanowieniami poszczególnych mających zastosowanie traktatów, chyba że chodzi o oczywisty konflikt, dający się rozwiązać za pomocą wykładni⁵⁸⁰. Zatem każda zawarta przez UE umowa międzynarodowa musi być zgodna z prawem pierwotnym, gdyż w sytuacji sprzeczności jej postanowień z prawem pierwotnym nie może wejść w życie, chyba że

⁵⁷³ W szczególności w odniesieniu do utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego: opinie: 1/91, pkt 34, 35, 41-46, 61-65 i opinia 1/92, pkt 32, 41.

⁵⁷⁴ Sprawa C-308/06, *Intertanko i in.*, ECLI:EU:C:2008:312, pkt 42; sprawa C-61/94, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:1996:313, pkt 52; sprawa C-311/04, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, ECLI:EU:C:2006:23, pkt 25; oraz sprawa C-344/04, *IATA i ELFAA*, ECLI:EU:C:2006:10, pkt 35.

⁵⁷⁵ Sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 285, 308.

⁵⁷⁶ Ch. Rousseau, *De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international*, „Revue Générale de Droit International Public” 1932, t. 39, s. 133-136.

⁵⁷⁷ „W razie sprzeczności między zobowiązaniami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikającymi z niniejszej karty a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innej umowy międzynarodowej zobowiązania wynikające z karty mają pierwszeństwo”.

⁵⁷⁸ Zgodnie z art. 53 KWPT „traktat jest nieważny, jeżeli w chwili jego zawarcia jest sprzeczny z imperatywną normą powszechnego prawa międzynarodowego”. Podobnie art. 53 KWPT z 1986 r.

⁵⁷⁹ J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford 2012, s. 22 i 23; N. Matz-Lück, *Conflicts between treaties*, [w:] R. Berhardt, S. Macalister-Smith (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010, pkt 4, 9 i 10, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1485?rskey=uOhZpi&result=5&prd=EPIL> [dostęp: 12.10.2019].

⁵⁸⁰ H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, „Recueil des cours de l'Académie de droit international” 1926, t. IV, s. 267-274.

nastąpi jej zmiana lub rewizja Traktatów⁵⁸¹. Dla przykładu w sprawie *Intertanko* TS potwierdził, iż z art. 218 TFUE wynika, że instytucje UE są związane zawartymi przez nią umowami międzynarodowymi i w konsekwencji umowy te mają pierwszeństwo przed aktami prawa pochodnego⁵⁸². Pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez UE nad przepisami prawa pochodnego wymaga, aby te ostatnie interpretowane były w miarę możliwości zgodnie z postanowieniami umowy⁵⁸³. TS posiada zatem kompetencję do kontroli legalności unijnego aktu prawa pochodnego w sytuacji, gdy spełnione zostaną łącznie dwie przesłanki: normy prawa międzynarodowego są wiążące dla UE⁵⁸⁴ oraz kontroli takiej nie sprzeciwia się charakter i struktura umowy międzynarodowej, a jej treść jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna⁵⁸⁵.

Umowa międzynarodowa jest zatem aktem prawa międzynarodowego publicznego oraz aktem instytucji UE. Konsekwencją włączenia umowy międzynarodowej do systemu źródeł prawa UE jest ich kontrola prewencyjna i następcza, którą sprawuje TS zgodnie z postanowieniami art. 218 ust. 11 TFUE. Natomiast kontrola następcza ma miejsce w trybie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady wyrażającej zgodę na związanie się UE umową na podstawie art. 263 TFUE lub w trybie pytania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE⁵⁸⁶. W punkcie 23 wyroku *Les Verts* TS orzekł, iż „Unia jest unią prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką

⁵⁸¹ Ch. Eckes, *International law as law of the EU: The role of the Court of Justice*, „CLEER Working Papers” 2010, no 6.

⁵⁸² Sprawa C-355/05, *Řízení Letového Provozu ČR, s.p. p. Bundesamt für Finanzen*, ECLI:EU:C:2007:321, pkt 55; sprawy połączone C-447/05 oraz C-448/05, *Thomson Multimedia Sales Europe (C-447/05) i Vestel France (C-448/05) p. Administration des douanes et droits indirects*, ECLI:EU:C:2007:151, pkt 30; sprawa C-76/00 P, *Petrobub SA i Republica SA p. Radzie*, ECLI:EU:C:2003:4, pkt 57; sprawa C61/94, *Komisja p. Niemcom*, EU:C:1996:313, pkt 52; sprawa C311/04, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, ECLI:EU:C:2006:23, pkt 25.

⁵⁸³ Sprawa C61/94, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:1996:313. Już w wyroku z dnia 24.11.1992 r. w sprawie C286/90 *Anklagemyndigheden p. Peter Michael Poulsen i Diva Navigation Corp*, pkt 9 i 11, TS, wychodząc od zasady, że kompetencje UE powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego, potwierdził, że art. 6 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3094/86 z dnia 7 października 1986 r. ustanawiającego środki techniczne dla zachowania zasobów połowowych (Dz.U. WE L 288 z 1982 r., s. 1) należy interpretować, a jego zakres stosowania ograniczyć, w świetle właściwych zasad międzynarodowego prawa morza, w tym przepisów Konwencji w sprawie ochrony łososia w północnym Oceanie Atlantyckim (Dz.U. WE L 378 z 1978 r., s. 25) zawartej przez UE w 1982 r. Ponadto w wyrokach: w sprawie C70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH p. Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:1995:328, pkt 23 i w sprawie C83/94, *Postępowanie karne p. Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf i Otto Holzer*, ECLI:EU:C:1995:329, pkt 24, TS odwołał się do art. XI GATT, uznając go za „istotny w celu wykładni instrumentu wspólnotowego regulującego handel międzynarodowy”.

⁵⁸⁴ Sprawy połączone od 21/72 do 24/72, *International Fruit Company NV and others p. Produktschap voor Groenten en Fruit*, ECLI:EU:C:1972:115, pkt 7.

⁵⁸⁵ Sprawa C-344/04, *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association p. Department for Transport*, ECLI:EU:C:2006:10, pkt 39.

⁵⁸⁶ Sprawa 181/73, *R. & V. Haegeman p. Belgii*, ECLI:EU:C:1974:41, pkt 4-6; sprawa 12/86, pkt 7; sprawa C-321/97, *Ulla-Brith Andersson i Susanne Wåkerås-Andersson p. Svenska staten*, ECLI:EU:C:1999:307, pkt 26; sprawa C-431/05, pkt 31.

stanowi traktat⁵⁸⁷. Artykuł 19 TUE powierza sądom UE kompetencje do zapewnienia „poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”, a państwa członkowskie zobowiązuje do ustanawiania środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. Natomiast, zgodnie z orzecznictwem TS, „w TFUE, w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej, ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii⁵⁸⁸. Cechą tego systemu jest prawo podmiotów do kwestionowania, w ramach postępowania wszczętego przed sądem krajowym, legalności przepisów zawartych w aktach prawa UE, które posłużyły za podstawę wydania wobec nich decyzji lub aktu krajowego, poprzez podniesienie zarzutu ich nieważności i doprowadzenie do tego, aby ów sąd, który sam nie jest właściwy do stwierdzania takiej nieważności, przedłożył TS pytanie prejudycjalne w tym względzie, chyba że owe podmioty były bez wątpienia uprawnione do zaskarżenia tych przepisów na podstawie art. 263 TFUE, lecz nie skorzystały z tego uprawnienia w przepisany terminie⁵⁸⁹. Odesłanie prejudycjalne w zakresie oceny ważności jest zatem, podobnie jak skarga o stwierdzenie nieważności, instrumentem kontroli legalności aktów wydawanych przez instytucje UE⁵⁹⁰. Ponadto spójność systemu ochrony sądowej wymaga, aby uprawnienie do orzekania o nieważności aktów wydawanych przez instytucje UE, jeśli jest ona podnoszona przed sądem krajowym, było zastrzeżone wyłącznie dla TS w ramach procedury przewidzianej w art. 267 TFUE⁵⁹¹. W sytuacji gdy UE nie jest stroną umowy międzynarodowej, TS nie jest właściwy do dokonywania wykładni w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym przepisów tej umowy⁵⁹². Należy również zaznaczyć, iż w zakresie, w jakim na podstawie

⁵⁸⁷ Owa bierna legitymacja Parlamentu w dziedzinie skarg o stwierdzenie nieważności została uzupełniona legitymacją czynną, ustaloną w wyroku *Parlament p. Radzie*, C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217. TS stwierdził, że jeśli tekst traktatu EWG nie wymienia PE spośród instytucji, które mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności, może to stanowić „lukę w przepisach proceduralnych, która nie może przeważać nad podstawowym interesem, jakim jest utrzymanie i poszanowanie równowagi instytucjonalnej zdefiniowanej w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie” (pkt 26).

⁵⁸⁸ Sprawa C-583/11, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 92. Podobnie: sprawa C-294/83, *Les Verts p. Parlamentowi*, ECLI:EU:C:1986:166, pkt 23; sprawa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores p. Radzie*, ECLI:EU:C:2002:462, pkt 40; sprawa C-274/12 P, *Telefónica p. Komisji*, ECLI:EU:C:2013:852, pkt 57; sprawa C-456/13P, *T & L Sugars i Sidul Açúcares p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:284, pkt 45; a także postanowienie C-164/14 P, *Pesquerias Riveirenses i in. p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:111, pkt 40.

⁵⁸⁹ Sprawa C- 239/99, *Nachi Europe*, ECLI:EU:C:2001:101, pkt 35, 36; sprawa C-550/09, E i F, C, ECLI:EU:C:2010:382, pkt 45, 46.

⁵⁹⁰ Sprawa C-314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452, pkt 16; sprawy połączone C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest*, ECLI:EU:C:1991:65, pkt 18; oraz sprawy połączone C 453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, *ABNA i in.*, ECLI:EU:C:2005:741, pkt 103.

⁵⁹¹ Sprawa C-314/85, pkt 17; sprawa C-362/14, *Schrems*, EU:C:2015:650, pkt 62.

⁵⁹² Sprawa 130/73, *Magdalena Vandeweghe i inni p. Berufsgenossenschaft für die chemische Industrie*, ECLI:EU:C:1973:131, pkt 2; a także postanowienie z dnia 12.11.1998 r. w sprawie C-162/98, *Hans-Jürgen Hartmann*, ECLI:EU:C:1998:539, pkt 9.

umowy międzynarodowej UE przejęła kompetencje wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie w dziedzinie stosowania umowy międzynarodowej i mają one w konsekwencji wiążący skutek dla UE, posiada on kompetencję do dokonania wykładni takiej umowy, nawet w sytuacji, gdy nie została ona ratyfikowana przez UE⁵⁹³. Ponadto, co należy podkreślić, umowy międzynarodowe zawarte przez UE wiążą nie tylko jej instytucje, ale również państwa członkowskie, co oznacza, iż oprócz instytucji unijnych postanowienia umowy międzynarodowej muszą być przestrzegane i stosowane przez państwa członkowskie. Niewykonywanie takiego zobowiązania skutkuje wszczęciem postępowania przez KE w trybie art. 258 TFUE⁵⁹⁴.

Ważność każdego aktu prawa pochodnego UE może być orzeczona z powodu jego niezgodności z normami prawa międzynarodowego⁵⁹⁵. W swoim klasycznym orzecznictwie TS poszukuje jej etapami. Po pierwsze, UE musi być związana danymi postanowieniami⁵⁹⁶. Następnie TS bada ważność aktu prawnego UE w świetle umowy międzynarodowej jedynie wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu charakter ani systematyka tej umowy⁵⁹⁷. Wreszcie w przypadku, gdy charakter i systematyka danej umowy pozwalają na kontrolę ważności aktu prawnego UE w świetle postanowień tej umowy, konieczne jest także, by jej postanowienia przywołane w celu zbadania ważności kwestionowanego aktu prawnego miały bezwarunkową i dostatecznie jasną treść, a zatem posiadały bezpośrednią skuteczność⁵⁹⁸. Przesłanka bezpośredniej skuteczności jest spełniona, jeżeli przytoczone postanowienie zawiera jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony – w zakresie jego wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnego aktu⁵⁹⁹. Jednakże obecnie nie istnieje tylko jedno jednolite podejście do kontroli legalności prawa pochodnego w świetle instrumentów prawa umów. Dotyczące jej orzecznictwo nie stanowi skonsolidowanej całości, a wręcz przeciwnie, charakteryzuje się pewnym zróżnicowaniem, graniczącym czasami z niespójnością. Po pierwsze, jeśli chodzi chociażby o uznanie bezpośredniej skuteczności postanowień umowy międzynarodowej, Sąd wykazuje wyraźnie elastyczność w przedmiocie możliwości powołania się bezpośrednio na umowy

⁵⁹³ Sprawy połączone od C-21/72 do C-24/72, pkt 18; sprawa C-379/92, *Postępowanie karne przeciwko Matteo Peralta*, ECLI:EU:C:1994:296, pkt 16; sprawa C-308/06, pkt 48.

⁵⁹⁴ Sprawa C-13/00, *Komisja p. Irlandii*; ECLI:EU:C:2002:184; sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:2004:598; sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345.

⁵⁹⁵ Sprawa C-366/10, pkt 51.

⁵⁹⁶ *Ibidem*, pkt 7; sprawa C-308/06, pkt 44.

⁵⁹⁷ Sprawy połączone C-120/06 P and C-121/06 P, *FIAMM i in. p. Radzie i Komisji*, ECLI:EU:C:2008:476, pkt 110.

⁵⁹⁸ Sprawa C-104/81, pkt 22; sprawa C-344/04, *IATA i ELFAA*, ECLI:EU:C:2006:10, pkt 39; sprawa C-308/06, pkt 45.

⁵⁹⁹ Opinia rzecznika generalnego M. Darmona w tej sprawie, ECLI:EU:C:1987:232, pkt 18, oraz sprawa C-213/03, *Pêcheurs de l'étang de Berre*, ECLI:EU:C:2004:464, pkt 39.

z państwami trzecimi, w szczególności układy stowarzyszeniowe⁶⁰⁰. Podejście takie pozwala jednostkom powoływać się przed sądem na dane postanowienia, w przypadku gdy konwencja międzynarodowa może wpływać bezpośrednio na ich sytuację⁶⁰¹. Natomiast w dziedzinie porozumień WTO i porozumień TRIPS oraz Umowy o barierach technicznych w handlu, z właściwymi im charakterem i systematyką, postanowienia wspomnianych porozumień nie należą do norm, w świetle których TS kontroluje legalność aktów instytucji UE⁶⁰². Powyższe „klasyczne” podejście należy skonfrontować z rzeczywistością, charakteryzującą się wysokim zróżnicowaniem umów, których UE jest stroną, co z kolei wiąże się ze zróżnicowaniem skutków, które porozumienia te wywołują w prawie UE. Ponadto układy stowarzyszeniowe i umowy o partnerstwie charakteryzuje odrębna specyfika, kiedy prowadzą one do zbliżenia w dziedzinie podstawowych wolności⁶⁰³.

W odniesieniu do kontroli legalności w niektórych przypadkach TS dokonuje kontroli w świetle przepisów prawa umów, chociaż bez przedstawienia uzasadnienia na wzór wyroku wydanego w sprawie *IATA i ELFAA*, to w innych przypadkach przyjmuje stanowisko bardziej rygorystyczne, podobne do podejścia przyjętego w wyroku *Intertanko i in.* W opinii przedstawionej w tej ostatniej sprawie rzecznik generalna Kokott uznała, że konwencja o prawie morza może stanowić „kryterium kontroli” dla celów oceny zgodności z prawem aktów prawa pochodnego⁶⁰⁴. TS nie przychylił się jednak do rozumowania zaproponowanego przez rzecznik generalną, uzasadniając to brakiem norm, które miałyby być stosowane bezpośrednio i natychmiastowo względem jednostek i przyznawać im prawa lub wolności, na które mogłyby się powoływać wobec państw⁶⁰⁵. Rozwiązanie przyjęte w ten sposób w wyroku *Intertanko i in.* zrodziło szereg pytań,

⁶⁰⁰ Sprawa C-12/86, pkt 14. W przedmiocie układów stowarzyszeniowych zob. wyroki w sprawach: C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen p. B. Pokrzepowicz-Meyer*, ECLI:EU:C:2002:57; C-438/00, *Deutscher Handballbund e.V. p. M. Kolpak*, ECLI:EU:C:2003:255; C-265/03, *Simutenkov p. Ministerio de Educación y Cultura i Real Federación Española de Fútbol*, ECLI:EU:C:2005:213, w których TS na podstawie zasady niedyskryminacji uzasadnił możliwość powołania się na postanowienie umowy międzynarodowej. Także komentarz F. Jacobs, *The Internal Legal Effects of EU's agreements*, [w:] A. Arnulf, C. Barnard, M. Dougan, E. Spaventa, *A constitutional order of States? Essays in EU Law in honour of A. Dashwood*, London 2011, s. 535. Także: sprawy połączone C-300/09 i C-301/09, *Toprak i Ogus*, ECLI:EU:C:2010:756.

⁶⁰¹ Sprawa C-160/09, *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas*, ECLI:EU:C:2010:293, pkt 45.

⁶⁰² Sprawa C-377/98, *Holandia p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2001:523, pkt 52; postanowienie w sprawie C-307/99, *OGT Fruchthandelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:2001:228, pkt 24; sprawa C-377/02, *Van Parys*, ECLI:EU:C:2005:121, pkt 39.

⁶⁰³ Zob. układy EWG – Turcja (np. wyrok w sprawie C-467/02, *Cetinkaya*, ECLI:EU:C:2004:708), układ stowarzyszeniowy EWG – Maroko (wyrok w sprawie C-18/90, *Kziber*, ECLI:EU:C:1991:36), przedakcesyjne układy europejskie (np. zawarte z Polską i Republiką Czeską, wyrok w sprawie C-268/99, *Jany i in.*, ECLI:EU:C:2001:616). W odniesieniu do umów zawieranych między UE i jej państwami członkowskimi a Konfederacją Szwajcarską wyrok w sprawie C-425/11, *Ettwein*, ECLI:EU:C:2013:121.

⁶⁰⁴ Sprawa C-308/06, pkt 59.

⁶⁰⁵ *Ibidem*, pkt 64. Ponadto należy zauważyć w odniesieniu do tej sprawy, że jednostki nie dochodziły praw we własnym interesie, lecz raczej dążyły do uzyskania weryfikacji zgodności prawodawstwa UE z jej zobowiązaniami międzynarodowymi.

gdyż stanowiło zerwanie z wcześniejszym wyrokiem, wydanym w sprawie *Poulsen i Diva Navigation*, w którym TS przyznał jednostkom prawo powołania się na tę samą konwencję o prawie morza jako wyraz międzynarodowego prawa zwyczajowego⁶⁰⁶. TS udzielił kilku wyjaśnień dotyczących możliwości powołania się na prawo międzynarodowe zwyczajowe w wyroku *Air Transport Association of America i in.*, w którym orzekł, iż „w celu zbadania przez Trybunał ważności aktu Unii jednostka może powołać się na zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego w zakresie, w jakim z jednej strony zasady te mogą podważyć kompetencję Unii do wydania wspomnianego aktu”⁶⁰⁷, z drugiej strony zaś sporny akt może wpłynąć na prawa, które jednostka wywodzi z prawa UE lub stworzyć po jej stronie obowiązki w świetle tego prawa⁶⁰⁸. Wreszcie sprawa, która w sposób najbardziej wyraźny odcina się od powyższego podejścia „klasycznego”, to w sposób oczywisty ta, która doprowadziła do wydania wyroku w sprawie *Biotech*. TS uznał, że fakt, iż umowa międzynarodowa zawiera przepisy pozbawione bezpośredniej skuteczności, co oznacza, że nie tworzy ona praw, na które jednostki mogą się powoływać bezpośrednio przed sądem, nie stanowi przeszkody dla kontroli przez sąd poszanowania zobowiązań ciążących na UE jako stronie tej umowy⁶⁰⁹.

Bezpośrednia skuteczność stanowi zatem zasadę pozwalającą sądowi krajowemu na zastosowanie przepisu prawa międzynarodowego jako autonomicznej podstawy wydanego orzeczenia, jeżeli wspomniany przepis nie został przetransponowany do prawa krajowego lub został przetransponowany w sposób niewłaściwy. W prawie UE teoria bezpośredniej skuteczności, w postaci stosowanej do stosunków między prawem UE i porządkiem prawnym państw członkowskich, jest ograniczona do norm odpowiadających wymogowi zupełności. Bezsporne jest zatem, że pojęcie bezpośredniej skuteczności jest właściwe w przypadku sytuacji jednostki znajdującej się w ramach krajowego systemu prawnego, pragnącej skorzystać z prawa UE, w tym wiążących UE konwencji międzynarodowych. Co więcej, w świetle przytoczonego powyżej orzecznictwa teoria bezpośredniej skuteczności nie stanowi zasady powszechnej i obowiązkowej w ramach

⁶⁰⁶ P. Wenneras, *Towards Ever Greener Union*, „Common Market Law Review” 2008, Vol. 45, s. 1679. O ile w wyroku *Intertanko i in.* TS odmówił kontroli legalności w świetle konwencji o prawie morza, to jednak w wyroku w sprawie stwierdzenia uchybienia zgodził się dokonać oceny zgodności przepisów państwa członkowskiego z tą samą konwencją (wyrok *Komisja p. Irlandii*, zwany „wyrokiem MOX Plant”, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 121).

⁶⁰⁷ TS powołuje się w tym miejscu na wyroki: w sprawie C-89/85, *Ahlström Osakeyhtiö i in. p. Komisji*, sprawy połączone C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 i od C-125/85 do C-129/85, *Ahlström p. Komisji*, ECLI:EU:C:1988:447, pkt 14-18 oraz sprawę C-405/92, *Mondiet*, ECLI:EU:C:1993:906, pkt 11-16.

⁶⁰⁸ TS dodaje ponadto, że „w przypadku gdy zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego nie ma takiego samego stopnia precyzji co postanowienie umowy międzynarodowej, kontrola sądowa musi się bezwzględnie ograniczać do rozstrzygnięcia kwestii, czy instytucje Unii, wydając sporny akt, popełniły oczywiste błędy w ocenie przesłanek zastosowania tych zasad”.

⁶⁰⁹ Sprawa C-377/98, pkt 54. Jednakże należy zauważyć, że TS odwołał się do wyroku *Racke* w przedmiocie międzynarodowego prawa zwyczajowego, ECLI:EU:C:1998:293, pkt 45, 47 i 51.

dokonywanej przez sąd UE kontroli aktów jej instytucji. W wyroku w sprawie w sprawie *Air Transport Association of America i in.* TS stwierdził, iż możliwość powołania się bezpośrednio na akt prawa międzynarodowego wymaga przede wszystkim zbadania go w oparciu o jego charakter, systematykę i cele, o ile zostało ustalone, że UE jest danym aktem związana. Zdaniem rzecznika generalnego Jääskinena trzeba dokonać wyraźnego rozróżnienia konceptualnego między przypadkiem, w którym jednostka chce powołać się bezpośrednio na akt prawa międzynarodowego, podnosząc prawo podmiotowe ustanowione na jej rzecz w tym akcie, a przypadkiem kontroli zakresu uznania przysługującego instytucjom UE w ramach procesu dopasowania aktu prawa UE do aktu prawa międzynarodowego⁶¹⁰. Zwykle zadanie wszczęcia takiej kontroli przed sądami UE mają podmioty uprzywilejowane, lecz np. w ramach Konwencji z Aarhus możliwość ta została zapewniona także organizacjom ochrony środowiska spełniającym ustanowione w tym względzie kryteria. W celu zapobieżenia powstaniu obszaru/obszarów wyłączonych z kontroli sądowej słuszne wydaje się stwierdzenie, iż w ramach kontroli zgodności aktu prawa UE z prawem międzynarodowym brak bezpośredniej skuteczności postanowienia, rozumianego jako norma wyczerpująca i źródło praw, nie powinien stanowić przeszkody dla oceny legalności, o ile nie sprzeciwia się temu charakterystyka danej umowy.

Natomiast postanowienie prawa międzynarodowego, aby służyć jako punkt odniesienia dla celów kontroli legalności, musi zawierać elementy wystarczająco jasne, precyzyjne i zrozumiałe. Niemniej jednak należy podkreślić, że takie postanowienie może mieć charakter mieszany. Jeśli jest możliwe wyodrębnienie w jego treści części odpowiadających rzeczonemu wymogowi, wspomniana kontrola legalności powinna być możliwa. Jego zdaniem podejście TS przyjęte w wyroku *Komisja przeciwko Niemcom*, a następnie potwierdzone w wyroku *Portugalia przeciwko Radzie*⁶¹¹, odzwierciedla właśnie ideę, zgodnie z którą to przede wszystkim szczególne cechy danej umowy międzynarodowej uzasadniają możliwość powołania się na nią bezpośrednio przez jednostkę, a także przeprowadzenie kontroli legalności przez TS lub, przeciwnie, sprzeciwiają się im⁶¹². Ponadto konieczność ustanowienia w orzecznictwie TS rozróżnienia pomiędzy

⁶¹⁰ Opinia rzecznika generalnego Nila Jääskinena w sprawach połączonych od C-401/12 P do C-403/12 P *Rada Unii Europejskiej i in. p. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2014:310, pkt 75-83.

⁶¹¹ Sprawa C-149/96, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1999:574, pkt 41, sprawa C-280/93, *Niemcy p. Radzie*, EU:C:1994:367, pkt 109, potwierdzony przez wyrok w sprawie C-149/96, w której TS orzekł, że „szczegółowe unormowania Układu ogólnego, wskazane przez Trybunał w celu stwierdzenia, że podmioty prawa Wspólnoty nie mogą powoływać się na nie przed sądem w celu zakwestionowania zgodności z prawem aktu wspólnotowego, sprzeciwiają się również wzięciu przez Trybunał pod uwagę postanowień Układu ogólnego na potrzeby oceny zgodności z prawem rozporządzenia w ramach skargi wniesionej przez państwo członkowskie na podstawie art. 173 akapit pierwszy traktatu”.

⁶¹² W ramach kontroli legalności należy podkreślić znaczenie dopuszczalności zarzutu niezgodności z prawem zaakceptowanego przez Sąd. Do TS zwrócono się bowiem z niniejszym sporem w następstwie podniesienia wobec rozporządzenia Aarhus zarzutu niezgodności z prawem. Zgodnie z orzecznictwem

problematyką możliwości bezpośredniego powołania się na postanowienie umowne i możliwością kontrolowania ważności przepisu prawa pochodnego w świetle prawa międzynarodowego została zarówno podniesiona w licznych analizach przeprowadzonych w doktrynie, jak i wskazana przez rzeczników generalnych⁶¹³. Słusznie podnoszono, że teoria możliwości powołania się bezpośrednio na normy prawa umów międzynarodowych powinna zostać przeformułowana w sposób autonomiczny. W szczególności niektórzy autorzy uznali, że kwestia tego, czy umowa międzynarodowa przyznaje jednostkom prawa, jest bez znaczenia dla oceny, czy postanowienie będące przedmiotem sporu znajduje się wśród postanowień, do których TS odnosi się w celu kontroli legalności aktów prawa UE.

Postanowienia umów międzynarodowych mogą wywoływać skutek bezpośredni, który oznacza, iż podmioty prywatne mogą powoływać się na postanowienia umów międzynarodowych przed organami krajowymi⁶¹⁴. W cytowanej już sprawie *Kupferberg* TS stwierdził, że „w przypadku, gdy umowa międzynarodowa zawiera postanowienia bezwarunkowe i precyzyjne, nie wymaga interwencji organów w niej ustanowionych, jej normy mogą wywoływać skutki bezpośrednie. Takie umowy muszą być jednakże interpretowane w świetle przedmiotu i celu umowy oraz kontekstu, gdyż jej skutki nie

art. 277 TFUE wyraża ogólną zasadę gwarantującą każdej ze stron prawo do podważenia – w celu uzyskania stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej jej bezpośrednio i indywidualnie – ważności wcześniejszych aktów instytucjonalnych stanowiących podstawę prawną zaskarżonej decyzji, o ile stronie tej nie przysługiwało prawo do wniesienia skargi bezpośredniej przeciwko aktom, których konsekwencje ponosi, a wobec których nie mogła zażądać stwierdzenia nieważności (zob. wyrok w sprawie C-92/78, *Simmenthal p. Komisji*, EU:C:1979:53). Możliwość podniesienia zarzutu niezgodności z prawem zakłada zatem dopuszczalność skargi, w związku z którą został on podniesiony (wyrok w sprawach połączonych od T-83/99 do T-85/99, *Ripa di Meana i in. p. Parlamentowi*, EU:T:2000:244, pkt 35). Wynika stąd, że zarzut niezgodności z prawem winien być dostępny dla stron w stosunku do aktów, których nie mogą one zaskarżyć bezpośrednio w postępowaniu o stwierdzenie nieważności (wyrok w sprawie T-120/99, *Kik/OHIM*, ECLI:EU:T:2001:189).

⁶¹³ K. Lenaerts, T. Cortaouts, *On birds and hedges*, „European Law Review” 2006, Vol. 33, No 3, s. 287-315, pkt 298; R. Pavoni, *Controversial aspects of the interaction between international and EU law in environmental matters: direct effects and Members State’s unilateral measures*, [w:] E. Morgera, *The EU External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge 2012, s. 347-377. Ponadto zaproponowano odwrócenie porządku rozumowania TS, który najpierw analizuje postanowienie w celu zbadania, czy spełnia ono przesłankę bezpośredniej skuteczności (jasny, precyzyjny i bezwarunkowy charakter), aby następnie zanalizować porozumienie jako takie. Zob. F. Jacobs, *op. cit.*, s. 532. Rozróżnienie to wprowadził rzecznik generalny Gulmann, stwierdzając jednocześnie, że podejście monistyczne, które zakłada, że umowy międzynarodowe tworzą nierozzerwalną część prawa UE, nie oznacza jednak, że umowy te mogą stanowić kryterium oceny zgodności z prawem aktów prawa UE. Jego zdaniem „nawet w braku bezpośredniej skuteczności można powołać się na umowę w ramach skargi w trybie art. 191 TFUE; lecz może zdarzyć się również, że powody, które stoją za brakiem bezpośredniej skuteczności umowy są tego rodzaju, że prowadzą ponadto do wyłączenia stosowania umowy jako podstawy, na której TS dokonuje kontroli legalności”. Zob. podobnie opinia w sprawie C-280/93, *Niemcy p. Radzie*, EU:C:1994:235, pkt 137.

⁶¹⁴ Sprawa C-63/99, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk i E. Gloszczuk*, ECLI:EU:C:2001:488; sprawa C-268/99, *Aldona Malgorzata Jany i inni p. Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2001:616; sprawa C-265/03, *I. Simutenkov p. Ministerio de Educación y Cultura i Real Federación Española de Fútbol*, ECLI:EU:C:2005:213; sprawa C-97/05, *M. Gattoussi p. Stadt Rüsselsheim*, ECLI:EU:C:2006:780.

mogą być oceniane w oderwaniu od kontekstu międzynarodowego”⁶¹⁵. Niezbędnym zatem warunkiem bezpośredniej skuteczności norm umów międzynarodowych jest to, aby zawierała jasne, precyzyjne i bezwarunkowe zobowiązanie. Ocena, czy dana norma posiada walor bezpośredniej skuteczności, powinna zatem być dokonywana w świetle celu i charakteru takiej umowy oraz jej kontekstu, w którym została zawarta, gdyż musi służyć realizacji jego istoty i celów⁶¹⁶. Aby natomiast udzielić odpowiedzi na pytanie, czy postanowienia umowy wywołują skutek bezpośredni w przypadku, gdy nie zawiera ona norm prawnych odpowiadających powyższym wymogom, należy zbadać jej cel i kontekst pod kątem ich zdolności do wywoływania skutku bezpośredniego⁶¹⁷. Jeżeli umowa nie zawiera wyraźnych uregulowań dotyczących kwestii, jakie skutki mają wywierać jej postanowienia w wewnętrznym porządku prawnym stron umowy, to do zadań właściwych sądów należy ustalenie tej kwestii w drodze wykładni z uwzględnieniem przy tym w szczególności ducha, struktury lub też brzmienia umowy. To do TS należy ustalenie, czy postanowienia umów międzynarodowych uprawniają podmioty podlegające unijnemu prawu do powołania się na nie przed sądem w celu zakwestionowania ważności uregulowań UE.

Poza tym ogólnie obowiązuje zasada, że umowa międzynarodowa może stanowić kryterium oceny ważności aktów prawnych instytucji UE w postępowaniach wszczętych przez jednostki jedynie wtedy, gdy z uwagi na jej charakter i strukturę może przyznawać jednostce prawa, na które może się ona powoływać przed sądem⁶¹⁸. Innymi słowy dana umowa międzynarodowa musi dotyczyć bezpośrednio sytuacji prawnej jednostki. Umowa międzynarodowa dotyczy sytuacji prawnej jednostki zwłaszcza wtedy, gdy przyznaje jednostce autonomiczne prawa i wolności, tak jak ma to miejsce w licznych umowach stowarzyszeniowych, kooperacyjnych lub partnerskich zawartych przez UE. Ograniczenie możliwości powoływania się przed sądem przez jednostki na umowy międzynarodowe jako kryterium oceny ważności można wyjaśnić celem indywidualnej ochrony prawnej: jednostki korzystają w prawie UE, jak też w krajowych porządkach prawnych, z reguły z ochrony prawnej w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do ochrony zagwarantowanych im praw i wolności⁶¹⁹.

⁶¹⁵ Sprawa 17/81, *Pabst & Richarz KG przeciwko Hauptzollamt Oldenburg*, ECLI:EU:C:1982:129, pkt 27.

⁶¹⁶ Sprawa C-162/96, pkt 39; sprawa C-416/96, *N.E. El-Yassini p. Secretary of State for Home Department*, ECLI:EU:C:1999:107.

⁶¹⁷ Sprawa C-280/93, *Niemcy p. Radzie*, ECLI:EU:C:1994:367.

⁶¹⁸ Sprawa C-160/09, *Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas OE p. Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2010:293, pkt 45.

⁶¹⁹ Art. 47 akapit pierwszy KPP.

2. Procedura zawierania umów międzynarodowych

Proces zawierania umowy międzynarodowej może składać się z różnych etapów, w zależności od tego, czy umowa międzynarodowa zawierana jest w trybie prostym czy złożonym oraz czy ma ona charakter bilateralny czy multilateralny. Tryb prosty występuje wówczas, gdy negocjacje zakończone zostają aktem wyrażającym ostateczną zgodę podmiotu na związanie się umową, co przyjmuje najczęściej formę podpisania umowy lub wymiany dokumentów stanowiących umowę. Tryb złożony natomiast występuje, gdy negocjacje zakończone zostają przyjęciem tekstu umowy i ustaleniem jego autentyczności, następnie podpisaniem, po którym dopiero następuje ostateczne wyrażenie zgody na związanie się umową. Obok państw również organizacje międzynarodowe zawierają umowy zarówno w trybie prostym, jak i złożonym. Bardzo dobrym przykładem jest UE, w praktyce której występują oba te tryby. Większość umów międzynarodowych zawierana jest w trybie prostym, tryb złożony stosowany jest w przypadkach umów, w których ich stroną obok UE są państwa członkowskie, np. umów stowarzyszeniowych. Podmioty mają zatem swobodę wyboru formy i trybu zawarcia umowy międzynarodowej, którą mogą uzgodnić w jakikolwiek sposób. W sentencji wyroku wydanego w sporze kompetencyjnym pomiędzy Grecją i Turcją w sprawie *szelfu kontynentalnego na Morzu Egejskim* MTS stwierdził, iż „nie jest mu znana żadna reguła prawa międzynarodowego, która stałaby na przeszkodzie, aby wspólne oświadczenie stanowiło porozumienie międzynarodowe”⁶²⁰. MTS, odwołując się do art. 2, art. 3 i art. 11 KWPT, stwierdził, iż o tym, czy oświadczenie stanowi porozumienie międzynarodowe, przesądza „rodzaj aktu lub transakcji, która oświadczenie wyraża. Porozumienia międzynarodowe, bowiem mogą przyjmować wiele form i posiadać różne nazwy”, a oceniając to, musi wziąć on pod uwagę „rzeczywiste wyrażenia i okoliczności, w których oświadczenie zostało sporządzone”⁶²¹.

TL wprowadził jednolitą procedurę wewnętrzną zawierania umów międzynarodowych przez UE⁶²². Reguluje ją art. 218 TFUE, który ma zastosowanie w przypadku wszystkich umów międzynarodowych zawieranych przez UE z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, z wyjątkiem umów zawieranych w ramach WPH (art. 218 ust. 1 w zw. z art. 207 TFUE) oraz umów w dziedzinie dotyczącej ustalania kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich (art. 219 TFUE)⁶²³. Postanowienia niniejszego artykułu stosuje się nie tylko do umów czysto unijnych, ale również

⁶²⁰ Sprawa Morza Egejskiego, *Grecja p. Turcji*, ICJ Rep., 1978, pkt 95.

⁶²¹ *Ibidem*, pkt 100.

⁶²² J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 301; *idem*, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] *idem* (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 99.

⁶²³ M. Gatti, P. Manzini, *External representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, „Common Market Law Review” 2012, Vol. 49, s. 1703-1734.

do umów mieszanych. Jednakże w przypadku umów mieszanych art. 218 TFUE ma zastosowanie wyłącznie do udziału UE w umowie mieszanej, a nie do udziału państw członkowskich. Udział państw członkowskich w umowach mieszanych, w odniesieniu do części wewnętrznej ich uczestnictwa, jest uregulowany przez poszczególne prawa krajowe, w odniesieniu zaś do części zewnętrznej przez międzynarodowe prawo międzynarodowe publiczne. Artykuł regulujący procedurę zawierania umów międzynarodowych, zawarty w tytule V „Umowy międzynarodowe”, części piątej TFUE odnoszącej się do „Działań zewnętrznych Unii”, stanowi przepis o charakterze ogólnym, którego celem jest stworzenie jednolitej procedury negocjowania i zawierania tych umów przez UE. Ponadto przepis ten jest wyrazem nowej struktury UE po formalnym zlikwidowaniu filarów w następstwie wejścia w życie TL oraz nowego wzmocnionego wymiaru działań zewnętrznych UE, odzwierciedlonego przez wprowadzenie art. 21 TUE i 22 TUE oraz części piątej tego traktatu. Z orzecznictwa TS wynika, iż art. 218 TFUE stanowi w dziedzinie zawierania traktatów międzynarodowych normę autonomiczną i ogólną o znaczeniu konstytucyjnym, gdyż przyznaje instytucjom UE określone kompetencje. Zmierzając do ustanowienia równowagi między nimi, postanowienie to przewiduje w szczególności, że umowy pomiędzy UE a jednym państwem trzecim lub wieloma są negocjowane przez KE, w poszanowaniu wytycznych negocjacyjnych przyjętych przez Radę, a następnie zawierane są przez Radę albo po uzyskaniu zgody PE, albo po konsultacji z nim. Kompetencja zawierania takich umów jest jednak przyznana Radzie, z zastrzeżeniem kompetencji przyznanych w tej dziedzinie KE⁶²⁴.

Instytucją UE, posiadającą kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej w imieniu UE jest Rada, która udziela upoważnienia KE lub Wysokiemu Przedstawicielowi do rozpoczęcia negocjacji, przyjmuje wytyczne negocjacyjne oraz upoważnia do zawarcia umowy międzynarodowej. Natomiast, zgodnie z art. 218 ust. 5 TFUE, decyzja upoważniająca do podpisania takich umów, a w stosownych przypadkach do tymczasowego ich stosowania przed wejściem w życie, jest przyjmowana przez Radę. W zakresie przyjęcia takiej decyzji nie przyznano żadnej kompetencji państwom członkowskim, nawet w przypadku umowy mieszanej. W trakcie negocjacji i zawarcia takiej umowy każda ze stron powinna działać w ramach posiadanych przez nią kompetencji oraz przy poszanowaniu kompetencji każdej innej umawiającej się strony⁶²⁵. W tym szczególnym przypadku TS przyznał, że „jeżeli okaże się, iż dziedzina umowy częściowo należy do kompetencji UE i częściowo do kompetencji państw członkowskich, należy zapewnić

⁶²⁴ Sprawa C-425/13, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:483, pkt 9.

⁶²⁵ Sprawa C-28/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:282, pkt 44 i 47.

ściłą współpracę pomiędzy tymi państwami a instytucjami UE, zarówno w procesie negocjacji i zawarcia umowy, jak również w wykonaniu przyjętych zobowiązań⁶²⁶.

Negocjacje prowadzone są przez KE, z wyjątkiem przypadku, gdy umowa międzynarodowa dotyczy obszaru WPZiB. W takiej sytuacji negocjacje prowadzone są przez Wysokiego Przedstawiciela. Dlatego też wytyczne negocjacyjne są wskazaniem, których zadaniem jest przedstawienie KE ogólnych celów, które powinna ona spróbować osiągnąć w negocjacjach. Ponadto, jak słusznie wskazał Sąd, „ewentualne nieprzebrnięcie wytycznych, które Rada może przekazać Komisji na potrzeby negocjacji prowadzonych przez nią w ramach art. 218 TFUE, sankcjonowane jest zwykle w ramach decyzji o zawarciu lub niezawarciu umowy podejmowanej przez Radę. Takie wytyczne nie stanowią zatem co do zasady norm, w świetle których należy oceniać zgodność z prawem działań podejmowanych przez Komisję w ramach negocjacji międzynarodowych, o ile działania te są zaskarżalne⁶²⁷. Na podstawie art. 218 ust. 2-4 TFUE Rada nie może jednostronnie narzucić KE szczegółowo określonej procedury prowadzenia negocjacji umowy międzynarodowej. Taka sytuacja może mieć miejsce wyłącznie po wspólnym ich uzgodnieniu przez obie instytucje w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego. W odniesieniu do obszarów kompetencji dzielonych porozumienie takie pozwala określić najlepsze praktyki, zapobiegać konfliktom i w sensie ogólnym zachować równowagę instytucjonalną. TS określił, iż kompetencja do zawierania umów została przyznana Radzie „z zastrzeżeniem kompetencji przyznanych Komisji w tej dziedzinie⁶²⁸. Wytyczne negocjacyjne powinny zatem dotyczyć decyzji strategicznych i zasadniczych celów, których trzeba „bronić” w trakcie negocjacji, innymi słowy – treści negocjowanego tekstu. Nie mogą one natomiast narzucać szczególnych procedur KE, która sama posiada uprawnienie do samodzielnego określania sposobu konsultacji ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę na podstawie art. 218 ust. 4 TFUE.

Rada podejmuje decyzję w sprawie rozpoczęcia negocjacji oraz „w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy” decyzję dotyczącą mianowania negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów. Decyzja taka podejmowana jest większością kwalifikowaną, z wyjątkiem sytuacji, w których wymagana jest jednomyślność: umów stowarzyszeniowych, umowy dotyczącej przystąpienia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz umów z zakresu współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi. Rada może również wyznaczyć specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania, oraz może kierować

⁶²⁶ Opinia 1/94 Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property, ECLI:EU:C:1994:384, pkt 108; sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203, pkt 73.

⁶²⁷ Sprawa T-226/04, *Włochy p. Komisji*, ECLI:EU:T:2006:85, pkt 76, 78.

⁶²⁸ Sprawa C-327/91, pkt 28.

wytyczne do negocjatora, którymi on będzie związany. W ramach tych kompetencji Rada i KE są jednak zobowiązane do poszanowania art. 13 ust. 2 TUE zdanie drugie TUE, który stanowi, że „instytucje lojalnie ze sobą współpracują”. Współpraca ta ma szczególną wagę dla działania UE na płaszczyźnie międzynarodowej, gdyż działanie to uruchamia ścisły proces uzgodnień i konsultacji między instytucjami UE. W tym względzie przypomnieć należy, że przyjmując akt, UE jest zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje UE⁶²⁹. Ponadto, w przypadku, gdy UE i jej państwa członkowskie zawierają umowy międzynarodowe, niezależnie do tego, czy są to umowy mieszane, czy nie, powinny one przestrzegać ujednoczonych przez KWPT oraz KWPT z 1986 r. przepisów prawa międzynarodowego w odniesieniu do zwyczajowych norm prawa traktatów.

Podstawową regułą prawa międzynarodowego jest reguła, że środki, za pomocą których strona wykonuje swoje zobowiązania wynikające z traktatu międzynarodowego, zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym lub, w przypadku organizacji międzynarodowej, ze swoimi wewnętrznymi przepisami organizacyjnymi, nie dotyczą zasadniczo innych państw będących stronami konwencji⁶³⁰. Jednakże, z jednej strony, prawo międzynarodowe przyznaje pewne znaczenie, choć ograniczone, przepisom prawa wewnętrznego dotyczącym kompetencji do zawierania traktatów oraz zasadom wewnętrznym organizacji międzynarodowej⁶³¹. A zatem istotność dla innych umawiających się państw decyzji przyjętej w ramach procedury przewidzianej w art. 218 TFUE nie jest całkowicie wykluczona w prawie międzynarodowym. Z drugiej strony w przypadku, gdy umowa jest zawierana jako umowa mieszana, a zatem UE i jej państwa członkowskie mogą być uznane za strony – wprawdzie związane, ale odrębne – tej umowy, wymogi pewności prawnej między stronami umowy międzynarodowej oraz obowiązek wykonywania traktatów w dobrej wierze, wymagają, w moim odczuciu, aby unijny akt wewnętrzny, w którym zatwierdza ona umowę mieszaną, nie zatajał okoliczności, że UE jest pełnoprawną stroną umowy.

Ponadto art. 218 ust. 4 TFUE przewiduje, że jeżeli Rada wyznaczyła specjalny komitet, to negocjacje należy prowadzić w konsultacji z tym komitetem. W takim przypadku KE jest zobowiązana dostarczyć specjalnemu komitetowi wszystkie informacje

⁶²⁹ Sprawa C-366/10, pkt 101.

⁶³⁰ W istocie z art. 27 KWPT i KWPT z 1986 r. wynika, że strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego – lub w przypadku organizacji międzynarodowej na zasady organizacji – dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym art. 46 tych dwóch konwencji.

⁶³¹ Zgodnie z art. 46 KWPT i KWPT z 1986 r. pogwałcenie postanowienia prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów nabiera znaczenia tylko wtedy, gdy pogwałcenie odnośnych postanowień jest oczywiste lub gdy dotyczy normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. Zob. również art. 5 obu konwencji.

niezbędne do monitorowania przebiegu procesu negocjacji, w szczególności przedstawione założenia i stanowiska bronione przez inne strony w toku całych negocjacji. Tylko w ten sposób specjalny komitet jest w stanie formułować opinie i wskazówki dotyczące negocjacji⁶³². Mając na uwadze różne kompetencje instytucji w negocjacjach i przy zawieraniu umów na podstawie art. 218 TFUE, obowiązkiem KE jest również dostarczenie powyższych informacji Radzie. Jest bowiem wskazane, by Rada dysponowała tymi informacjami, aby „rozumieć przebieg negocjacji prowadzących do opracowania projektu umowy, która zostanie przedłożona Radzie do zatwierdzenia”⁶³³. Zgodnie z treścią tego artykułu specjalny komitet pełni wyłącznie rolę doradczą, gdyż „w konsultacji z nim należy prowadzić rokowania”, co oznacza, iż KE powinna jedynie „konsultować” się z nim, a nie „podporządkować” się jego decyzjom. Takie ścisłe rozgraniczenie zakresu odpowiednich kompetencji Rady i KE dotyczących wykonywania art. 218 TFUE jest w pełni zgodne z orzecznictwem TS, który podkreślił znaczenie „równowagi władz”⁶³⁴ i „podziału kompetencji między instytucjami”⁶³⁵, „podziału zadań i równowagi instytucjonalnej między władzami”⁶³⁶, lecz również „pozycji instytucjonalnej”⁶³⁷ lub „organizacji instytucjonalnej”⁶³⁸, podkreślając, że równowaga instytucjonalna to „cecha struktury instytucjonalnej Unii”⁶³⁹. Zgodnie bowiem z orzecznictwem „zasada równowagi instytucjonalnej oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje uprawnienia z poszanowaniem uprawnień innych instytucji”. Równowaga instytucjonalna to nic innego jak wyraz klasycznej zasady przestrzegania uprawnień przyznanych, a zasadę lojalnej współpracy można postrzegać jako instrument umożliwiający w najlepszy możliwy sposób ukształtowanie sądowej kontroli poszanowania równowagi instytucjonalnej⁶⁴⁰. Jak słusznie zauważył J.P. Jacqué, równowaga instytucjonalna „wiąże się z faktem, że instytucjonalna struktura wspólnotowa oparta jest na podziale kompetencji między różnymi instytucjami”⁶⁴¹.

W sprawie wniesionej do TS przez *Komisję przeciwko Radzie*, mającej na celu stwierdzenie nieważności decyzji Rady upoważniającej KE do rozpoczęcia negocjacji w sprawie połączenia systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych UE

⁶³² Sprawa C-425/13, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:483, pkt 66.

⁶³³ *Ibidem*, pkt 67.

⁶³⁴ Sprawa 149/85, *Roger Wybot p. Edgar Faure i innym*, ECLI:EU:C:1986:310, pkt 23.

⁶³⁵ Sprawa 22/70, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1971:32, pkt 73.

⁶³⁶ Sprawa T-322/01, *Roquette Frères SA p. Komisji*, ECLI:EU:T:2006:267, pkt 327.

⁶³⁷ Sprawa 13/83, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:1985:220, pkt 17.

⁶³⁸ Opinia 1/78, pkt 30.

⁶³⁹ Sprawa 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgische, SpA p. Wysokiej Władzy EWWiS*, ECLI:EU:C:1958:7, s. 44.

⁶⁴⁰ Ch. Delcourt, *Le principe de coopération loyale entre les institutions dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe*, [w:] *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes 2006, s. 464.

⁶⁴¹ J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e éd., Paris 2006, s. 217.

z systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Australii, Rada wyznaczyła specjalny komitet oraz zgodnie z art. 218 ust. 4 ustanowiła w wytycznych negocjacyjnych zasady proceduralne regulujące proces informowania, komunikacji i konsultacji między specjalnym komitetem a KE, które odpowiadały celowi zapewnienia prawidłowych uzgodnień na płaszczyźnie wewnętrznej⁶⁴². Jednakże w tym przypadku Rada naruszyła zarówno postanowienia art. 218 ust. 4, jak i określoną w art. 13 ust. 2 TUE zasadę równowagi instytucjonalnej, gdyż po pierwsze, przyznała specjalnemu komitetowi funkcję określania szczegółowych stanowisk negocjacyjnych, co w sposób wyraźny wykraczało poza funkcję konsultacyjną przypisaną mu w tym postanowieniu, oraz po drugie, przyznała mu kompetencję narzucenia negocjatorowi „szczegółowych stanowisk negocjacyjnych”, gdyż, jak stwierdził TS, z przepisów wytycznych negocjacyjnych, interpretowanych w świetle brzmienia owych stanowisk i umieszczonych w ich kontekście, wynika, iż zmierzają one do tego, by wywierały wiążące skutki dla negocjatora⁶⁴³. Tymczasem wiążący charakter stanowisk przyjętych przez specjalny komitet lub w danym wypadku przez samą Radę jest sprzeczny z art. 218 ust. 4 TFUE, przyznając bowiem specjalnemu komitetowi funkcję określania szczegółowych stanowisk negocjacyjnych UE, co wykracza poza funkcję konsultacyjną przypisaną mu w tym postanowieniu.

Negocjacje mają na celu ustalenie treści wzajemnych zobowiązań i ujęcie jej w odpowiednią formę. Podmioty prowadzące negocjacje zobowiązane są do ich prowadzenia w dobrej wierze i sposób, który nie czyni ich wysiłków pozornymi czy pozbawionymi sensu⁶⁴⁴. Po zakończeniu procesu negocjacji następuje przyjęcie tekstu umowy międzynarodowej i ustalenie jego autentyczności. Czynności te dokonywane są przez negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjacyjnego. Przyjęcie tekstu umowy międzynarodowej uregulowane jest w art. 9 KWPT i KWPT z 1986 r. Generalnie odbywa się w wyniku zgody wszystkich podmiotów biorących udział w jego opracowywaniu, z wyjątkiem przyjęcia tekstu traktatu na konferencji międzynarodowej, które odbywa się w wyniku głosowania większością 2/3 obecnych i biorących udział w głosowaniu, chyba że tą samą większością ustalona została inna reguła przyjęcia tekstu. Po przyjęciu tekstu umowy następuje ustalenie jego autentyczności, które ma na celu stwierdzenie, że tekst wyraża to, co faktycznie uzgodniono, i że jest to uzgodnienie definitywne. KWPT i KWPT z 1986 r. pozostawiają podmiotom swobodę wyboru formy ustalenia autentyczności tekstu. Może to nastąpić przez podpisanie, parafowanie, podpisanie *ad referendum* lub aktu końcowego konferencji, obejmującego cały tekst. Od tego momentu podmioty mają obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu umowy, co oznacza, iż mają obowiązek

⁶⁴² Sprawa C-425/13, pkt 14.

⁶⁴³ *Ibidem*, pkt 85-92.

⁶⁴⁴ M. Frankowska, *Umowa międzynarodowa...*, s. 73-74; sprawa szelfu kontynentalnego na Morzu Północnym, pkt 85.

powstrzymać się od czynności mogących udaremnić przedmiot i cel traktatu⁶⁴⁵. Obowiązek ten jednak nie oznacza, iż podmioty mają obowiązek umowę zawrzeć. Prawo międzynarodowe bowiem pozostawia im całkowitą swobodę w podjęciu ostatecznej decyzji o związaniu się umową międzynarodową⁶⁴⁶.

Sposoby wyrażenia zgody na związanie się umową międzynarodową można podzielić na sposoby trybu prostego zawarcia umowy, w ramach którego podmioty składają jedno oświadczenie woli i jest to jej podpisanie, oraz sposoby trybu złożonego, w ramach którego podmioty składają dwa oświadczenia woli, następuje jej podpisanie oraz wyrażenie zgody na związanie się umową, dokonywane najczęściej poprzez ratyfikację, zatwierdzenie lub przyjęcie⁶⁴⁷. Upoważnienie do podpisania umowy międzynarodowej oraz w stosownych przypadkach podjęcie decyzji o tymczasowym stosowaniu umowy do czasu jej wejścia w życie należy do kompetencji Rady. W praktyce UE w trybie prostym zawierane są umowy niewymagające udziału PE w całym procesie jej zawierania, np. umowy handlowe, natomiast w trybie złożonym zawierane są umowy, gdzie ten udział występuje, oraz umowy mieszane, gdzie jako strona występują państwa członkowskie. W przypadku procedury zawarcia umowy międzynarodowej w trybie złożonym Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy. Zasada jest, iż Rada decyzję taką podejmuje większością kwalifikowaną głosów. Jednakże art. 218 ust. 8 TFUE przewiduje, iż decyzja taka może zostać również podjęta jednomyślnie w następujących sytuacjach: gdy umowa dotyczy dziedziny, w której do przyjęcia aktu UE wymagana jest jednomyślność; w przypadku układów o stowarzyszeniu oraz umów z zakresu współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi z państwami kandydującymi do przystąpienia oraz w przypadku umowy dotyczącej przystąpienia do EKPC.

W sprawie *Komisja przeciwko Radzie* KE wniosła skargę do TS o stwierdzenie nieważności decyzji przyjętej wspólnie przez Radę i przedstawicieli państw członkowskich, jako akt hybrydowy będący połączeniem aktu UE i aktu międzyrządowego⁶⁴⁸. Zaskarżona decyzja z formalnego punktu widzenia stanowi akt jednolity, natomiast z materialnego punktu widzenia zawiera dwie odrębne decyzje, a mianowicie: decyzję Rady dotyczącą podpisania przez UE i tymczasowego stosowania Umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony, UE i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, Islandią z trzeciej strony i Królestwem Norwegii z czwartej strony, oraz akt międzyrządowy przedstawicieli państw członkowskich, dotyczący tymczasowego stosowania przez te państwa wyżej wspomnianych umów. To właśnie kwestia

⁶⁴⁵ Sprawa pewnych interesów niemieckich na Górnym Śląsku, s. 30.

⁶⁴⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 75.

⁶⁴⁷ *Ibidem*, s. 77; M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 76-90.

⁶⁴⁸ Sprawa C-28/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:282.

zgodności z prawem wspólnego przyjęcia tych dwóch różnych aktów i ich połączenia w jeden akt stanowiła przedmiot skargi KE. Skarga KE podnosiła zasadniczo dwa rodzaje problemów. Po pierwsze, w części, którą można określić jako wewnętrzną, niniejsza sprawa dotyczyła stosowania przepisów dotyczących procedur i reguł głosowania w celu przyjęcia aktów UE związanych z negocjowaniem oraz zawieraniem umów międzynarodowych w ramach proceduralnych określonych w art. 218 TFUE. W tym kontekście pojawia się również kwestia zakresu właściwej dla instytucji unijnych autonomii organizacyjnej i funkcjonalnej. Po drugie, w swojej części zewnętrznej niniejsza sprawa dotyczyła również wymogów dotyczących praktycznej realizacji zewnętrznych działań UE. Podnosiła ona w rzeczywistości kwestie dotyczące w szczególności wymogu jednolitej reprezentacji UE na forum międzynarodowym oraz związanego z nim obowiązku ścisłej współpracy między UE i państwami członkowskimi w ramach procedury negocjowania i zawierania umów mieszanych. Ponadto sprawa ta dotyczyła również zobowiązań prawa międzynarodowego wynikających z zewnętrznych działań UE wobec pozostałych umawiających się stron. Z wyjątkiem dwóch szczególnych kwestii art. 218 TFUE nie przewiduje w żadnym momencie udziału państw członkowskich w procedurze negocjacji i zawierania przez UE umów międzynarodowych⁶⁴⁹. Wobec powyższego państwa członkowskie jako takie nie mogą odgrywać jakiegokolwiek roli w ramach procedury przewidzianej w art. 218 TFUE, stanowiącej procedurę wyłącznie unijną.

Procedurę określoną w niniejszym artykule stosuje się zasadniczo do zawierania wszystkich umów międzynarodowych, z wyjątkiem oczywiście przepisów szczególnych, a zatem również do umów mieszanych. W przypadku tego typu umów art. 218 TFUE ma jednak zastosowanie wyłącznie do udziału UE w umowie mieszanej, a nie do udziału państw członkowskich. Udział państw członkowskich w umowach mieszanych, w odniesieniu do części wewnętrznej ich uczestnictwa, jest bowiem uregulowany przez poszczególne prawa krajowe, w odniesieniu zaś do części zewnętrznej ich uczestnictwa przez prawo międzynarodowe. Jak orzekł TS, zgodnie z art. 218 ust. 5 TFUE decyzja upoważniająca do podpisania umów międzynarodowych, a w stosownych przypadkach do tymczasowego ich stosowania przed wejściem w życie, jest przyjmowana przez Radę. W zakresie przyjęcia takiej decyzji traktaty nie przyznały żadnej kompetencji państwom członkowskim. W związku z tym TS stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji. Decyzje Rady w sprawie zawarcia umów międzynarodowych wymagają albo zgody PE, tzn. podejmowane są po uzyskaniu takiej zgody lub po konsultacji z tą instytucją. Zgoda PE wymagana jest w przypadkach zawarcia następujących umów międzynarodowych: umów stowarzyszeniowych, umowy dotyczącej przystąpienia do EKPC, umów tworzących

⁶⁴⁹ Opinia rzecznik generalnej Sharpston w sprawie C-114/12 *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:224, pkt 174.

specyficzne ramy instytucjonalne przez organizację procedur współpracy, umów mających istotne skutki budżetowe dla UE oraz umów dotyczących dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda PE. Brak zgody PE oznacza, iż dana umowa międzynarodowa nie może zostać zawarta, przedłużona lub zmieniona⁶⁵⁰. W pozostałych przypadkach umowy międzynarodowe zawierane są przez Radę po konsultacji z PE. Art. 218 ust. 6 pkt b stanowi, iż PE jest zobowiązany do wyrażenia swojej opinii w terminie, jaki ustaliła Rada, stosownie do pilności sprawy. W przypadku jej braku w tym terminie Rada może podjąć decyzję samodzielnie.

Ponadto, zgodnie z postanowieniami art. 218 ust. 10 TFUE, PE jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury mającej na celu zawarcie umowy międzynarodowej. Zgodnie z art. 108 ust. 9 Regulaminu PE, Rada, KE lub Wysoki Przedstawiciel mają obowiązek udzielania PE natychmiastowych, systematycznych i wyczerpujących informacji na wszystkich etapach przygotowań do negocjacji, samych negocjacji i zawierania umów międzynarodowych, w tym informacji dotyczących projektu i ostatecznie przyjętego tekstu wytycznych negocjacyjnych, a także informacji związanych z implementacją umów międzynarodowych⁶⁵¹. Udział PE w procesie decyzyjnym odzwierciedla na poziomie UE fundamentalną zasadę demokratyczną, zgodnie z którą społeczeństwo uczestniczy w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego⁶⁵². W odniesieniu do procedury negocjacji i zawarcia umów międzynarodowych przewidziany w art. 218 ust. 10 TFUE wymóg poinformowania jest wyrazem tej demokratycznej zasady, na której opiera się UE⁶⁵³. Celem tego wymogu poinformowania jest zapewnienie, że PE będzie mógł przeprowadzić demokratyczną kontrolę działań zewnętrznych UE, a w szczególności sprawdzić, czy jego kompetencje są przestrzegane w odniesieniu do wyboru podstawy prawnej decyzji dotyczącej zawarcia umowy. W tym zakresie, o ile celem wymogu poinformowania PE w pełni i natychmiast nie jest umożliwienie tej instytucji udziału w negocjacjach i zawieraniu umów międzynarodowych w zakresie WPZiB, o tyle wymóg ten umożliwia PE oprócz zweryfikowania właściwej podstawy prawnej środków przyjętych w ramach tej polityki również wykonywanie jego własnych kompetencji z pełną wiedzą obejmującą wszystkie obszary działań zewnętrznych UE. Zgodnie z art. 21 ust. 3 TUE UE czuwa nad spójnością różnych

⁶⁵⁰ B. Kleizen, *Mapping the involvement of the European Parliament in EU External relations – a legal and empirical analysis*, „CLEER Papers” 2016, no 4, s. 32-38.

⁶⁵¹ Regulamin Parlamentu Europejskiego, Ósma kadencja Parlamentu, styczeń 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> [dostęp: 4.06.2018].

⁶⁵² Sprawa C-300/89, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1991:244, pkt 20; sprawa C-130/10, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2012:472, pkt 81.

⁶⁵³ Sprawa C-658/11, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2025, pkt 81.

dziedzin jej działań zewnętrznych, zatem obowiązek poinformowania PE, który na mocy art. 218 ust. 10 TFUE spoczywa na innych instytucjach, przyczynia się do zapewnienia jedności i spójności tego działania⁶⁵⁴.

W wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie *Parlament przeciwko Radzie* TS orzekł, że przewidziany w art. 218 ust. 10 TFUE obowiązek czuwania nad tym, aby PE był natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury zawarcia umowy międzynarodowej, rozciąga się także na etapy poprzedzające zawarcie takiej umowy i tym samym obejmuje etap negocjacji⁶⁵⁵. Ponadto, jak zauważyła rzecznik generalna Kokott w swojej opinii, wymóg informowania PE nie może ograniczać się wyłącznie do etapów procedury zawarcia umowy międzynarodowej, ale rozciąga się także na rezultaty pośrednie, do jakich prowadzą negocjacje⁶⁵⁶. Z powodu, iż art. 218 TFUE ma zakres ogólny i jest stosowany do wszystkich umów międzynarodowych negocjowanych i zawieranych przez UE we wszystkich dziedzinach jej działań, w tym w odniesieniu do WPZiB, która nie jest objęta żadną procedurą specjalną, wymóg poinformowania określony w art. 218 ust. 10 TFUE odnosi się do każdej procedury zawarcia umowy międzynarodowej, w tym umów dotyczących WPZiB⁶⁵⁷. W sytuacji gdy PE nie jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury zawierania umowy międzynarodowej – w tym na etapie poprzedzającym zawarcie umowy – nie może on wykonywać prawa wglądu, które traktaty przyznały mu w dziedzinie WPZiB, oraz przedstawić swojego punktu widzenia w odniesieniu zwłaszcza do podstawy prawnej, na której rozpatrywany akt prawny musi się opierać. Uchybienie owemu wymogowi poinformowania skutkuje w tych okolicznościach naruszeniem warunków wykonywania przez PE jego funkcji w dziedzinie WPZiB i stanowi naruszenie istotnego wymogu formalnego⁶⁵⁸.

Resumując, art. 218 ust. 6 TFUE zawiera trzy rodzaje procedur zawarcia umowy międzynarodowej, z których każda określa inną rolę PE. Zatem do PE Rada zwraca się o wyrażenie zgody na zawarcie umowy, przeprowadza z nią konsultację w tej kwestii oraz ma prawo do bycia natychmiast i w pełni poinformowany na wszystkich etapach procedury zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE. Jak można wywnioskować z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) ppkt (v), owo rozróżnienie ma na celu odzwierciedlenie na płaszczyźnie zewnętrznej podziału uprawnień między instytucjami stosowanego na płaszczyźnie wewnętrznej. Po pierwsze bowiem, traktat wymaga zgody PE na zawarcie umowy

⁶⁵⁴ Sprawa C-266/03, *Komisja p. Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:2005:341, pkt 60; opinia 1/08, *General Agreement on Trade in Services (GATS)*, ECLI:EU:C:2009:739, pkt 136; sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010: 203, pkt 75.

⁶⁵⁵ Sprawa C-658/11, pkt 85.

⁶⁵⁶ Opinia rzecznik generalnej Kokott przedstawiona w dniu 28.10.2015 r. w sprawie C-658/11, ECLI:EU:C:2015:729, pkt 86.

⁶⁵⁷ Sprawa C-658/11, pkt 85.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, pkt 86.

międzynarodowej dokładnie w odniesieniu do umów dotyczących dziedzin, do których na płaszczyźnie wewnętrznej stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą określoną w art. 294 TFUE lub specjalną procedurę ustawodawczą, lecz wyłącznie gdy wymaga ona zgody PE. Po drugie, udział PE w zawarciu umowy międzynarodowej jest wyłączony jedynie w wypadku, gdy umowa dotyczy wyłącznie WPZiB, w odniesieniu do której traktat powierza PE ograniczoną rolę⁶⁵⁹. Zatem art. 218 ust. 6 TFUE ustanawia symetrię między procedurą przyjęcia środków UE na płaszczyźnie wewnętrznej a procedurą przyjęcia umów międzynarodowych w celu zagwarantowania, że – w odniesieniu do danej dziedziny – PE i Rada dysponują takimi samymi uprawnieniami, przy poszanowaniu równowagi instytucjonalnej określonej przez traktaty.

Odrębne postanowienia dotyczą podjęcia decyzji przez Radę w ramach „uproszczonej zmiany” umowy międzynarodowej, decyzji w sprawie zatwierdzenia stosowania umowy międzynarodowej oraz ustalenia stanowiska UE w ramach organu ustanowionego na mocy umowy⁶⁶⁰. Artykuł 218 ust. 9 TFUE przewiduje procedurę uproszczoną między innymi do celów określenia stanowisk, które mają zostać zajęte w imieniu UE z tytułu jej udziału w przyjęciu, w ramach organu decyzyjnego utworzonego przez daną umowę międzynarodową, aktów wchodzących w zakres stosowania lub wdrażania tej umowy⁶⁶¹. Jak wynika z postanowień art. 218 ust. 6 TFUE w związku z ust. 9 i 10, owo uproszczenie, mające zastosowanie jedynie do aktów, które nie uzupełniają ani nie zmieniają ram instytucjonalnych umowy, polega wyłącznie na ograniczeniu udziału PE. Zważywszy natomiast, że art. 218 ust. 9 TFUE nie przewiduje żadnej zasady głosowania w celu przyjęcia przez Radę decyzji, które są w nim wskazane, określenia zasady głosowania należy dokonać w każdym konkretnym przypadku poprzez odniesienie się do art. 218 ust. 8 TFUE. Tak więc jeśli chodzi o decyzję Rady ustalającą stanowisko, które ma zostać zajęte w imieniu UE w ramach organu utworzonego przez umowę, TS orzekł już, że gdy taka decyzja nie odpowiada żadnemu z przypadków, w których art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE wymaga jednomyślnego głosowania, to, co do zasady, zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE Rada powinna przyjąć rzeczoną decyzję, stanowiąc większością kwalifikowaną⁶⁶². W tym względzie należy zaznaczyć, że określenie zasady głosowania obowiązującej przy przyjęciu takiej decyzji poprzez odniesienie się do dwóch akapitów art. 218 ust. 8 TFUE przyczynia się do zapewnienia, że jednolita procedura wskazana w art. 218 ust. 9 TFUE uwzględni odrębności każdej dziedziny działań UE. W szczególności pierwszy przypadek,

⁶⁵⁹ Sprawa C-130/10, pkt 82.

⁶⁶⁰ Opinia rzecznika generalnego Villalóna w sprawie C-399/12 *Niemcy p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:289, pkt 39.

⁶⁶¹ Sprawa C-73/14, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:663, pkt 65.

⁶⁶² Sprawa C-687/15, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2017:803, pkt 51.

w którym art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE wymaga, by Rada stanowiła jednomyślnie, dotyczy sytuacji, gdy umowa odnosi się do dziedziny, w której wymagana jest jednomyślność przy przyjęciu aktu UE, zważywszy, że ów przypadek ustala tym samym związek między materialną podstawą prawną decyzji przyjętej na podstawie tego artykułu a zasadą głosowania obowiązującą przy przyjęciu tej decyzji. Ma to miejsce w odniesieniu do WPZiB, ponieważ art. 31 ust. 1 akapit pierwszy TUE stanowi między innymi, że decyzje, o których mowa w tytule V rozdziału 2 traktatu UE, są podejmowane jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków, gdy ów rozdział stanowi inaczej. Zapewniony w ten sposób związek między materialną podstawą prawną decyzji przyjętych w ramach procedury przewidzianej w art. 218 ust. 9 TFUE a zasadą głosowania obowiązującą przy przyjęciu tych decyzji przyczynia się ponadto do zachowania symetrii między procedurami dotyczącymi działań wewnętrznych UE i procedurami dotyczącymi jej działań zewnętrznych, przy poszanowaniu równowagi instytucjonalnej wprowadzonej przez autorów traktatów.

W celu ustalenia w tym kontekście, czy dany akt wydany w ramach określonych w art. 218 ust. 9 TFUE dotyczy takiej dziedziny, należy odnieść się do jej materialnej podstawy prawnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu UE musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej i do których należą cel oraz treść tego aktu⁶⁶³. Jeżeli analiza aktu UE wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. Jeżeli natomiast zostanie ustalone, że akt zmierza jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, z których to celów lub elementów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych w taki sposób, że zastosowanie znajdują różne postanowienia traktatów, środek taki należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych⁶⁶⁴. Z powyższego wynika, że podobnie jak w przypadku decyzji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej przez UE decyzja, w której Rada ustala stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu UE w ramach organu utworzonego przez umowę, na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE, i która dotyczy wyłącznie WPZiB, powinna zasadniczo

⁶⁶³ Sprawa C-45/86, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1987:163, pkt 11; sprawa C-300/89, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1991:244, pkt 10; opinia 2/00, pkt 22; sprawa C-263/14, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2016:435, pkt 43.

⁶⁶⁴ Sprawa C-178/03, *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2006:4, pkt 42, 43; sprawa C-377/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:1903, pkt 34; sprawa C-263/14, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2016:435, pkt 44.

zostać przyjęta jednomyślnie, zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE. Natomiast jeśli taka decyzja obejmuje kilka elementów składowych lub zmierza do osiągnięcia kilku celów, których część objęta jest WPZiB, zasada głosowania obowiązująca przy jej przyjęciu musi zostać określona w świetle jej głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. Tak więc jeżeli główny lub dominujący cel lub element składowy decyzji należy do dziedziny, w której jednomyślność nie jest wymagana do przyjęcia aktu UE, wspomniana decyzja powinna, zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit pierwszy TFUE, zostać przyjęta większością kwalifikowaną.

Na uwagę zasługuje fakt, iż przepis ten nawiązuje do organu utworzonego w drodze „umowy”, bez sprecyzowania, że UE powinna być stroną takiej umowy. Podobnie odesłanie w tym przepisie do stanowisk, które mają być zajęte „w imieniu Unii”, nie zakłada, że UE, powinna być stroną umowy ustanawiającej dany organ międzynarodowy. Wynika z tego, iż brzmienie art. 218 ust. 9 TFUE nie stanowi przeszkody, żeby UE wydała decyzję ustalającą stanowisko, które ma być zajęte w jej imieniu w ramach organu utworzonego przez umowę międzynarodową, gdzie nie jest ona stroną. W przypadku, gdy dana dziedzina należy do kompetencji UE, brak jej udziału w danej umowie międzynarodowej nie stanowi przeszkody w wykonywaniu przez nią tej kompetencji poprzez ustanowienie w ramach swoich instytucji stanowiska, jakie ma być zajęte w jej imieniu w ramach organu utworzonego w drodze tej umowy, zwłaszcza za pośrednictwem państw członkowskich będących stronami tej umowy i działających solidarnie w interesie UE⁶⁶⁵. Decyzja taka podejmowana jest przez Radę samodzielnie większością kwalifikowaną z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w ust. 8, kiedy to wymagana jest jednomyślność.

Umowa międzynarodowa nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach, a więc niezależności unijnego systemu prawnego, nad której przestrzeganiem czuwa TS zgodnie z wyłączną kompetencją, w którą jest wyposażony na podstawie art. 19 TUE i którą uznał w swoim orzecznictwie za jeden z fundamentów UE⁶⁶⁶. Zgodnie z art. 218 ust. 11 TFUE każde państwo członkowskie, PE, Rada lub KE mogą uzyskać opinię TS w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami. Jednakże na uwagę zasługuje fakt, iż art. 107 ust. 2 Regulaminu postępowania rozszerza zakres przedmiotowy wniosku o kwestie dotyczące kompetencji UE i jej instytucji do zawarcia takiej umowy⁶⁶⁷. W orzecznictwie TS pojęcie „przewidywanej umowy” oznacza umowę,

⁶⁶⁵ Opinia 2/91, pkt 5; sprawa C-45/07, *Komisja p. Grecji*, ECLI:EU:C:2009:81, pkt 30; sprawa C-399/12, *Niemcy p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 52; sprawa C-73/14, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:663, pkt 63-65.

⁶⁶⁶ Sprawy połączone C-402/05 P oraz C-415/05 P, pkt 282; opinia 1/91, pkt 35 i 71; sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345, pkt 123.

⁶⁶⁷ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-07/rp_cjue_pl.pdf [dostęp: 17.05.2019].

której przedmiot został sprecyzowany, nawet w sytuacji, gdy sam tekst umowy nie został jeszcze zredagowany z uwagi na fakt, iż negocjacje nie osiągnęły jeszcze zaawansowanego etapu⁶⁶⁸. TS orzeka o zgodności przewidywanej umowy międzynarodowej z traktatami, co oznacza, iż kontrola sądowa dokonywana jest w świetle zasad traktatowych, odnoszących się zarówno do podziału kompetencji pomiędzy instytucjami UE, jak i pomiędzy instytucjami UE a państwami członkowskimi oraz zasad odnoszących się do prawa materialnego. Ponadto wielokrotnie dokonywał on oceny właściwej podstawy prawnej decyzji wydanej przez Radę mającej na celu zatwierdzenie konkretnej umowy międzynarodowej⁶⁶⁹. Zauważyć również należy, iż komentowany przepis nie określa terminu na złożenie takiego wniosku. W tym przypadku wskazówkę interpretacyjną stanowi określenie „przewidywana umowa”, które oznacza, iż taki wniosek należy złożyć przed wyrażeniem ostatecznej zgody na związanie się postanowieniami takiej umowy, nawet w sytuacji, gdy tekst umowy został już podpisany, jednakże przed ostatecznym wyrażeniem zgody przez UE⁶⁷⁰. Natomiast w przypadku, gdy umowa została zawarta i weszła w życie, nie posiada on już kompetencji do wydania opinii w trybie art. 218 ust. 11 TFUE⁶⁷¹.

TS również podkreślił, iż wydanie opinii nie ma na celu uniknięcie komplikacji, które mogłyby wynikać z kwestionowania przed sądami zgodności z traktatami umów międzynarodowych wiążących UE⁶⁷², lub uniknięcia trudności związanych z implementacją przewidywanej umowy, które wynikać mogą z zasady kompetencji dzielonych pomiędzy UE a państwami członkowskimi⁶⁷³. Orzeczenie sądowe stwierdzające ewentualnie, po zawarciu umowy międzynarodowej wiążącej UE, jej niezgodność z postanowieniami traktatów ze względu na treść albo procedurę zastosowaną przy jej zawarciu, prowadziłyby bowiem do powstania istotnych trudności nie tylko wewnątrz UE, lecz także w ramach stosunków międzynarodowych i mogłyby wyrzucić niekorzystne skutki dla wszystkich zainteresowanych stron, w tym również państw trzecich. W opinii 1/75 TS nawiązał do negatywnych reperkusji międzynarodowych, które mogłyby wynikać z ewentualnego orzeczenia sądowego stwierdzającego, że umowa jest – albo w świetle jej treści, albo w świetle procedury mającej zastosowanie przy jej zawarciu – niezgodna z przepisami traktatu. Natomiast w opinii 2/00 podkreślił, że zastosowanie błędnej

⁶⁶⁸ Opinia 1/78, International Agreement on Natural Rubber, ECLI:EU:C:1979:224, pkt 35.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, pkt 65; opinia 1/78, pkt 30; opinia 2/91, pkt 49; opinia 2/92, pkt 13-14; opinia 1/94, Agreement establishing the World Trade Organisation, ECLI:EU:C:1994:384, pkt 50; opinia 1/03, New Lugano Convention on Jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in civil and commercial matters, ECLI:EU:C:2006:81, pkt 34.

⁶⁷⁰ Opinia 1/94, pkt 12.

⁶⁷¹ Opinia 3/94, Framework Agreement on Bananas, ECLI:EU:C:1995:436, pkt 8-23.

⁶⁷² Opinia 2/94, pkt 3 i opinia 1/08, pkt 107.

⁶⁷³ Opinia 2/00, pkt 17.

podstawy prawnej może przesądzić o nieważności samego aktu zawarcia i że może to prowadzić do komplikacji zarówno na poziomie UE, jak i w międzynarodowym porządku prawnym. Opinia w przedmiocie skierowanego do niego wniosku ma charakter wiążący, a w przypadku, gdy jest negatywna, przewidywana umowa międzynarodowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi zmiana jej postanowień lub rewizja traktatów.

3. Umowa stowarzyszeniowa jako szczególny rodzaj umowy międzynarodowej

Podstawą prawną zawarcia umowy stowarzyszeniowej jest art. 217 TFUE, który stanowi, iż „Unia może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw lub organizacją międzynarodową umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”. Zatem celem tej umowy międzynarodowej jest ustanowienie stowarzyszenia pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego takimi jak: UE a państwem, grupą państw lub organizacją międzynarodową, nie jest również określony zakres przedmiotowy współpracy na podstawie takiej umowy, co wskazuje na dużą elastyczność w tym zakresie oraz dostosowanie postanowień takiej umowy do indywidualnych potrzeb konkretnych partnerów. Jednakże postanowienia art. 217 TFUE wymieniają trzy zasadnicze cechy charakteryzujące taką umowę: wzajemne prawa i obowiązki; wspólne działania i szczególne procedury. W orzeczeniu w sprawie *Demirel* TS orzekł, iż „Unia posiada kompetencję do zawierania umów z państwami nieczłonkowskimi we wszystkich obszarach przewidzianych w Traktatach”⁶⁷⁴. Oznacza to, iż UE może zawrzeć umowę stowarzyszeniową, której zakres przedmiotowy będzie obejmował współpracę z państwem trzecim/państwami trzecimi lub organizacją międzynarodową obejmującą wszystkie zagadnienia określone w traktatach. Nie ulega jednak wątpliwości, że umowy stowarzyszeniowe oparte są na postanowieniach handlowych, a ich treść zazwyczaj jest rozszerzana o postanowienia natury: finansowej, technicznej, współpracy społecznej, kulturalnej itp.⁶⁷⁵ Nie jest w praktyce niemożliwe zawarcie umowy stowarzyszeniowej, która obejmowałaby tylko jeden sektor działalności, jednak pod warunkiem, że umowa zezwalałaby na udział państwa stowarzyszonego w tym sektorze działalności UE, tzn. państwo stowarzyszone przynajmniej w tej sferze musi zostać włączone do systemu organizacyjno-prawnego UE i poddane jej systemowi prawa i instytucjom.

Do takiej umowy stowarzyszeniowej odwołał się TS w sprawie *Wielka Brytania przeciwko Radzie*, w której przedmiotem sporu było stwierdzenie nieważności decyzji

⁶⁷⁴ Sprawa 12/86, pkt 9.

⁶⁷⁵ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne i ekonomiczne aspekty stowarzyszenia państw pozaeuropejskich ze Wspólnotą Europejską*, Wrocław 2005, s. 17-24.

Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zająć UE w ramach Wspólnego Komitetu utworzonego na podstawie Umowy zawartej między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób, dotyczącej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁶⁷⁶. W przedmiocie postanowień niniejszej umowy TS w sprawie *Xhymshiti* orzekł, iż do celów stosowania rozporządzeń nr 1408/71⁶⁷⁷ i nr 574/72⁶⁷⁸ Konfederacja Szwajcarska powinna być zrównana z państwem członkowskim UE⁶⁷⁹. Z powyższego wynika, że zawierając w 2002 r. umowę UE – Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób, UE rozszerzyła na Konfederację Szwajcarską zakres zastosowania swojego uregulowania obowiązującego w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zawartego w powyższych dwóch rozporządzeniach. Bardzo ciekawą kwestią jest fakt, iż powyższa umowa została zatwierdzona w imieniu UE decyzją Rady 2002/309 na podstawie art. 217 TFUE, przyznającego UE kompetencję do zawierania z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych umów tworzących stowarzyszenie charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami. Z powyższego powodu Konfederacja Szwajcarska – państwo trzecie – została zrównana z państwem członkowskim UE na podstawie art. 217 TFUE do celów stosowania cytowanych dwóch rozporządzeń. Sprawa ta wskazuje, iż zakres przedmiotowy umowy stowarzyszeniowej może obejmować wyłącznie jeden obszar współpracy, który w omawianym przypadku dotyczy zrównania prawa obywateli UE i państwa trzeciego w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Stowarzyszenie ma charakter wzajemny, charakteryzujący się równością stron. Zasada ta szczególnie jest widoczna w postanowieniach dotyczących wspólnych instytucji oraz procedurze rozwiązywania sporów. Nie oznacza to jednak, że zakres praw i obowiązków stron jest taki sam. W przypadku umów stowarzyszeniowych zawieranych zwłaszcza z państwami rozwijającymi się szczególnie widoczny jest brak równowagi

⁶⁷⁶ Umowa między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób (zwana dalej „umową WE – Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób”) została podpisana w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1999 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2002/309/WE, Euratom i – w odniesieniu do umowy w sprawie współpracy naukowej i technologicznej – Komisji z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zawarcia siedmiu umów z Konfederacją Szwajcarską, Dz.U. WE L 114 z 30.4.2002 r., s. 1.

⁶⁷⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. WE L 166 z 30.4.2004 r., s. 1, zgodnie z jego art. 90 ust. 1 uchyla z dniem swojego wejścia w życie rozporządzenie nr 1408/71.

⁶⁷⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, Dz.U. WE L 284 z 30.10.2009 r., s. 1, uchyla, zgodnie z jego art. 96 ust. 1, ze skutkiem od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzenie nr 574/72.

⁶⁷⁹ Sprawa C-247/09, *A. Xhymshiti p. Bundesagentur für Arbeit - Familienkasse Lörrach*, ECLI:EU:C:2010:698, pkt 31.

w zakresie zobowiązań wynikających z jej postanowień, występuje tzw. asymetria na korzyść słabszego gospodarczo partnera, która oznacza, iż zobowiązania stron muszą być dostosowane do ich indywidualnych możliwości ekonomicznych w celu zminimalizowanie negatywnych skutków związanych z zawarciem takiej umowy, z tego powodu UE jako partner silniejszy gospodarczo otwiera swój rynek dla bezcłowego dostępu towarów pochodzących z państwa stowarzyszonego z chwilą wejścia w życie postanowień takiej umowy, natomiast państwo stowarzyszone posiada okres przejściowy z reguły 10- lub 20-letni na otwarcie swojego rynku dla towarów pochodzących z UE⁶⁸⁰. Państwo stowarzyszone uczestniczy w realizacji celów UE⁶⁸¹. W przytoczonej już sprawie *Demi-rel* TS stwierdził, iż artykuł 217 TFUE „tworzy szczególnie uprzywilejowane więzi z państwami nieczłonkowskimi, które w końcu muszą, do pewnego stopnia, brać udział w systemie Unii”⁶⁸². Na podstawie postanowień umów stowarzyszeniowych tworzone są wspólne organy mające zapewnić prawidłowe wykonanie postanowień tych umów. Należy do nich zaliczyć: Radę Stowarzyszenia, która posiada kompetencje do jednomyślnego podejmowania decyzji; Komitet Stowarzyszenia, który jest organem wykonawczym, oraz Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia. W skład wszystkich tych instytucji wchodzi przedstawiciele obu stron. Najważniejszą jednak cechą, wyróżniającą umowę stowarzyszeniową, jest ustanowienie „specjalnych procedur” między stronami, która oznacza, że jedna z powołanych instytucji – Rada Stowarzyszenia – posiada kompetencje do rozstrzygania sporów powstałych w wyniku niewłaściwego wykonywania lub niewykonywania w ogóle postanowień takiej umowy oraz dotyczących interpretacji postanowień umowy. W przypadku gdy stronom nie uda się sporu rozstrzygnąć na jej forum, istnieje możliwość rozstrzygnięcia za pomocą powołanego *ad hoc* arbitrażu.

Na podstawie powyższej analizy można wyróżnić kilka zasadniczych cech, które mogą pomóc w zdefiniowaniu pojęcia stowarzyszenie, zawartego w postanowieniach artykułu 217 TFUE. Należą do nich: po pierwsze, tworzenie bliskich i trwałych relacji między stronami, umożliwiających „uczestnictwo państwa stowarzyszonego w określonych celach Traktatu”, gdyż zawierane są na czas nieokreślony, wyjątkiem jest Porozumienie z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, które zawarte zostało na 20 lat, co odróżnia te umowy od innych, zwłaszcza handlowych, które zawierane są na czas określony, z reguły pięcioletni; po drugie, szeroki zakres przedmiotowy, wykraczający daleko poza postanowienia handlowe i obejmujący różne obszary współpracy, jednakże widoczne jest również to, iż umowa taka może obejmować jeden obszar współpracy, oraz

⁶⁸⁰ Sprawa 87/75, *Conceria Daniele Beresciani p. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECLI: EU:C:1976:18.

⁶⁸¹ P. Pescatore, *Les Relations Extérieures de la Communauté Européenne*, Hague 1961, s. 138.

⁶⁸² Sprawa 12/86, pkt 9.

po trzecie, ustanowienie wspólnych instytucji, posiadających kompetencje do stanowienia aktów prawnie wiążących i rozstrzygania sporów⁶⁸³.

Umowa stowarzyszeniowa stanowi przykład bilateralnej umowy mieszanej, tzn. jest to układ międzynarodowy zawarty z państwem trzecim, grupą państw lub organizacją międzynarodową przez UE i wszystkie państwa członkowskie, który swoim zakresem przedmiotowym współpracy obejmuje obszary należące do kompetencji państw członkowskich oraz obszary należące do kompetencji wyłącznej UE. Z tego powodu konieczne jest uczestnictwo w takiej umowie zarówno UE, jak i państw członkowskich⁶⁸⁴. Jak wskazuje wielu przedstawicieli doktryny, umowy mieszane są wyjątkowo kontrowersyjnym rodzajem instrumentu normatywnego w prawie UE⁶⁸⁵. Początkowo TS w swoim orzecznictwie skupiał się wyłącznie na podziale kompetencji między UE i państwami członkowskimi. W wyroku w sprawie *ERTA* przyjął zasadę, że państwa członkowskie tracą swoje kompetencje zewnętrzne wówczas, gdy UE nabywa wyłączną kompetencję zewnętrzną. UE może nabyć taką wyłączną kompetencję poprzez wewnętrzne uregulowanie⁶⁸⁶. Zasada przyjęta w wyroku w sprawie *ERTA* pozostaje ogólnym punktem wyjścia dla wszelkich analiz dotyczących umów mieszanych⁶⁸⁷.

Umowa stowarzyszeniowa jest przykładem umowy mieszanej kompletnej, której stronami są UE i wszystkie państwa członkowskie⁶⁸⁸. Podkreślić jednak należy fakt, iż UE i państwa członkowskie występują obok siebie jako strony umowy mieszanej, co

⁶⁸³ M.A. Gaudissart, *Réflexions sur la nature et la portée du concept d'association à la lumière de sa mise en oeuvre* [w:] M.F. Tchakaloff (ed.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification*, Brussels 1999, s. 3; A. Kalicka-Mikołajczyk, *Prawne i ekonomiczne aspekty...*, s. 24.

⁶⁸⁴ A. Cieśliński, *Kompetencje...*; *idem*, *Umowa stowarzyszeniowa...*; J. Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague-London-New York 2001; D. O'Keefe, H.G. Schermers (eds.), *Mixed Agreements*, Deventer 1983; C. Hillion, P. Koutrakos (eds.), *Mixed Agreement Revised*, Leiden 2010; M. Niedźwiedz, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 63-83.

⁶⁸⁵ J. Heliskoski, *Mixed Agreements...*

⁶⁸⁶ Sprawa 22/70, pkt 17-19.

⁶⁸⁷ Opinia 1/78 dotyczącej projektu konwencji Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej o ochronie fizycznej materiałów jądrowych, obiektów jądrowych i transportu materiałów jądrowych, EU:C:1979:224, pkt 31-35, a także późniejszą opinię 1/94 w sprawie kompetencji Wspólnoty Europejskiej do zawarcia Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, a w szczególności Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS) i Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej, w tym handlu towarami podrabianymi (TRIPs), EU:C:1994:384, pkt 77. Zasada wyrażona w wyroku w sprawie *ERTA* została też powtórzona w protokole nr 25 do traktatu z Lizbony, dotyczącym art. 2 ust. 2 TFUE, który odnosi się do kompetencji dzielonych.

⁶⁸⁸ H.G. Schermers, *A Typology of Mixed Agreements*, [w:] D. O'Keefe, H.G. Schermers (eds.), *op. cit.*, s. 23-24; A. Rosas, *The European Union and Mixed Agreements*, [w:], A. Dashwood, Ch. Hillion (eds.), *The General Law of the EC External Relations*, London 2000, s. 206-207; P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2nd ed., Oxford 2013; C. Timmermans, *Organising Joint Participation of the EU and Member States*, [w:] A. Dashwood, C. Hillion (eds.), *The General Law of the EC External Relations*, London 2000, s. 241-243; E. Neframi, *Mixed Agreements as A Source of European Union Law*, [w:] E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden 2012, s. 324-349.

znaczy, iż każde z nich jest stroną takiej umowy w całym zakresie i z pełnią praw i obowiązków⁶⁸⁹. W omawianym przypadku podział kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie jest głównym czynnikiem decydującym o mieszanym charakterze umowy stowarzyszeniowej⁶⁹⁰.

W zależności od podziału kompetencji w doktrynie wyróżnia się różne typy umowy mieszanej. N. Neuwahl stosuje podział na horyzontalne umowy mieszane, które odpowiadają kompetencji UE, i wertykalne umowy mieszane, których kompetencję do zawarcia wyłączną posiada UE, jednakże nie dysponuje instrumentami niezbędnymi do ich samodzielnego wykonania, z tego powodu określa je jako „fałszywe” umowy mieszane⁶⁹¹. J.F.M. Dolmans wyróżnia umowy mieszane z kompetencją współlistniejącą (wyłączną), w tym przypadku zakres przedmiotowy umowy obejmuje zagadnienia należące częściowo do kompetencji wyłącznej UE, w pozostałym zaś zakresie do kompetencji wyłącznej państw członkowskich, oraz umowy mieszane z kompetencją równoczesną, w tym przypadku zarówno UE, jak i państwa członkowskie posiadają kompetencję niewyłączną do działania w danym obszarze⁶⁹². A. Rosas wyróżnia umowy mieszane z kompetencją współlistniejącą, w tym przypadku ani UE, ani państwa członkowskie nie posiadają kompetencji obejmującej cały zakres przedmiotowy umowy, w związku z tym żadne z nich nie może samodzielnie stać się stroną takiej umowy, wówczas, zdaniem Autora, mamy do czynienia z dwoma umowami w jednym dokumencie. Z kolei jeśli chodzi o umowy mieszane z kompetencją równoczesną, również ani UE, ani państwa członkowskie nie posiadają kompetencji do samodzielnego zawarcia umowy międzynarodowej, jednakże nie jest możliwe wyraźne rozgraniczenie postanowień wchodzących w zakres kompetencji UE i tych, które należą do kompetencji państw członkowskich. A. Fried dokonuje podziału na tzw. umowy *total mix*, które obejmują swoim zakresem dziedziny należące do kompetencji UE i państw członkowskich, jednakże nie jest możliwe rozgraniczenie materii należącej do UE od materii należącej do państw członkowskich, oraz tzw. umowy *partial mix*, które obejmują swoim zakresem dziedziny należące do kompetencji UE i państw członkowskich, jednakże w tym przypadku możliwe jest ustalenie zakresu kompetencji UE i kompetencji państw członkowskich. P. Allot wyróżnia tzw. *parallel agreements*, których stronami są UE i państwa członkowskie, każde w zakresie swojej wyłącznej kompetencji, oraz tzw. *confused agreements*, których stronami są UE i państwa członkowskie, gdyż przeprowadzenie

⁶⁸⁹ M. Niedźwiedz, *Umowy...*, s. 68; M. Maresceau, *A Typology of Mixed Bilateral Agreements*, [w:] Ch. Hillion, P. Koutrakos, *Mixed Agreements Revisited...*, s. 11-29.

⁶⁹⁰ R. Leal-Arcas, *The European Community and Mixed Agreements*, „European Foreign Affairs Review” 2001, no 6, s. 483-513.

⁶⁹¹ N. Neuwahl, *Shared powers or incombined competence? More on mixity*, „Common Market Law Review” 1996, Vol. 33, s. 667-678.

⁶⁹² J.F.M. Dolmans, *Problems of mixed agreements*, The Hague 1985, s. 29-35.

wyraźnego podziału granicy kompetencji nie jest możliwe⁶⁹³. Innym podziałem umów mieszanych jest podział na umowy mieszane w aspekcie funkcjonalnym, w których stronami takiej umowy są jednocześnie UE i państwa członkowskie, jednakże ich współudział podyktowany został pewnymi względami, np. finansowymi lub potrzebą wzmocnienia pozycji UE w procesie decyzyjnym⁶⁹⁴. W tym przypadku dzielimy je na umowy mieszane obligatoryjne, które obejmują umowy z kompetencją współlistniejącą, gdzie ani UE, ani państw członkowskie nie posiadają kompetencji obejmującej całą materię takiej umowy, lecz posiadają kompetencję wyłączną w zakresie części zagadnień nią objętych oraz umowy mieszane fakultatywne, w przypadku których kompetencja UE do jej zawarcia ma charakter niewyłączny, ale obejmuje cały zakres przedmiotowy takiej umowy⁶⁹⁵.

Czy zatem TS posiada kompetencję do dokonywania wykładni postanowień całej umowy mieszanej, czy jest ono tylko ograniczone do tych postanowień, które wchodzą w zakres kompetencji UE? W wydanym w 1974 r. wyroku w sprawie *Haegeman* TS orzekł, iż posiada taką kompetencję z uwagi na fakt, iż jest właściwy do orzekania w przedmiocie aktów instytucji UE, a umowy międzynarodowe zawierane na podstawie postanowień art. 218 TFUE wchodzą w ten zakres⁶⁹⁶. Następnie w wyroku w sprawie *Demirel* rozważał zagadnienie, czy jest właściwy do dokonania wykładni przepisów układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja. Stwierdził wówczas, iż przysługuje mu takie uprawnienie ze względu na to, że będące przedmiotem sprawy zobowiązania dotyczące swobodnego przepływu wchodzą w zakres kompetencji UE.

Przez pewien czas TS przyjmował szerokie podejście do swojej właściwości, dokonując wykładni przepisów umowy mieszanej⁶⁹⁷. Jednakże w 1996 r. podejście to uległo zmianie w ramach sprawy *Hermès*, która dotyczyła wykładni przepisów porozumienia TRIPS⁶⁹⁸. W tym postępowaniu, które odnosiło się do kwestii, czy krajowy środek tymczasowy jest „środkiem tymczasowym” w rozumieniu art. 50 TRIPS, właściwość TS została zakwestionowana na tej podstawie, iż UE nie wydała decyzji w sprawie wykonywania kompetencji o charakterze niewyłącznym w ramach umowy mieszanej. TS uznał, że jest właściwy do interpretacji tego artykułu, ponieważ rozporządzenie WE

⁶⁹³ P. Allot, *Adherence to and Withdrawal from Mixed Agreements*, [w:] D. O’Keeffe, H.G. Schermers (eds.), *op. cit.*, s. 118-119.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, s. 78-79; M. Niedźwiedź, *Umowy...*, s. 74-80.

⁶⁹⁵ A. Rosas, *The European Union and Mixed Agreements...*, s. 204-205.

⁶⁹⁶ Sprawa 181/73 R. & V. *Haegeman p. państwu belgijskiemu*, ECLI:EU:C:1974:41, pkt 4-6.

⁶⁹⁷ Orzeczenie to stanowiło podstawę dla długiej linii orzeczniczej dotyczącej układu stowarzyszeniowego EWG – Turcja poczynwszy od wyroku z dnia 20.09.1990 r. w sprawie C-192/89 *Sevince*, ECLI:EU:C:1990:322 oraz wyroku z dnia 16.12.1992 r. w sprawie C-237/91 *Kazim Kus p. Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:1992:527.

⁶⁹⁸ Sprawa C-53/96, *Hermès International (société en commandite par actions) p. FHT Marketing Choice BV*, ECLI:EU:C:1998:292.

nr 40/94, które dotyczyło art. 50 porozumienia TRIPS i na którego stosowanie wpływał ten artykuł, weszło już w życie w czasie, gdy porozumienie było zawierane. Jako że sytuacja odnosiła się do prawa krajowego, jak też prawa unijnego, właściwość TS wynikała głównie z okoliczności, że była ona potrzebna do uniknięcia przyszłych rozbieżności interpretacyjnych, które mogłyby powstać, gdyby kwestia ta została pozostawiona sądom krajowym. Wysnuwając taki wniosek, TS oparł się w szczególności na wyrokach w sprawie *Giloy* oraz w sprawie *Leur-Bloem*⁶⁹⁹. Następnie potwierdził to podejście w roku 2000 w wyroku w sprawie *Dior*, kolejnej sprawie dotyczącej wykładni art. 50 porozumienia TRIPS⁷⁰⁰. Wyroki w sprawie *Hermès* i w sprawie *Dior* pozostawiły wiele pytań bez odpowiedzi. W wyrokach tych nie został na przykład dokładnie wyjaśniony związek między kompetencją i właściwością, podobnie TS nie wyjaśnił powodów, na podstawie których twierdził, że jest właściwy w tym obszarze⁷⁰¹. Nie uczynił tego również w sprawie *Schieving-Nijstad*, w której wprowadził rozróżnienie między właściwością w zakresie interpretacji przepisu oraz uprawnieniem do określenia reguł proceduralnych dotyczących działań mających na celu wykonanie tego przepisu. Wyroki w sprawie zalewu *Berre* i w sprawie fabryki *Mox*, wydane na podstawie art. 258 TFUE, uprościły uprzednio opracowaną analizę. W tych sprawach TS jednak pominął kwestię swojej właściwości, uznając jedynie, że umowy mieszane posiadają taką samą rangę, co umowy o charakterze wyłącznie unijnym w zakresie, w jakim ich postanowienia dotyczą dziedziny objętej kompetencją UE.

Tak więc przed wydaniem wyroku w sprawie *Merck Genéricos* zidentyfikowanie obszarów, w których był właściwy w odniesieniu do umowy mieszanej, stało się utrudnione⁷⁰². Sprawa powyższa dotyczyła wprawdzie wykładni art. 33 Porozumienia TRIPS, jednak poruszała to samo zagadnienie: który sąd powinien rozstrzygnąć kwestię, czy dany przepis umowy mieszanej ma lub może mieć skutek bezpośredni? TS zdecydowanie stwierdził, że uprawnienie do przypisania skutku bezpośredniego danemu przepisowi zależy od tego, czy przepis ten należy do dziedziny, w której UE wydała przepisy.

⁶⁹⁹ Sprawa C-130/95, *Bernd Giloy p. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost*, ECLI:EU:C:1997:372 oraz wyrok z dnia 17.7.1997 r. w sprawie C-28/95A *Leur-Bloem p. Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2*, ECLI:EU:C:1997:369.

⁷⁰⁰ Sprawy połączone C-300/98 i C-392/98, *Parfums Christian Dior SA p. TUK Consultancy BV i Ascco Gerüste GmbH i Rob van Dijk p. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG i Layher BV*, ECLI:EU:C:2000:688.

⁷⁰¹ P. Eeckhout przedstawia cztery różne możliwe uzasadnienia dla właściwości TS: zakres zobowiązań UE, związek ze zharmonizowanym prawem UE, podejście do wniosków sądów krajowych o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz obowiązek współpracy. Po wydaniu wyroku w sprawie *Dior* pojawiały się z różnych stron głosy wzywające do jaśniejszego uzasadniania: zob. n.p. P. Koutrakos, *The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure*, „European Foreign Affairs Review” 2002, No 7, s. 25; J. Heliskoski, *The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, „Nordic Journal of International Law” 2000, No 69, s. 395.

⁷⁰² Sprawa C-431/05, *Merck Genéricos – Productos Farmacéuticos Lda przeciwko Merck & Co. Inc. i Merck Sharp & Dohme Lda*, ECLI:EU:C:2007:496.

Jeżeli ma to miejsce, prawo unijne będące przedmiotem wykładni TS znajduje zastosowanie; w przeciwnym zaś razie nie istnieje wymóg ani zakaz, aby porządek prawny państwa członkowskiego przyznawał jednostkom prawo do bezpośrednio powołania się na omawiany przepis. Ponadto orzekł, że zbadanie podziału kompetencji między UE i jej państwa członkowskie wymaga jednolitej odpowiedzi na poziomie UE, której to odpowiedzi może udzielić jedynie TS, i że w związku z tym jest on właściwy do przeprowadzenia takiego badania. Pomimo dość lakonicznego uzasadnienia wydaje się, że w wyroku w sprawie *Merck Genéricos* przedstawił jasną odpowiedź na pytanie, czy TS jest właściwy do wskazania, który sąd jest odpowiedni do ustalenia, czy dany przepis ma skutek bezpośredni. TS orzekł, że przysługuje mu ta właściwość. Zaletą tego wyroku polega na tym, iż przyjmuje on bardzo praktyczny stosunek do kwestii często pojawiającej się w politycznie wrażliwym kontekście. Jak podnosi część doktryny, umowa mieszana jest sama w sobie wytworem sił pragmatyzmu, środkiem rozwiązywania problemów wywołanych potrzebą umów międzynarodowych w systemie składającym się z wielu poziomów⁷⁰³.

Państwo stowarzyszone na podstawie postanowień umowy stowarzyszeniowej, nawet pomimo istnienia pewnej symetrii praw i obowiązków, ma inną pozycję niż w relacjach odwrotnych. Istnienie takiej sytuacji potwierdził TS m.in. w sprawie *ERTA*, w której doszedł do wniosku, iż państwa członkowskie nie mają prawa, działając indywidualnie lub zbiorowo, przyjmować zobowiązań wobec państw nieczłonkowskich, gdyż może je przyjmować tylko UE, zatem zawarcie umowy stowarzyszeniowej indywidualnie przez UE lub państwa członkowskie jest wykluczone. Może to nastąpić wyłącznie w wyniku solidarnego współdziałania tych dwóch podmiotów jako jednej strony umowy⁷⁰⁴. Jak stwierdził TS, to czy UE samodzielnie posiada kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej, czy też kompetencja ta dzielona jest z państwami członkowskimi, zależy między innymi od zakresu przepisów unijnego prawa, które uprawniają instytucje UE do uczestnictwa w umowie⁷⁰⁵. W istocie, w niektórych obszarach UE nie może uzyskać wyłączności zewnętrznej *a posteriori* zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE, nawet wtedy, gdy wewnętrznie skorzystała już ze swojej kompetencji. Zatem wskazanie podstawy prawnej ustala podział kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie⁷⁰⁶.

Zgodnie z orzecznictwem TS wybór podstawy prawnej dla aktu prawnego, w tym przyjmowanego w celu zawarcia umowy międzynarodowej, ma znaczenie rangi konstytucyjnej⁷⁰⁷. To właśnie od tego wyboru zależy procedura mająca zastosowanie przy

⁷⁰³ G. De Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford 2008, s. 264.

⁷⁰⁴ Sprawa 22/70, pkt 17-18.

⁷⁰⁵ Opinia 2/92, pkt 12; opinia 1/08, pkt 112.

⁷⁰⁶ Sprawa C-370/07, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2009:590, pkt 49.

⁷⁰⁷ Opinia 2/00, pkt 5.

przyjęciu takiego aktu, niezależnie od tego, czy jest on związany z działaniem wewnętrznym, czy zewnętrznym. Wybór ten ponadto musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Do tych czynników zaliczają się w szczególności cel i treść aktu prawnego⁷⁰⁸. Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. W drodze wyjątku, jeśli zostało ustalone, że akt realizuje jednocześnie kilka celów lub ma kilka elementów składowych powiązanych w sposób nierozłączny, a żaden z tych celów lub elementów nie ma charakteru drugorzędny lub pośredniego w stosunku do pozostałych, akt taki może zostać oparty na różnych, odpowiednich podstawach prawnych⁷⁰⁹. Przy ustalaniu środka ciężkości danego aktu należy również uwzględnić kontekst, w który wpisuje się dany akt. Orzecznictwo TS wskazuje, że przy zawieraniu umów międzynarodowych, podobnie jak w przypadku każdego innego aktu prawnego, interpretator powinien zmierzać do określenia, w miarę możliwości, tylko jednej, a jeśli to niemożliwe, jak najmniejszej liczby podstaw prawnych. Odnosi się to zwłaszcza do umów międzynarodowych, które dotyczą szczególnego obszaru i mają raczej jednolity, wyraźnie zdefiniowany cel. Podczas gdy w przypadku umów międzynarodowych, które mają na celu regulację stosunków pomiędzy umawiającymi się stronami w zróżnicowanych obszarach, określanych jako „umowy ramowe”, „umowy o partnerstwie” czy „umowy o współpracy”, łatwiej jest uzasadnić powołanie się na liczne podstawy prawne, jest to trudniejsze w przypadku, gdy zakres umowy jest bardziej szczegółowy i ograniczony. Jednakże wskazanie właściwych podstaw prawnych proponowanego unijnego aktu prawnego nie jest łatwym zadaniem. Wynika to zwłaszcza z faktu, iż obszary kompetencji UE są w traktatach określone w różny sposób. We wszystkich kategoriach kompetencje są zazwyczaj określone poprzez odniesienie do celów, jakie mają zostać osiągnięte (na przykład rynek wewnętrzny, ochrona i zachowanie środowiska). Te z kolei mogą zostać ograniczone do pewnej „tematyki”, takiej jak poszczególne dziedziny gospodarki (na przykład transport) czy poszczególne obszary polityki (na przykład ochrona konsumentów), albo wręcz przeciwnie, mogą zostać sformułowane w sposób ogólny (na przykład rynek wewnętrzny) lub obejmować różne obszary polityki (na przykład obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). W innych przypadkach natomiast kompetencje określone są przede wszystkim poprzez odniesienie

⁷⁰⁸ Sprawa C-137/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2013:675, pkt 52; sprawa C411/06, *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2009:518, pkt 45; sprawa C130/10, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2012:472 pkt 42; sprawa C-155/07, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2008:605, pkt 34.

⁷⁰⁹ Sprawa C-263/14, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2016:435, pkt 43 i 44; opinia 2/00, pkt 22, 23.

do rodzajów aktów, jakie UE może przyjąć w określonym obszarze, co ma miejsce na przykład w dziedzinie unii celnej, konkurencji lub wspólnej polityki handlowej.

Działaniami zewnętrznymi UE zawsze muszą rządzić te same zasady, niezależnie od rodzaju wykonywanych kompetencji. Jak wskazał rzecznik generalny Wahl we wnioskach w opinii 3/15, „wybór pomiędzy porozumieniem mieszanym a porozumieniem zawierającym tylko przez Unię, w przypadku, gdy przedmiot porozumienia należy do dziedziny kompetencji dzielonych, z reguły zależy od uznania prawodawcy Unii”⁷¹⁰. Decyzja ta jednak ma przede wszystkim charakter polityczny, przez co wyłącznie w ograniczonym zakresie może zostać poddana kontroli sądowej. TS konsekwentnie orzekał, że prawodawcy unijnemu przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinach, z którymi wiąże się konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania złożonych ocen⁷¹¹. Wywiódł on z tego, że wyłącznie rażąco niewłaściwy charakter środka przyjętego w tych dziedzinach w stosunku do celu, który właściwa instytucja powinna realizować, może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka⁷¹². Taka sytuacja mogłaby mieć miejsce, gdy decyzja o zawarciu porozumienia mieszanego mogłaby, ze względu na pilny charakter sytuacji i czas potrzebny na przeprowadzenie 28 procedur ratyfikacji na poziomie krajowym, poważnie zagrozić realizacji celu porozumienia lub narazić UE na naruszenie zasady *pacta sunt servanda*. I odwrotnie, umowa mieszana będzie konieczna, gdy porozumienie międzynarodowe wiąże się z kompetencjami dzielonymi, a więc gdy składa się ono z części objętej wyłączną kompetencją UE i części objętej wyłączną kompetencją państw członkowskich, przy czym żadna z tych części nie ma charakteru pomocniczego wobec drugiej⁷¹³.

Jednakże jeszcze bardziej istotne jest to, iż porozumienie objęte ze względu na swój cel i treść obszarem kompetencji, które co do zasady są dzielone, musi zostać zawarte jako porozumienie wyłącznie przez UE w sytuacji, gdy ta kompetencja, ze względu na fakt, iż jest wykonywana przez UE, stała się wyłączna w wymiarze zewnętrznym. Umowa międzynarodowa obejmująca dziedziny należące do dzielonej kompetencji zewnętrznej, która ostatecznie zostanie podpisana i zawarta przez samą UE jest koncepcyjnie zupełnie różna od umowy międzynarodowej, obejmującej jedynie dziedziny należące do wyłącznej kompetencji zewnętrznej UE. W pierwszym przypadku państwa członkowskie działające razem w charakterze członków Rady mają uprawnienia do

⁷¹⁰ Wnioski rzecznika generalnego Wahla w opinii 3/15 Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów, ECLI:EU:C:2016:657, pkt 119.

⁷¹¹ *Ibidem*, pkt 120.

⁷¹² Sprawa C-440/14 P, *National Iranian Oil Company p. Radzie*, ECLI:EU:C:2016:128, pkt 77; sprawa C-266/05 P, *Sison p. Radzie*, ECLI:EU:C:2007:75, pkt 33; sprawa C-348/12 P, *Rada p. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776, pkt 120.

⁷¹³ Opinia 1/94, pkt 66-68; sprawa C-268/94, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:461, pkt 75-77.

uzgodnienia, że UE podejmie działania lub do zdecydowanego kontynuowania indywidualnej kompetencji zewnętrznej. W drugim przypadku nie mają takiego wyboru, ponieważ wyłączna kompetencja zewnętrzna należy już do UE. Jeżeli natomiast umowa międzynarodowa podpisana zostaje zarówno przez UE, jak i poszczególne państwa członkowskie, wówczas zarówno UE, jak i państwa członkowskie są w świetle prawa międzynarodowego stronami tej umowy. Taka sytuacja będzie wiązać się z konsekwencjami, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności z tytułu naruszenia postanowień umowy i prawa do podejmowania działań w związku z tego rodzaju naruszeniem. Sytuacja ulega zmianie, gdy państwa członkowskie mają wyłączną kompetencję w odniesieniu do jednej lub kilku części umowy międzynarodowej, podczas gdy pozostała część umowy należy do wyłącznej lub dzielonej kompetencji UE; w takim przypadku zarówno państwa członkowskie, jak i UE muszą zawrzeć umowę⁷¹⁴. W opinii 2/00 TS stwierdził, iż, zakładając, że kompetencja do zawarcia umowy międzynarodowej jest dzielona przez UE i państwa członkowskie, dokładny zakres zarówno wyłącznych kompetencji UE, jak i dzielonych nie może jako taki wywierać żadnego wpływu na kompetencje UE do zawarcia tej umowy ani, bardziej ogólnie, na materialną ważność bądź formalną zgodność decyzji UE o jej zawarciu⁷¹⁵. Procedura przewidziana w art. 218 ust. 11 TFUE ma na celu w szczególności zapobieganie komplikacjom, jakie mogłyby się pojawić zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i na płaszczyźnie unijnej, gdyby decyzja o zawarciu tej umowy została uznana za nieważną⁷¹⁶. W kontekście tej procedury do TS nie należy przedstawianie konkretnych wytycznych w zakresie tego, kto ma kompetencję odnośnie do każdego postanowienia przedmiotowej umowy. oraz tego, na kim spoczywa odpowiedzialność z tytułu wykonania wynikających z tej umowy zobowiązań międzynarodowych⁷¹⁷.

Zgodnie z orzecznictwem umowy mieszane zawarte przez UE, państwa członkowskie i państwa trzecie posiadają taką samą rangę w unijnym porządku prawnym, co umowy o charakterze wyłącznie unijnym, tzn. których postanowienia dotyczą dziedziny objętej wyłączną kompetencją UE⁷¹⁸. Dla państw członkowskich oznacza to, iż z prawa UE wynika dla nich obowiązek implementacji postanowień umowy stowarzyszeniowej w takim zakresie, w jakim jej postanowienia „dotyczą dziedziny objętej kompetencją

⁷¹⁴ W swojej opinii w sprawie C-13/07, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2009:190, pkt 121, rzecznik generalna Kokott stwierdziła: „Tak jak jedna mała kropla pastisu wystarczy dla zmętnienia szklanki wody, tak pojedyncze, choćby najbardziej drugorzędne, postanowienia umowy międzynarodowej opartej na art. 133 ust. 5 akapit pierwszy WE mogą wywołać konieczność zawarcia umowy mieszanej”. Zob. także sprawa C-268/94, *Portugalia p. Radzie*, pkt 39.

⁷¹⁵ Opinia 2/00, pkt 15.

⁷¹⁶ Opinia 1/75, s. 1360-1361; opinia 2/00, pkt 6, 17; opinia 2/13, pkt 145.

⁷¹⁷ Opinia 2/00, pkt 6, 17.

⁷¹⁸ Sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:2004:598, pkt 25; sprawa C-12/86, pkt 9; sprawa C-13/00, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2002:184, pkt 14.

UE”. Co jednak oznacza to sformułowanie w praktyce, do końca nie jest to jasne. Głównie dlatego, iż jeżeli UE zawiera umowę mieszaną, nie zawsze precyzyjnie jesteśmy w stanie określić, jaki jej zakres objęty jest kompetencją UE, którego naruszenie będzie skutkowało jej odpowiedzialnością. Sytuacja nie budzi wątpliwości, jeżeli cały zakres przedmiotowy umowy zawiera postanowienia znajdujące się poza kompetencjami UE, natomiast w przypadku kompetencji dzielonych nie zawsze można precyzyjnie określić, do jakiego zakresu UE wykonała kompetencję zawierając daną umowę. Niektórzy autorzy w takim przypadku uważają, iż UE jest związana postanowieniami umowy wyłącznie w zakresie swoich kompetencji wyłącznych, pozostawiając resztę jej dziedzin w kompetencji państw członkowskich⁷¹⁹.

TS był jednak w tej kwestii o wiele bardziej precyzyjny, stwarzając więź pomiędzy „dziedziną objętą wyłączną kompetencją UE” oraz „zakresem prawa UE” i wprowadzając pojęcie „interesu UE” w wykonywaniu postanowień umów mieszanych. Pojęcie to pojawia się w sprawie *Komisja przeciwko Irlandii*, dotyczącej naruszenia zobowiązania przez państwo członkowskie polegające na nie przystąpieniu Irlandii do Konwencji berneńskiej. TS orzekł, iż „W obecnej sprawie, nie ma żadnych wątpliwości, iż zakres przedmiotowy niniejszej konwencji w szerokim zakresie należy do kompetencji WE. Konwencja berneńska zatem kreuje prawa i obowiązki wynikające z prawa wspólnotowego. Z tego powodu w interesie Wspólnoty zapewnienie, żeby wszystkie strony Porozumienia ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy do tej konwencji przystąpiły”⁷²⁰. W tym przypadku pojęcie interesu UE powiązane zostało z faktem, iż prawo wspólnotowe pokrywa się z postanowieniami niniejszej konwencji. Jednakże w sprawie *Komisja przeciwko Francji* TS stwierdził, iż „skoro Konwencja i Protokół tworzą prawa i obowiązki w dziedzinie szeroko objętej ustawodawstwem unijnym, to w interesie Unii leży zatem, aby zarówno Unia, jak i Państwa Członkowskie przestrzegały zobowiązań z nich wynikających”⁷²¹. Co w tej sytuacji oznacza, iż w „dziedzinie szeroko objętej ustawodawstwem unijnym” to w interesie UE jest przestrzeganie zarówno przez nią samą, jak i państwa członkowskie zobowiązań wynikających z mieszanej umowy międzynarodowej, a zapewniając przestrzeganie zobowiązań wynikających z umowy zawartej przez instytucje UE, państwa członkowskie wypełniają w ramach unijnego porządku prawnego zobowiązanie w stosunku do UE, która wzięła na siebie odpowiedzialność za należyte wykonanie

⁷¹⁹ J. Heliskoski, *Mixed Agreements...*, s. 46-47.

⁷²⁰ Sprawa C-13/00, pkt 16 i 19. „In the present case, there can be no doubt that the provisions of the Berne Convention cover an area which comes in large measure within the scope of Community competence. The Berne Convention thus creates rights and obligations in areas covered by Community law. That being so, there is a Community interest in ensuring that all Contracting Parties to the EEA Agreement adhere to that Convention”.

⁷²¹ Sprawa C-239/03, pkt 29.

umowy⁷²². Ponadto w przypadku, gdy regulacje zawarte w umowie mieszanej zawartej przez UE i państwa członkowskie nie były przedmiotem szczególnej regulacji unijnej, wpisują się w ramy prawa UE tylko wtedy, gdy dotyczą „dziedziny szeroko objętej unijnym ustawodawstwem”⁷²³.

W wydanej 18 I 2006 r. opinii rzecznika generalnego Maduro w sprawie *Komisja przeciwko Irlandii*⁷²⁴ zauważył on, iż uwaga sformułowana przez TS, zgodnie z którą omawiane postanowienia zawierają się „w dziedzinie, która w znacznej mierze mieści się w zakresie kompetencji Unii”, może być łatwo zrozumiana opatrzenie jako sugerująca, że TS wydał wyrok w postępowaniu w przedmiocie uchybienia odnośnie do zobowiązań pozostających poza zakresem prawa wspólnotowego, co jest oczywiście niemożliwe⁷²⁵. W powyższej sprawie TS uznał, iż zawierając w danej dziedzinie umowę mieszaną, UE wykonywała swoje kompetencje o charakterze niewyłącznym. Oznacza to, iż zawarcie umowy międzynarodowej może stanowić formę wykonywania przez UE kompetencji o charakterze niewyłącznym, niezależnie od wcześniejszego uchwalenia przepisów prawa unijnego. W tej sprawie oznacza to, iż zawierając umowę, UE w zakresie, w jakim opierała się na podstawie prawnej przyznającej jej kompetencje zewnętrzne, wykonywała takie kompetencje zarówno w dziedzinach, w których są one wyłączne, jak też w dziedzinach, w których mają one charakter niewyłączny. Dlatego UE przyjęła na siebie w tych dziedzinach zobowiązania międzynarodowe, które podlegają odpowiednio jurysdykcji TS jako zobowiązania wynikające z prawa UE⁷²⁶.

W ostatnim czasie charakterem kompetencji do zawarcia umowy międzynarodowej TS zajmował się w dwóch opiniach. Pierwszą z nich, opinię 3/15, wydał 14 II 2017 r. i dotyczyła ona kompetencji do zawarcia Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, osobom niedowidzącym i osobom z innymi niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem (traktat z Marrakeszu), a drugą opinię 2/15 wydał 16 V 2017 r. i dotyczyła ona kompetencji do

⁷²² *Ibidem*, pkt 26.

⁷²³ *Ibidem*, pkt 31.

⁷²⁴ Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345.

⁷²⁵ Jak stwierdził TS, postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich „może dotyczyć tylko uchybienia w zakresie wypełnienia zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego”. TS zbadał zatem, „czy zobowiązania zaciągnięte przez Francję, stanowiące przedmiot powództwa, wchodzą w zakres prawa wspólnotowego”. Oczywiście szczególnie w kontekście umów o charakterze mieszanym możliwe jest, że uchybienie państwa członkowskiego w zakresie wypełnienia zobowiązania wynikającego z umowy, lecz pozostającego poza zakresem prawa wspólnotowego, spowoduje zagrożenie dla realizacji celów Wspólnoty i naruszy wspólnotowe interesy. W takich sytuacjach wydawanie wyroków w postępowaniu w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie podlega jego jurysdykcji. Jednak postępowanie w przedmiocie uchybienia nie może zostać wszczęte bezpośrednio z powodu niewypełnienia zobowiązań wynikających z umowy o charakterze mieszanym. Postępowanie takie musi natomiast zostać wszczęte z powodu niewypełnienia zobowiązania wspólnotowego wynikającego z art. 4 ust. 3 TUE.

⁷²⁶ Opinia rzecznika generalnego Maduro w sprawie C-459/03, EU:C:2006:42, pkt 33.

zawarcia Umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem (umowa EUSFTA)⁷²⁷. W dniu 17 VII 2015 r. KE przedstawiła TS wniosek w trybie art. 218 ust. 11 TFUE o wydanie opinii dotyczącej charakteru kompetencji UE w odniesieniu do zawarcia traktatu z Marrakeszu, przyjętego w ramach Światowej Organizacji Własności Intelektualnej, ustanawiającego wyjątki i ograniczenia w prawie autorskim na rzecz osób niewidomych, niedowidzących i innych cierpiących na zaburzenia odczytu druku. Zdaniem KE UE przysługiwała wyłączna kompetencja do jego zawarcia. W opinii TS orzekł, iż mimo że zawarcie traktatu z Marrakeszu nie wchodzi w zakres WPH, zdefiniowanej w art. 207 TFUE, a w rezultacie że na podstawie art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE UE nie przysługuje kompetencja wyłączna do jego zawarcia. Niemniej jednak zawarcie traktatu z Marrakeszu wchodzi w zakres kompetencji wyłącznej UE na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE. W przypadku opinii 2/15 z wnioskiem o jej wydanie zwróciła się również KE, z uwagi na fakt, iż umowa EUSFTA w brzmieniu przez nią negocjowanym przewidywała, iż miała zostać zawarta jako umowa między UE a Singapurem bez udziału państw członkowskich⁷²⁸. KE wspierana przez PE wskazała, iż UE posiada wyłączną kompetencję do jej zawarcia, gdyż w przeważającej części jest ona objęta zakresem kompetencji wyłącznej UE zgodnie z postanowieniami art. 207 TFUE i art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE, oraz że wyłączna kompetencja UE do zawarcia pozostałych części umowy wynika z aktu prawnego przyznającego jej uprawnienia w tym zakresie, tj. przesłanki pierwszej na gruncie art. 3 ust. 2 TFUE lub z faktu, że jej zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres, tj. przesłanki trzeciej na gruncie art. 3 ust. 2 TFUE. Natomiast Rada i państwa członkowskie uważały, iż UE nie może samodzielnie zawrzeć umowy EUSFTA, ponieważ niektóre jej części były objęte kompetencjami dzielonymi, a nawet wyłączną kompetencją państw członkowskich. Wobec tego państwa członkowskie także powinny być jej stroną, gdyż ich zdaniem umowa ta posiada cechy umowy mieszanej.

Umowa EUSFTA należy do nowej generacji umów handlowych i inwestycyjnych wynegocjowanych przez UE z partnerami handlowymi w różnych regionach świata lub będących przedmiotem trwających negocjacji. Umowa ta nie jest „umową jednolitą”, tzn. nie obejmuje swoim zakresem jednego konkretnego obszaru lub jednej dziedziny ani nie realizuje pojedynczego celu. Służy ona w szczególności osiągnięciu celów w postaci liberalizacji handlu i inwestycji oraz gwarantuje określone standardy ochrony w sposób,

⁷²⁷ Opinia 3/15 z dnia 14.02.2017 r. w sprawie zawarcia Traktatu z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, niedowidzącym i cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku, ECLI:EU:C:2017:114. Opinia 2/15 w sprawie zawarcia Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru, ECLI:EU:C:2017:376.

⁷²⁸ Umowa o wolnym handlu pomiędzy Unią Europejską a Republiką Singapuru, Dz.U. UE L 294 z 14.11.2019 r., s. 3-755 oraz Decyzja Rady (UE) 2019/1875 z dnia 8.11.2019 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru, Dz.U. UE L 294 z 14.11.2019 r., s. 1-2. Umowa weszła w życie w dniu 21.11.2019 r.

który godzi cele gospodarcze i pozagospodarcze. Chociaż umowa EUSFTA opiera się na istniejących przepisach, które ustanowiono w porozumieniach WTO, rozszerza ona także zakres tych przepisów i obejmuje kwestie, które nie są częścią tych porozumień. Składa się ona z preambuły, 17 rozdziałów, protokołu i pięciu uzgodnień⁷²⁹. Rozważania prawne TS rozpoczął od udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie postanowienia umowy wchodzą w obręb określonej w art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE kompetencji wyłącznej UE. Kompetencje w obszarze unii celnej oraz WPH, wymienione w art. 3 ust. 1 TFUE jako wyłączne kompetencje UE, znajdują się w art. 206 TFUE – unia celna i art. 207 TFUE – WPH w Części piątej TFUE zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”. WPH zatem należy do przypadków całkowicie zewnętrznej kompetencji UE. Chociaż art. 207 ust. 2 TFUE uprawnia PE i Radę, stanowiące w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, do przyjmowania środków określających ramy jej realizacji, rozporządzenia te stanowią środki w ramach działań zewnętrznych, przewidziane w celu regulowania, poprzez akty ustawodawcze UE, handlu z państwami trzecimi. W przeciwieństwie do art. 3 ust. 1 TFUE, w którym brak jest wyraźnego odniesienia do kompetencji zewnętrznej, art. 3 ust. 2 TFUE odnosi się do okoliczności, w których UE „ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych”.

Artykuł 216 ust. 1 TFUE określa istnienie zewnętrznej kompetencji UE, ale nie określa jej wyłącznego charakteru, jest to natomiast przedmiot regulacji art. 3 ust. 1 i 2 TFUE. W przypadku WPH art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE stanowi, że UE ma wyłączne kompetencje w tym obszarze. Artykuł 207 TFUE wyraźnie przewiduje, że WPH „jest oparta na jednolitych zasadach zawierania umów celnych i handlowych dotyczących różnych obszarów”. Przesłanka pierwsza na gruncie art. 216 ust. 1 wskazuje, że UE może zawierać umowy międzynarodowe, „jeżeli przewidują to traktaty”. Wobec tego, pod warunkiem, że dana dziedzina wpisuje się w jej zakres, UE posiada wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych dotyczących tej dziedziny. Pozostałe kompetencje wyłączne wymienione w art. 3 ust. 1 TFUE mogą wiązać się z innymi przesłankami na gruncie art. 216 ust. 1 TFUE, w szczególności z przesłanką drugą („gdy zawarcie

⁷²⁹ Przewidywana umowa zawiera 17 rozdziałów: rozdział 1 określa przedmiot i cele umowy oraz zawiera definicje o zastosowaniu ogólnym; rozdział 2 dotyczy przywozu i wywozu towarów; rozdział 3 dotyczy środków antydumpingowych, środków wyrównawczych i środków ochronnych; rozdziały 4 i 5 dotyczą barier pozataryfowych w handlu towarami, wynikających odpowiednio z regulacji technicznych oraz ze środków sanitarnych i fitosanitarnych; rozdział 6 zawiera postanowienia w dziedzinie ceł; rozdział 7 dotyczy barier pozataryfowych w handlu i inwestycjach w dziedzinie produkcji energii ze źródeł odnawialnych; rozdział 8 dotyczy usług, zakładania przedsiębiorstw i prowadzenia handlu elektronicznego; rozdział 9 dotyczy inwestycji; rozdział 10 dotyczy zamówień publicznych; rozdział 11 dotyczy własności intelektualnej; rozdział 12 dotyczy konkurencji; rozdział 13 dotyczy handlu i zrównoważonego rozwoju; rozdział 14 ustanawia zasady przejrzystości mające zastosowanie do dziedzin objętych innymi rozdziałami; rozdziały 15 i 16 ustanawiają, odpowiednio, mechanizm rozstrzygania sporów i mechanizm mediacji, oraz rozdział 17 ustanawia Komitet ds. Handlu i wiele specjalnych komitetów. Zawiera on również postanowienia ogólne i końcowe.

umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach”). W przypadku, gdy spełniona zostanie jedna z przesłanek na gruncie art. 3 ust. 2 TFUE i UE ma kompetencję zewnętrzną zgodnie ze szczegółowymi zasadami w zakresie przyznawania kompetencji do zawierania umów międzynarodowych, o których mowa w art. 216 ust. 1 TFUE, ta kompetencja zewnętrzna będzie miała charakter wyłączny. W konsekwencji TS orzekł, iż przewidywana umowa EUSFTA wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji UE, z wyjątkiem postanowień, które należą do kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskimi, do których zaliczył: postanowienia rozdziału 9 – Inwestycje, w zakresie, w jakim odnoszą się one do inwestycji innych niż bezpośrednio, oraz postanowienia dotyczące rozstrzygnięcia sporów między inwestorami a państwami. Ponadto postanowienia rozdziałów 1 (Cele i ogólne definicje), 14 (Przejrzystość), 15 (Rozstrzygnięcie sporów między stronami), 16 (Mechanizm mediacji) i 17 (Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe), o ile odnoszą się one do postanowień rozdziału 9 w zakresie, w jakim postanowienia owego rozdziału należą do kompetencji dzielonych między UE a państwami członkowskimi.

Powyższa opinia ma bardzo duże znaczenie zarówno prawne, jak i polityczne. Po pierwsze, TS bardzo dokładnie określił zakres przedmiotowy WPH, a tym samym określił, które jej dziedziny wchodzi w zakres kompetencji wyłącznej UE⁷³⁰. Po drugie, określił dziedziny, które wchodzi w zakres kompetencji wyłącznych UE oraz kompetencji dzielonych, co dotyczy inwestycji innych niż bezpośrednio oraz systemu rozstrzygnięcia sporów pomiędzy inwestorem a państwem, a których zawarcie w przyszłych umowach tego typu spowoduje konieczność uczestnictwa w nich jako strona państw członkowskich, gdyż będą one musiały mieć charakter umów mieszanych, wymagających ratyfikacji ze strony parlamentów narodowych wszystkich państw członkowskich. Z tego powodu istnieje realna szansa na to, iż KE w przyszłości będzie starała się uniknąć takiej sytuacji poprzez objęcie zakresem przedmiotowym umowy jedynie dziedziny należące do kompetencji wyłącznych UE. Z drugiej strony, państwa członkowskie, chcąc zachować wpływ na zakres przedmiotowy takiej umowy, będą „nalegały” na wprowadzenie do jej treści dziedzin objętych kompetencjami dzielonymi. Zgodnie bowiem z procedurą zawarcia umowy międzynarodowej określonej w art. 218 TFUE to Rada posiada kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej, udziela upoważnienia KE lub Wysokiemu Przedstawicielowi do rozpoczęcia negocjacji, wydaje wytyczne negocjacyjne oraz upoważnia do zawarcia umowy międzynarodowej. Ponadto Rada podejmuje decyzję w sprawie rozpoczęcia negocjacji oraz „w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy” decyzję dotyczącą mianowania negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów.

⁷³⁰ Rozważania dotyczące WPH przedstawione zostały na stronach 261-267.

KE natomiast przedstawia swoje zalecenia Radzie, która następnie przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań.

Czy istnieje realna szansa, iż zalecenia KE mogą zostać zmienione przez Radę? Na to pytanie należy wyłącznie udzielić odpowiedzi negatywnej. TS w sprawie *Rada przeciwko Komisji* orzekł, iż co do zasady to wyłącznie do KE należy decyzja o przedstawieniu bądź nieprzedstawieniu wniosku ustawodawczego i określenie jego przedmiotu, celu i treści. Jednak dopóki Rada nie podejmie działań, KE może swój projekt zmienić, a nawet w razie potrzeby wycofać go⁷³¹. W konsekwencji jeżeli KE, po przedstawieniu wniosku, postanowi wycofać go, powinna przedstawić PE i Radzie przyczyny tego wycofania, „które w wypadku zakwestionowania powinny być poparte przekonującymi argumentami”⁷³². Nie ulega wątpliwości, iż w przyszłości dziedziny, które w analizowanym przypadku TS zaliczył do kompetencji dzielonych, KE będzie starała się nie włączać do negocjowanych umów handlowych nowej generacji, z uwagi na fakt, iż będą musiały one zostać ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie. Postanowienia należące do kompetencji dzielonych najprawdopodobniej będą zawarte w odrębnej umowie inwestycyjnej negocjowanej równoległe z umową o wolnym handlu⁷³³.

Zawarcie umowy mieszanej wpływa również na relacje pomiędzy samymi państwami członkowskimi. W obszarach uregulowanych przez prawo UE relacje pomiędzy państwami członkowskimi są uregulowane przez to prawo, a nie prawo międzynarodowe⁷³⁴. Zgodnie bowiem z orzecznictwem TS umowa międzynarodowa nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach i tym samym autonomii unijnego systemu prawnego, nad przestrzeganiem której czuwa TS⁷³⁵. Zasada ta została w szczególności wyrażona w postanowieniach art. 344 TFUE, zgodnie z którym „Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”. Ma on zatem na celu zachowanie wyłącznego charakteru procedur rozstrzygania tych sporów wewnątrz

⁷³¹ Sprawa C-409/13, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:217, pkt 74-83.

⁷³² *Ibidem*, pkt 76.

⁷³³ G. Van der Loo, *The Court's Opinion on the EU–Singapore FTA: Throwing off the shackles of mixity?*, „Policy Insights” 2017, no 17, s. 8-9.

⁷³⁴ M. Cremona, *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law*, „EUI Working Papers” 2006, no 2, s. 18.

⁷³⁵ Opinia 1/91, Projekt porozumienia między Wspólnotą z jednej strony a państwami członkowskimi Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu z drugiej strony o Europejskim Obszarze Gospodarczym (porozumienie EOG – I) z dnia 14.12.1991 r., ECLI:EU:C:1991:490; opinia 1/92, Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area (porozumienie EOG – II) z dnia 10.4.1992 r., ECLI:EU:C:1992:189; opinia 2/94, Przystąpienie Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 28.3.1996 r., ECLI:EU:C:1996:140; opinia 1/09, Porozumienie o utworzeniu jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych z dnia 8.3.2011 r., ECLI:EU:C:2011:123; opinia 2/13 przystąpienie Unii do EKPC z dnia 18.12.2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454.

UE, a w szczególności jurysdykcji TS w tym względzie, i tym samym sprzeciwia się wszelkiej uprzedniej lub późniejszej kontroli zewnętrznej⁷³⁶. W związku z powyższym okoliczność, że państwa członkowskie lub UE mają możliwość wniesienia skargi do innego sądu międzynarodowego, może sama w sobie naruszać cel art. 344 TFUE i jest ponadto sprzeczna z samą naturą prawa UE, które wymaga, by stosunki między państwami członkowskimi były regulowane tym prawem, z wyłączeniem, o ile prawo UE tego wymaga, wszelkiego innego prawa⁷³⁷. Zdaniem TS art. 344 TFUE nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie „do odwołania się do sądownictwa Unii i do poszanowania wyłącznej kompetencji Trybunału, która jest jego podstawową cechą i którą należy rozumieć, jako szczególny wyraz ich generalnego zobowiązania do lojalności wynikającego z art. 4 ust. 3 TUE”⁷³⁸.

Postanowienie to jest zatem przykładem zasady ogólnej prawa, mówiącej, iż wyłączna jurysdykcja TS w sporach pomiędzy państwami członkowskimi dotyczących unijnego prawa jest środkiem pozwalającym na zachowanie autonomii unijnego porządku prawnego⁷³⁹. Służy zapewnieniu, aby państwa członkowskie nie zaciągały zobowiązań prawnych wynikających z prawa międzynarodowego publicznego, które mogłyby pozostawać w konflikcie ze zobowiązaniami tych państw na gruncie prawa UE. Artykuł ten nie pozwala na przeniesienie wyłącznej jurysdykcji TS na inny sąd lub trybunał w drodze umowy międzynarodowej. Nie jest zatem możliwe, aby przystąpienie do jakiegokolwiek konwencji międzynarodowej skutkowało przeniesieniem jurysdykcji TS w zakresie rozwiązywania sporów pomiędzy państwami członkowskimi, dotyczących interpretacji lub stosowania prawa UE, na inny organ powołany na podstawie takiej umowy międzynarodowej. Zgodnie z orzecznictwem postanowienie to oznacza, że TS przysługuje wyłączna kompetencja do rozstrzygania wszelkich sporów prawnych między państwami członkowskimi, o ile dotyczą one prawa UE⁷⁴⁰. To samo musi się *a fortiori* odnosić także do sporów prawnych między UE a jednym lub wieloma z jej państw członkowskich, w szczególności na podstawie art. 258 TFUE, art. 263 akapit drugi TFUE, art. 265 akapit pierwszy TFUE i art. 268 TFUE. Innymi słowy, państwa członkowskie przyznały sądom UE w celu rozstrzygania ich sporów z zakresu prawa UE monopol jurysdykcyjny, który został ugruntowany w prawie pierwotnym w art. 344 TFUE. Ponadto art. 344 TFUE ustanowił obowiązek lojalności wobec systemu sądownictwa stworzonego przez traktaty, a państwa członkowskie zgodziły się wyjaśniać

⁷³⁶ Opinia 2/13, pkt 201; opinia 1/91, pkt 35; sprawa C-459/03, pkt 123; sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 282.

⁷³⁷ Opinia 2/13, pkt 210 i 212.

⁷³⁸ Sprawa C-459/03, pkt 169.

⁷³⁹ Opinia 1/91, pkt 35; opinia 1/00, pkt 11, 12; sprawa C-459/03, pkt 123, 136; sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P, pkt 282.

⁷⁴⁰ Opinia 1/91, pkt 46; sprawa C-459/03, pkt 123, 169.

występujące pomiędzy nimi różnice przy zastosowaniu środków przewidzianych w traktatach i zobowiązały się do zaniechania poddawania sporów dotyczących tych traktatów pod rozstrzygnięcie z wykorzystaniem innych metod⁷⁴¹. Z orzecznictwa TS wynika, iż spory między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a UE są objęte zakresem stosowania art. 344 TFUE. Natomiast spory pomiędzy jednostkami nie są objęte tym zakresem, nawet jeśli sąd wezwany do ich rozstrzygnięcia jest zobowiązany do wzięcia pod uwagę i stosowania prawa UE.

Jednakże w tym miejscu możemy zadać sobie pytanie o zakres monopolu jurysdykcyjnego TS w przypadku sporów pomiędzy państwami członkowskimi wynikających z postanowień umowy mieszanej. W przypadku kompletnych i mieszanych umów międzynarodowych państwa członkowskie w sporach pomiędzy sobą ponoszą odpowiedzialność na podstawie ogólnych zasad wynikających z prawa międzynarodowego, jednakże pytanie powinniśmy postawić następująco: do jakiego zakresu prawo UE ogranicza państwa członkowskie w egzekucji takich zobowiązań? Kluczem do udzielenia odpowiedzi wydaje się być sformułowanie mówiące o „zachowaniu autonomii unijnego porządku prawnego”⁷⁴². Na to pytanie udzielił odpowiedzi TS w cytowanej już wyżej sprawie *Komisja przeciwko Irlandii*, która dotyczyła uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Również po raz pierwszy w historii wymagała ona rozważenia kwestii rzekomego naruszenia przez państwo członkowskie art. 344 TFUE. Ponadto KE była przekonana, iż Irlandia naruszyła przepisy art. 4 ust. 3 TUE poprzez poddanie sporu z innym państwem członkowskim – Wielką Brytanią – pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego powołanego na podstawie Konwencji o prawie morza⁷⁴³. TS rzadko rozstrzyga spory pomiędzy państwami członkowskimi, niemniej jednak na podstawie art. 344 TFUE spory takie podlegają jego jurysdykcji, w sytuacji gdy dotyczą stosowania i wykładni traktatów. Na podstawie niniejszego artykułu jurysdykcja TS ma charakter wyłączny, pozwalający na zachowanie autonomii unijnego porządku prawnego⁷⁴⁴. Służy ona zapewnieniu, aby państwa członkowskie nie zaciągały zobowiązań prawnych wynikających z prawa międzynarodowego publicznego, które mogłyby pozostawać w konflikcie ze zobowiązaniami tych państw na gruncie prawa UE. Zasadniczo przepisy art. 344 TFUE ustanawiają obowiązek lojalności wobec systemu sądownictwa stworzonego przez traktaty, a państwa członkowskie zgodziły się wyjaśniać występujące pomiędzy nimi różnice przy

⁷⁴¹ Opinia 2/13, pkt 202.

⁷⁴² Opinia rzecznika generalnego Maduro w sprawie C-459/03, pkt 10.

⁷⁴³ Konwencja została podpisana 10.12.1982 r. Wszystkie państwa członkowskie są jej stroną w tym również UE, która do konwencji przystąpiła na podstawie decyzji Rady 98/392/WE z dnia 23.03.1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28.07.1994 r. odnoszącego się do stosowania jej części XI, Dz.U. WE L 179 z 1998 r., s. 1.

⁷⁴⁴ Opinia 1/91, pkt 35.

zastosowaniu metod przewidzianych w traktatach i muszą powstrzymać się od poddawania sporów dotyczących tych traktatów pod rozstrzygnięcie z wykorzystaniem innych metod. KE w powyższej sprawie była zdania, iż Irlandia naruszyła tę zasadę, wnosząc spór z Wielką Brytanią dotyczący zakładu *MOX* na drogę postępowania arbitrażowego przed sądem powołany na podstawie konwencji o prawie morza. Podstawową zatem kwestią, którą powinien TS rozstrzygnąć, jest to, czy spór ten dotyczył prawa wspólnotowego. Aby tego dokonać, musiał z jednej strony zbadać i porównać zakres swojej jurysdykcji, a z drugiej strony – przedmiot sporu wniesionego przed sąd arbitrażowy.

Wydając wyrok, stwierdził, iż jego jurysdykcja rozciąga się na postanowienia umów mieszanych⁷⁴⁵. Już w orzeczeniu wydanym w sprawie *Haegeman* uznał, że przepisy powołane w tej sprawie stanowią integralną część prawa wspólnotowego⁷⁴⁶. W konsekwencji jest on kompetentny do wydawania rozstrzygnięć w trybie prejudycjalnym w zakresie ich interpretacji oraz do wydawania wyroków w przypadku, gdy państwa członkowskie nie dopełnią swych zobowiązań wynikających z takich postanowień. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż z jego orzecznictwa nie wypływa wniosek, że wszystkie postanowienia umów o charakterze mieszanym podlegają automatycznie jego jurysdykcji. W tej kwestii prezentuje on bardziej ostrożne stanowisko. Uznaje bowiem, że „umowy mieszane zawierane przez Unię, jej państwa członkowskie i państwa trzecie mają w unijnym porządku prawnym taki sam status, co umowy o charakterze czysto unijne, o ile ich postanowienia mieszczą się w zakresie kompetencji Unii”⁷⁴⁷. W zakresie, w jakim UE przyjęła na siebie zobowiązania wynikające z umowy mieszanej, normy ją wiążące są częścią jej prawa⁷⁴⁸. Jako takie są one wiążące zarówno dla UE, jak i jej państw członkowskich⁷⁴⁹ oraz podlegają jurysdykcji TS. Nie ma wątpliwości, iż UE przyjęła na siebie zobowiązania wynikające z postanowienia umowy mieszanej, jeżeli postanowienie to ma zastosowanie do kwestii, które wchodzą w zakres jej kompetencji wyłącznych,

⁷⁴⁵ Opinia rzecznika generalnego Tesauro w sprawie C-53/96 *Hermès International (société en commandite par actions) p. FHT Marketing Choice BV*, ECLI:EU:C:1997:539, pkt 8.

⁷⁴⁶ W sprawie *Haegeman* do TS zwrócono się w trybie prejudycjalnym z wnioskiem o interpretację pewnych postanowień handlowych umowy stowarzyszeniowej EWG z Grecją. W przedmiocie swej jurysdykcji uznał, że „postanowienia umowy, począwszy od jej wejścia w życie, stanowią integralną część prawa wspólnotowego. [...] Trybunał sprawuje zatem jurysdykcję w zakresie wydawania rozstrzygnięć w trybie prejudycjalnym, dotyczących interpretacji tej umowy”. Sprawa 181/76, pkt 5 i 6; sprawa 104/8, pkt 13 oraz opinia 1/91, pkt 37 i 38.

⁷⁴⁷ Sprawa C-239/03, pkt 29; sprawa C-13/00, pkt 14; sprawa 12/86, pkt 9.

⁷⁴⁸ Sprawy połączone C-300/98 i C-392/98, *Parfums Christian Dior SA p. TUK Consultancy BV i Ascco Gerüste GmbH i Rob van Dijk p. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG i Layher BV*, ECLI:EU:C:2000:688, pkt 33. Opinia rzecznika generalnego Reischla w sprawie C-65/77 *Jean Razanatsimba* zakończonej wyrokiem z dnia 24.11.1977 r., ECLI:EU:C:1977:193, pkt 2243: „Jedynym warunkiem (pod którym TS sprawuje jurysdykcję w zakresie przedstawionych mu pytań) jest, aby Unia pozostawała związana daną umową, w tym także postanowieniem, o którego interpretację się zwrócono”.

⁷⁴⁹ Sprawa 38/75, *Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen p. Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, ECLI:EU:C:1975:154, pkt 16.

co miało miejsce w przypadku postanowień handlowych w sprawie *Haegeman*. Przeciwnie, jeżeli postanowienie znajduje zastosowanie jedynie do kwestii wchodzących w zakres wyłącznych kompetencji państw członkowskich, to państwa członkowskie, a nie UE, są podmiotami zobowiązań wynikających z takiego postanowienia⁷⁵⁰.

Zagadnienie powyższe staje się bardziej skomplikowane w sytuacji, gdy postanowienie umowy o charakterze mieszanym może mieć zastosowanie do kwestii mieszczącej się w zakresie równoległych kompetencji UE i państw członkowskich. W takiej sytuacji zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą same przyjmować na siebie zobowiązania wobec państw trzecich. Jednak gdy zobowiązania takie zostaną już podjęte przez UE lub gdy zostaną już przez nią podjęte środki wewnętrzne, państwom członkowskim nie wolno przyjmować na siebie zobowiązań, które mogłyby mieć wpływ na ustanowione w ten sposób wspólne reguły⁷⁵¹. Z powyższych powodów TS uznał, iż postanowienia konwencji o prawie morza, na które powołuje się Irlandia w ramach sporu dotyczącego zakładu *MOX* przed sądem arbitrażowym, stanowią część unijnego porządku prawnego. Z tego powodu jest on kompetentny do rozpatrywania sporów dotyczących wykładni i stosowania tych postanowień oraz do oceny ich poszanowania przez państwo członkowskie w procedurze z art. 344 TFUE⁷⁵².

Prawo UE wymaga zatem zawarcia umowy mieszanej wyłącznie w przypadku, gdy jedna część tej umowy jest objęta kompetencją UE, a inna część objęta jest wyłączną kompetencją państw członkowskich, przy czym żadna z tych części nie ma charakteru pomocniczego wobec drugiej⁷⁵³. Według tej samej koncepcji należy wprowadzać

⁷⁵⁰ W takiej sytuacji TS nie sprawuje jurysdykcji w zakresie tego postanowienia (odnośnie do tej kwestii opinia rzecznika generalnego Tesouro w sprawie C-53/96, pkt 19). Jednakże postanowienie umowy o charakterze mieszanym może też mieć zastosowanie zarówno do sytuacji objętych zakresem prawa krajowego, jak i sytuacji mieszczących się w zakresie prawa UE. Należy przypomnieć, że w takich przypadkach TS sprawuje jurysdykcję w zakresie interpretacji danego przepisu w kontekście rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym, nawet gdy chodzi o sytuacje mieszczące się w zakresie regulacji prawa krajowego (wyrok w sprawie C-53/96, pkt 32 i 33; sprawa C-89/99, *Schieving-Nijstad vof i inni p. Robert Groeneveld*, ECLI:EU:C:2001:438, pkt 30). Podstawę dla tego aspektu jurysdykcji TS stanowi obowiązek współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami UE (sprawa C-300/98 i C-392/99, pkt 38). Na ten temat: J. Heliskoski, *The Jurisdiction...*, s. 395-412; P. Koutrakos, *The interpretation...*, s. 25-52.

⁷⁵¹ Sprawa 22/70, pkt 17. Zob. także wyroki z dnia 5.11.2002 r. w sprawach: C-466/98, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:2002:624; C-467/98, *Komisja p. Danii*, ECLI:EU:C:2002:625; C-468/98, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2002:626; C-472/98, *Komisja p. Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:2002:629; C-475/98, *Komisja p. Austrii*, ECLI:EU:C:2002:630 oraz C-476/98, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2002:631 (wyroki „Open Skies”).

⁷⁵² Z orzecznictwa TS wynika bowiem, że rozpatrując sprawę przedłożoną mu na podstawie traktatu, ma on kompetencję do interpretacji nie tylko tych postanowień umów mieszanych, które mieszczą się w zakresie kompetencji wyłącznej UE, ale także postanowień należących do zakresu kompetencji wspólnych. KE powołuje się na wyroki z dnia 16.6.1998 r. w sprawie C-53/96, pkt 33; w sprawach połączonych C-300/98 i C-392/98, pkt 33 i w sprawie C-13/00, pkt 20.

⁷⁵³ Wnioski rzecznika generalnego Wahla w opinii 3/15 Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów, pkt 122.

zmiany umowy mieszanej. Jeżeli na przykład w dziedzinie kompetencji dzielonych UE postanowiła wykonać swoją kompetencję w odniesieniu do takich zmian, to decyzja ta nie należy już do państw członkowskich, ale wyłącznie do UE. Zawarcie takiej umowy prowadzi do powstania szczególnych stosunków między stronami, ustanowienia określonego zakresu zobowiązań oraz sposobu ich wykonania oraz wpływa na wzajemne powiązania między UE i państwami członkowskimi. W przypadku tego typu umów TS podkreślił konieczność i potrzebę wspólnych działań lub ścisłej współpracy między UE i państwami członkowskimi podczas negocjacji i wykonywania ich postanowień⁷⁵⁴. Obowiązek ścisłej współpracy wypływa z tego, co TS nazwał w swoim orzecznictwie „potrzebą jedności w reprezentacji Unii w stosunkach międzynarodowych”⁷⁵⁵; jest to równocześnie jedna z fundamentalnych zasad dotycząca stosunków zewnętrznych UE wynikająca *expressis verbis* z art. 21 ust. 3 TUE.

Zasada lojalnej współpracy nabiera zatem szczególnego znaczenia w przypadku umów mieszanych⁷⁵⁶. Obowiązek ten ma szczególne znaczenie w dziedzinie stosunków zewnętrznych⁷⁵⁷ i znajduje zastosowanie *a fortiori* w sytuacjach, gdy UE oraz państwa członkowskie razem podejmują zobowiązania wobec krajów trzecich⁷⁵⁸. W takich przypadkach orzecznictwo TS zwraca w szczególności uwagę na fakt, że wspomniane wymogi jednolitej reprezentacji UE oraz zapewnienia jednolitego charakteru i spójności w stosunkach zewnętrznych UE nakazują zapewnienie ścisłej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi zarówno w odniesieniu do procesu negocjacji i zawierania, jak i realizacji przyjętych zobowiązań⁷⁵⁹. Istnieje zatem ścisły związek pomiędzy wymogiem jednolitej reprezentacji UE na arenie międzynarodowej i wzajemnym obowiązkiem lojalnej współpracy istniejącym między UE i państwami członkowskimi⁷⁶⁰. W tym kontekście TS orzekł, iż po pierwsze, do instytucji i państw członkowskich należy podjęcie wszelkich niezbędnych kroków w celu jak najlepszego zapewnienia takiej współpracy. Po drugie, z obowiązku lojalnej współpracy, o którym

⁷⁵⁴ Sprawa C-266/03, *Komisja p. Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:2005:341, pkt 60; sprawa C-433/03, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2005:462, pkt 66 i sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203, pkt 75.

⁷⁵⁵ Opinia 1/78, pkt 2 i 3; opinia 2/91, pkt 36 i 1/94, pkt 108 oraz sprawa C-246/0, pkt 73.

⁷⁵⁶ Sprawa C-344/01, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2004:121, pkt 79 oraz sprawa C-82/03, *Komisja p. Włochom*, ECLI:EU:C:2004:433, pkt 15.

⁷⁵⁷ Sprawa 22/70, pkt 21 i 22; sprawy połączone C-3/76, C-4/76 i C-6/76, *Cornelis Kramer i in.*, ECLI:EU:C:1976:114, pkt 42-45; opinia 1/78, pkt 33; sprawa C-266/03, *Komisja p. Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:2005:341, pkt 57-66.

⁷⁵⁸ Opinia 2/91, pkt 36; opinia 1/94, pkt 108; sprawa C-25/94, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:114, pkt 48.

⁷⁵⁹ Sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203, pkt 73; opinia 1/78, pkt 34-36; opinia 2/91, pkt 36; opinia 1/94, pkt 108; sprawa C-25/94, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:114, pkt 48.

⁷⁶⁰ Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345, pkt 173 i 174 i sprawa C-246/07, pkt 69-71 i 73.

mowa w art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE, wynika, że państwa członkowskie nie powinny ingerować w wykonywanie uprawnień UE, ponieważ prawo to należy wyłącznie do instytucji unijnych, oraz nie mogą podważać zdolności UE do podejmowania samodzielnych działań w stosunkach zewnętrznych⁷⁶¹. Obowiązek ten ma zastosowanie ogólne i nie jest warunkowany ani wyłącznym charakterem kompetencji, ani ewentualnym prawem państw członkowskich do zaciągania zobowiązań względem państw trzecich. Co oznacza, iż niezależnie od tego, czy kompetencja zewnętrzna UE ma, czy też nie ma charakteru wyłącznego, państwa członkowskie są zobowiązane wypełniać szczególne obowiązki działania i zaniechania od chwili, gdy instytucja UE zdecydowała o podjęciu konkretnego działania.

Państwa członkowskie są zobowiązane do dochowania szczególnych obowiązków działania i powstrzymywania się od działania w sytuacji, gdy KE przedstawiła Radzie wniosek, który, nawet jeśli nie został przez Radę przyjęty, stanowi punkt wyjścia dla uzgodnionego działania⁷⁶². Co w praktyce oznacza, iż wydanie decyzji upoważniającej KE do prowadzenia negocjacji dotyczących umowy wielostronnej stanowi początek uzgodnionego działania wspólnotowego na płaszczyźnie międzynarodowej i powoduje powstanie jeżeli nawet nie obowiązku powstrzymania się państw członkowskich od działania, to przynajmniej obowiązku ich ścisłej współpracy z unijnymi instytucjami w sposób ułatwiający wykonanie zadań UE i zapewniający jedność i spójność działań, oraz międzynarodowej reprezentacji UE. W sytuacji gdy zagadnienie objęte jest częściowo kompetencją UE, a częściowo kompetencją państw członkowskich, zobowiązane są one do ścisłej współpracy, zarówno w odniesieniu do procesu negocjacji i zawierania, jak i realizacji przyjętych zobowiązań. Powyższy obowiązek współpracy wynika z wymogu jednolitego charakteru międzynarodowej reprezentacji UE⁷⁶³, który może zapobiec podejmowaniu przez państwa członkowskie samodzielnych działań w sytuacji, gdy kompetencja pozostaje dzielona. Jednakże jednolity charakter reprezentacji międzynarodowej UE i jej państw członkowskich nie przedstawia sam w sobie niezależnej wartości, lecz jest wyrazem zasady lojalnej współpracy⁷⁶⁴. Kwestia, czy jednolity charakter jest wymagany w ramach zasady lojalnej współpracy, może zostać wyjaśniona jedynie w drodze analizy obowiązków nałożonych w poszczególnych umowach. Konsekwencje wynikające z zasady lojalnej współpracy są dwojakiego rodzaju: po pierwsze, państwa członkowskie zobowiązane są do udziału w procesie decyzyjnym na forum UE; po drugie, są

⁷⁶¹ Decyzja 1/78 w odniesieniu do art. 192 Traktatu EWEA, którego treść odpowiada zasadniczo art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE.

⁷⁶² Sprawa C-804/79, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:1981:93, pkt 28.

⁷⁶³ Opinia 1/78, pkt 34-36; opinia 2/91, pkt 36; opinia 1/94, pkt 108; sprawa C-25/94, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:114, pkt 48.

⁷⁶⁴ C. Hillion, *Mixity and coherence in EU external relations: the significance of the „duty of cooperation”*, „CLEER Working Papers” 2009, no 2, s. 6.

zobowiązane nie podejmować samodzielnych działań co najmniej w rozsądnym terminie, do czasu zakończenia tego procesu⁷⁶⁵.

W sprawie *Komisja przeciwko Irlandii* obowiązek lojalnej współpracy został naruszony poprzez zaniechanie działania państwa członkowskiego, polegające na wszczęciu postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sporu w zakresie postanowień podlegających kompetencjom UE. Działanie takie wzbudziło wśród państw trzecich wątpliwości co do zasad reprezentacji w stosunkach zewnętrznych oraz wewnętrznej jedności UE jako strony konwencji, ponadto „jest działaniem wysoce szkodliwym dla efektywności i spójności działań zewnętrznych podejmowanych przez Unię”⁷⁶⁶. Obowiązek współpracy może w pewnych sytuacjach pociągać za sobą zobowiązanie państw członkowskich do konsultowania się z KE w celu uniknięcia ryzyka naruszenia reguł wspólnotowych i zakłócenia wspólnotowej polityki⁷⁶⁷. W powyższej sprawie Irlandia zdecydowała się prowadzić spór przeciwko innemu państwu członkowskiemu na podstawie umowy międzynarodowej, której stroną jest UE, dotyczący zagadnienia, które mogło podlegać wyłącznej jurysdykcji TS. Jak trafnie wskazała KE, „przeprowadzenie konsultacji mogłoby okazać się pomocne dla określenia stopnia, w jakim spór dotyczył prawa wspólnotowego. Co więcej, stworzyłoby to możliwość wymiany poglądów odnośnie do kwestii, czy postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może zostać wszczęte przeciwko państwu członkowskiemu rzekomo z naruszeniem umowy międzynarodowej. Jednak przed wszczęciem postępowania zmierzającego do rozwiązania sporu Irlandia nie próbowała uzyskać stanowiska Komisji”⁷⁶⁸. Wydając wyrok, TS przypominał, iż we wszystkich kwestiach związanych z celami ustanowionymi w postanowieniach traktatów obowiązkiem państw członkowskich jest ułatwiać UE wykonywanie jej zadań i powstrzymać się od wszelkich działań mogących uniemożliwić realizację celów traktatu. Ponadto państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe są zobowiązane ściśle współpracować w wywiązywaniu się ze zobowiązań,

⁷⁶⁵ TS orzekł, że gdy proces decyzyjny doprowadził do przyjęcia decyzji Rady upoważniającej KE do prowadzenia w imieniu UE rokowań dotyczących umowy wielostronnej, wymaga to wówczas „jeżeli nawet nie obowiązku powstrzymania się państw członkowskich, to przynajmniej obowiązku ich ścisłej współpracy z instytucjami UE w sposób ułatwiający wykonanie jej zadań i zapewniający jedność i spójność działań oraz międzynarodowej reprezentacji Unii”. Sprawa C-266/03, pkt 60; sprawa C-433/03, *Komisja p. Niemcom*, EU:C:2005:462, pkt 66. Ponieważ w tych przypadkach porozumienie dotyczące procesu decyzyjnego zostało już osiągnięte, TS skupił się na bezwzględny obowiązek państw członkowskich do koordynowania ich działań z przyjętą przez Radę decyzją; obowiązek powstrzymania się od działania został co do zasady dopuszczony tylko w przypadku, gdy zgodnie z moimi powyższymi uwagami taki obowiązek stosuje się do działania państw członkowskich, które mogłoby poważnie naruszyć przedmiot decyzji Rady.

⁷⁶⁶ Wnioski rzecznika generalnego Maduro w sprawie C-459/03, pkt 53-57.

⁷⁶⁷ Odnośnie do tej kwestii zob. sprawy, w których TS uznał, że art. 4 ust. 3 TUE ustanawia obowiązek podjęcia konsultacji z KE: sprawa C-186/85, *Komisja p. Belgii*, ECLI:EU:C:1987:208; sprawa C-266/03, pkt 61-66 oraz sprawa C-433/03, pkt 68-73.

⁷⁶⁸ Wnioski rzecznika generalnego Maduro w sprawie C-459/03, pkt 58.

jakie wykonują w ramach wspólnej kompetencji do zawarcia umowy mieszanej⁷⁶⁹. Dzieje się tak w szczególności w przypadku sporu, dotyczącego przede wszystkim zobowiązań wynikających z umowy mieszanej, w której kompetencje UE i państw członkowskich mogą być ściśle powiązane. W związku z taką sytuacją poddanie sporu innemu organowi międzynarodowemu, takiemu jak sąd arbitrażowy, stwarza niebezpieczeństwo orzeczenia przez taki sąd o zakresie zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie na mocy prawa UE.

Kolejnym zatem zagadnieniem, niezwykle istotnym dla umów mieszanych, jest kwestia międzynarodowej odpowiedzialności za naruszenie ich postanowień. UE jako podmiot prawa międzynarodowego ponosi odpowiedzialność za swoje działania sprzeczne z jego normami. Jak słusznie zwróciła uwagę G. Grabowska, przyznanie organizacji międzynarodowej określonych praw i obowiązków w sytuacji wyrządzenia przez nią szkody powinno doprowadzić do poniesienia odpowiedzialności⁷⁷⁰. Kwestia międzynarodowej odpowiedzialności organizacji międzynarodowej była przedmiotem prac Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM), która w 2000 r. podjęła decyzję o włączeniu powyższego zagadnienia do długoterminowego planu swoich działań⁷⁷¹. Zgromadzenie Ogólne ONZ (ZO ONZ) przyjęło to do wiadomości w rezolucji przyjętej w dniu 12 XII 2000 r.⁷⁷², a następnie poleciło KPM rozpoczęcie stosownych prac⁷⁷³. W rezultacie projekt 66 artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych wraz z komentarzem został przyjęty w 2009 r.⁷⁷⁴, a prace nad nim zakończone zostały w 2011 r. W rezolucji 66/100 ZO ONZ przyjęło projekt artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych wraz z komentarzem⁷⁷⁵. Zgodnie z art. 1 ust. 1 „Niniejsze artykuły znajdują zastosowanie do odpowiedzialności międzynarodowej organizacji międzynarodowej za czyn międzynarodowo niedozwolony”. Przez organizację międzynarodową rozumie się

⁷⁶⁹ Sprawa C-53/96, pkt 33; sprawy połączone C-300/98 i C-392/98, pkt 33 i sprawa C-13/00, pkt 20.

⁷⁷⁰ G. Grabowska, *Prawo dyplomatyczne państw w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi*, Katowice 1980, s. 47.

⁷⁷¹ Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Document: A/55/10; A. Czaplinska, *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Łódź 2014, s. 225 i n.; B. Krzan, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wrocław 2013, s. 50; E. Möldner, *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2012, Vol. 2, s. 281-328; A. Pellet, *International Organisations are not definitely the States. Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organisations*, [w:] M. Ragazzi (ed.), *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir I. Brownlie*, Leiden 2013, s. 41-54.

⁷⁷² United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/55/152.

⁷⁷³ United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/56/82.

⁷⁷⁴ United Nations, Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-first session, Document: A/64/10.

⁷⁷⁵ United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2011, A/RES/66/100.

organizację posiadającą podmiotowość międzynarodową i działającą na podstawie umowy międzynarodowej lub innego instrumentu, w stosunku do którego mają zastosowane zasady prawa międzynarodowego. Artykuł 3 *expressis verbis* postanawia, iż każdy międzynarodowy czyn bezprawny organizacji międzynarodowej skutkuje powstaniem odpowiedzialności międzynarodowej. Zatem odpowiedzialność organizacji międzynarodowej jest konsekwencją zaistnienia czynu międzynarodowo bezprawnego, na który składają się dwa elementy: naruszenie zobowiązania międzynarodowego przez organizację i przypisanie tego naruszenia organizacji międzynarodowej. Jednocześnie artykuł 5 wskazuje, iż naruszenie musi dotyczyć aktu powszechnego prawa międzynarodowego. Zatem organizacja międzynarodowa musi być związana określonym aktem, który jednak musi wywoływać skutki prawnie wiążące dla stron.

Podstawowe pytanie zatem brzmi: kto ponosi odpowiedzialność względem państwa trzeciego za naruszenie postanowień umowy mieszanej? W jakim zakresie państwa członkowskie mogą być odpowiedzialne za implementację aktów instytucji UE oraz w jakim zakresie UE może ponosić odpowiedzialność za niezgodne z postanowieniami umowy działania lub zaniechanie działania przez państwo członkowskie?⁷⁷⁶. Obie sytuacje w praktyce są możliwe, czego dowodzi orzecznictwo sądów międzynarodowych: sprawa *Bosphorus Airways*, która jest przykładem pierwszej z wymienionych sytuacji⁷⁷⁷, oraz sprawa *WE-Asbestos*, która stanowi przykład drugiej⁷⁷⁸. Jednakże, jak wynika z orzecznictwa TS, podział kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi jest przedmiotem wewnętrznych unijnych regulacji, aczkolwiek, na co należy zwrócić uwagę, posiada również swój wymiar zewnętrzny, gdyż wpływa na sytuację prawną państwa trzeciego⁷⁷⁹. Na fakt ten zwrócił uwagę również rzecznik generalny Tesouro, który w sprawie *Hermès* stwierdził, iż podział kompetencji jest sprawą wewnątrzspółnotową, jednakże, jego zdaniem, zwłaszcza w przypadku porozumień zawieranych w ramach

⁷⁷⁶ P.J. Kuijper, *International responsibility for EU Mixed Agreements*, [w:] Ch. Hillion, P. Koutrakos (eds.), *Mixed Agreements Revisited...*, s. 208-229; G. Gaja, *The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements*, [w:] O'Keeffe, H.G. Schermers, *Essays in European Law and Integration*, Deventer 1982, s. 133-140.

⁷⁷⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka, Wielka Izba, wyrok z dnia 30.06.2005 r. w sprawie *Bosphorus Airways p. Irlandii*, sprawa nr 45036/98, dotycząca zajęcia przez Ministra Transportu, Energetyki i Komunikacji samolotu pasażerskiego będącego w posiadaniu linii lotniczych Bosphorus Airways, dokonanego na podstawie art. 8 Rozporządzenia Rady Nr 990/93 z dnia 26.04.1993 r., przyjętego w celu implementacji sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na byłą Federalną Republikę Jugosławii.

⁷⁷⁸ Sprawa *WE-Asbestos*, WT/DS135/12 z 11.04. 2001 r. Kanada wniosła sprawę do WTO przeciwko Wspólnocie Europejskiej, której podstawą był dekret rządu francuskiego nr 96-1133, zakazujący importu azbestu i innych produktów zawierających azbest. Ponadto w dniu 6 X 2004 r. USA wniosły sprawę przeciwko Wspólnocie Europejskiej i niektórym jej państwom członkowskim: Francji, Niemczech, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, WT/DS316/31 z 17.01. 2017 r., dotyczącą udzielania nielegalnych z prawem dotacji na duże samoloty produkowane i sprzedawane przez koncern Airbus.

⁷⁷⁹ Opinia 2/00, pkt 17.

WTO, takich jak TRIPS, określenie „kompetencje po stronie Unii” wymaga jednak dodatkowego doprecyzowania⁷⁸⁰.

Podstawową regułą prawa międzynarodowego jest reguła, że środki, za pomocą których strona wykonuje swoje zobowiązania wynikające z traktatu międzynarodowego, zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym lub – w przypadku organizacji międzynarodowej – ze swoimi wewnętrznymi przepisami organizacyjnymi, nie dotyczą zasadniczo innych państw będących stronami konwencji⁷⁸¹. Jednakże, z jednej strony, prawo międzynarodowe przyznaje pewne znaczenie, choć ograniczone, przepisom prawa wewnętrznego dotyczącym kompetencji do zawierania traktatów oraz zasadom wewnętrznym organizacji międzynarodowej⁷⁸². A zatem istotność dla innych umawiających się państw decyzji przyjętej w ramach procedury przewidzianej w art. 218 TFUE nie jest całkowicie wykluczona w prawie międzynarodowym. Z drugiej strony, w przypadku gdy umowa jest zawierana jako umowa mieszana, a zatem UE i jej państwa członkowskie mogą być uznane za strony – wprawdzie związane, ale odrębne – tej umowy, wymogi pewności prawnej między stronami umowy międzynarodowej oraz obowiązek wykonywania traktatów w dobrej wierze oznaczają, że akt wewnętrzny UE, w którym Rada zatwierdza umowę mieszaną, nie może zatajać faktu, że UE jest pełnoprawną stroną umowy⁷⁸³.

W doktrynie istnieją dwie koncepcje odpowiedzialności za naruszenie zobowiązań wynikających z umowy międzynarodowej⁷⁸⁴. Pierwsza z teorii zakłada wspólną odpowiedzialność UE i państw członkowskich, co oznacza, iż państwo trzecie może dochodzić swoich roszczeń albo od UE, albo od państw członkowskich, bez konieczności wcześniejszego ustalania podmiotu, w zakresie którego jurysdykcji znajduje się naruszone zobowiązanie. Teoria ta zakłada zatem odpowiedzialność wspólną UE i państw członkowskich, gdyż, jak się podkreśla, stroną umowy mieszanej są łącznie UE i państwa członkowskie, co oznacza, iż jest ona przedsięwzięciem wspólnym UE i państw członkowskich⁷⁸⁵. Z tego faktu odpowiedzialność wspólna i solidarna jest jak najbardziej

⁷⁸⁰ Opinia rzecznika generalnego Tesouro z dnia 13.11.1997 r. w sprawie C-53/96, pkt 13.

⁷⁸¹ Art. 27 KWPT i KWPT z 1986 r. postanawia, iż strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego – lub w przypadku organizacji międzynarodowej na, zasady organizacji – dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym art. 46 tych dwóch konwencji.

⁷⁸² Zgodnie z art. 46 KWPT i KWPT z 1986 r. pogwałcenie postanowienia prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów nabiera znaczenia tylko wtedy, gdy pogwałcenie odnośnych postanowień jest oczywiste lub gdy dotyczy normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. Zob. również art. 5 KWPT i KWPT z 1986 r.

⁷⁸³ Opina rzecznika generalnego Mengozziego z dnia 29.1.2015 r. w sprawie C-28/12 *Komisja p. Rade*, ECLI:EU:C:2015:43, pkt 66-68.

⁷⁸⁴ M. Niedźwiedź, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa WE...*, s. 189.

⁷⁸⁵ J. Groux, P. Manin, *The European Communities un the International Order*, Brussels 1984, s. 145-146; I. MacLeod, I.D. Hendry, S. Hyett, *The external relations of the European Communities*, Oxford 1996, s. 159; N. Neuwahl, *Mixed agreements: Analysis of the Phenomenon and Their Legal Significance*, Florence 1988, s. 170-172; A. Rosas, *The European Union...*, s. 142; Ch. Tomuschat, *The International responsibility*

uzasadniona⁷⁸⁶. Druga z nich jako zasadę przyjmuje odpowiedzialność według kryterium podziału kompetencji, co oznacza, iż zarówno UE, jak i państwa członkowskie nie ponoszą odpowiedzialności za niewywiązywanie się z postanowień umowy mieszanej w pełnym zakresie⁷⁸⁷. W przypadku jej zastosowania państwo trzecie zobowiązane jest do ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie zobowiązania w danym obszarze. Sytuacja ta czasami jest prosta do ustalenia, gdyż po pierwsze, umowy mogą wskazywać adresatów konkretnych zobowiązań, a po drugie, do umowy mieszanej dołączana jest deklaracja o podziale kompetencji, która ma charakter deklaracji interpretacyjnej.

Z uwagi na fakt, iż pojęcie deklaracji interpretacyjnej nie zostało zdefiniowane ani w postanowieniach KWPT ani w postanowieniach KWPT z 1986 r., KPM w swoim trzecim raporcie dotyczącym zastrzeżeń do umowy międzynarodowej przyjętej w 1998 r. taką definicję zaproponowała. Zgodnie z postanowieniami punktu 354 oznacza ona „jednostronną deklarację, bez względu na jej sformułowanie lub nazwę, złożoną przez państwo lub organizację międzynarodową, której celem jest wyjaśnienie znaczenia lub zakresu przypisywanego przez składającego oświadczenie traktatowi lub pewnym jego postanowieniom”⁷⁸⁸. Deklaracja o podziale kompetencji zatem szczegółowo określa obszary podlegające kompetencji UE oraz te, które podlegają kompetencji państw członkowskich. TS bardzo precyzyjnie wyjaśnił jej cel w opinii 2/00: „Samo przez się rozumie się oczywiście, że zakres odnośnych kompetencji Unii i państw członkowskich w dziedzinie uregulowanej w protokole przesądza jednocześnie o zakresie ich odnośnej odpowiedzialności za wywiązywanie się z zobowiązań wynikających z protokołu. Artykuł 34 ust. 2 i 3 konwencji uwzględnia tę właśnie kwestię, w szczególności wzywając regionalne organizacje integracji gospodarczej będące stronami tej konwencji lub któregokolwiek z jej protokołów do określenia zakresu ich kompetencji w wydanych przez nie aktach zatwierdzenia i do poinformowania depozytariusza o wszelkich zmianach dotyczących zakresu tych kompetencji”⁷⁸⁹. Zatem podstawowym jej celem jest wskazanie państwu trzeciemu zasady podziału kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi.

W literaturze jednak podkreśla się, iż ich przydatność w praktyce jest o wiele szersza niż tylko czysto informacyjna⁷⁹⁰. Deklaracja o podziale kompetencji złożona przez UE do Aneksu IX Konwencji o prawie morza wskazuje na istnienie kompetencji

of the European Union, [w:] E. Cannizaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Alphen aan den Rijn 2002, s. 130.

⁷⁸⁶ A. Cieśliński, *Umowa stowarzyszeniowa...*, s. 86-89.

⁷⁸⁷ J.F.M. Dolmans, *op. cit.*, s. 85; J. Groux, P. Manin, *op. cit.*, s. 145-146; E. Neframi, *International responsibility of the European Community and of their Member States under Mixed Agreements*, [w:] E. Cannizaro (ed.), *op. cit.*, s. 194-195; A. Rosas, *The European Union and Mixed...*, s. 216.

⁷⁸⁸ Third report on reservations to treaties, Document A/CN.4/491 and Add. 1-6.

⁷⁸⁹ Opinia 2/00, pkt 16.

⁷⁹⁰ M. Cremona, *External Relations...*, s. 21; J. Heliskoski, *Mixed Agreements...*, s. 161-166;

wyłącznych UE i dzielonych, określając zakres tych pierwszych, bez wskazania zakresu tych drugich, zwłaszcza bez sprecyzowania ich zakresu dotyczącego zawarcia Konwencji o prawie morza. Sprawa ta była przedmiotem sporu pomiędzy KE i Irlandią w sprawie zakładu *MOX*. Aneks IX przewiduje, iż w sytuacji gdy państwo trzecie zażąda informacji o podziale odpowiedzialności pomiędzy UE i państwa członkowskie i takiej informacji nie uzyska, odpowiedzialność będzie miała charakter solidarny. W przypadku Deklaracji o podziale kompetencji dotyczącej Konwencji z Palermo nie tylko precyzyjnie zostały wskazane obszary kompetencji UE, ale również konkretne postanowienia wraz z numerami artykułów, którymi UE jest związana⁷⁹¹.

W przypadku braku Deklaracji o podziale kompetencji TS w sprawie *Parlament przeciwko Radzie* orzekł, iż „Konwencja z Lomé została zawarta, zgodnie ze swoją preambułą i artykułem 1, przez Wspólnotę Europejską i jej państwa członkowskie z jednej strony, i przez państwa AKP, z drugiej strony. Ustanawia ona bilateralną współpracę pomiędzy AKP i Wspólnotą Europejską. W takich okolicznościach, jak również z uwagi na brak wyraźnie określonych derogacji w jej postanowieniach, Wspólnota Europejska i państwa członkowskie, jako partnerzy krajów AKP są wspólnie odpowiedzialni w stosunku do tych ostatnich za niewykonanie każdego zobowiązania wynikającego z jej postanowień, włącznie z tymi, które dotyczą pomocy finansowej”⁷⁹². Na tę kwestię zwrócił uwagę również rzecznik generalny Jacobs w swojej opinii przedstawionej 10 XI 1993 r. dotyczącej tej sprawy, który również stwierdził, iż UE i państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność, chyba że z postanowień umowy wynika co innego⁷⁹³. Z uwagi na fakt, iż umowy mieszane zawierane są przez UE i państwa członkowskie działające jako jedna strona umowy, to fakt ten usprawiedliwia ich wspólną i solidarną odpowiedzialność wobec państwa trzeciego. Taką samą linię rozumowania zastosował TS w sprawie *Komisja przeciwko Francji* dotyczącej zalewu *Berre*⁷⁹⁴. KE uznała, iż Francja uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 4 ust. 1 i art. 8 Konwencji o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem podpisanej w Barcelonie w dniu 16 II 1976 r. i zatwierdzonej w imieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej decyzją

⁷⁹¹ Decyzja Rady z dnia 29.4.2004 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, 2004/579/WE, Dz.U. WE L 261 z 6.8.2004 r., s. 69-115.

⁷⁹² Sprawa C-316/91, *Parlament Europejski p. Radzie*, EU:C:1994:76, pkt 29.

⁷⁹³ Opinia rzecznika generalnego Jacobsa z dnia 10.11.1993 r. w sprawie C-316/91 *Parlament Europejski p. Radzie*, ECLI:EU:C:1993:872, pkt 69.

⁷⁹⁴ Sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:2004:598. Zalew Berre jest zalewem ze słoną wodą o powierzchni 15 000 hektarów, połączonym bezpośrednio z Morzem Śródziemnym przez kanał Caronte. Jego objętość wynosi 900 mln m³. Do Komisji wpłynęła skarga, na podstawie której dokonano zgłoszenia o degradacji środowiska wodnego zalewu Berre spowodowanej głównie wprowadzaniem słodkiej wody z rzeki Durance poprzez nienaturalne jej zrzucanie do zalewu Berre przy każdym uruchamianiu turbin elektrowni wodnej Saint-Chamas, eksploatowanej przez Electricité de France.

Rady 77/585/EWG z dnia 25 VII 1977 r.⁷⁹⁵ oraz na mocy art. 6 ust 1 i 3 Protokołu, jak również na mocy art. 218 TFUE. W sytuacji braku deklaracji o podziale kompetencji dotyczącej powyższej umowy zarówno UE, jak i Francja są wspólnie odpowiedzialne za naruszenie jej postanowień, gdyż Konwencja i Protokół przyjęte zostały na podstawie kompetencji dzielonej. TS orzekł, iż „zapewniając przestrzeganie zobowiązań wynikających z umowy zawartej przez instytucje UE Państwa Członkowskie wypełniają w ramach unijnego porządku zobowiązanie w stosunku do Unii, która wzięła na siebie odpowiedzialność za należyte wykonanie umowy. Skoro Konwencja i Protokół tworzą prawa i obowiązki w dziedzinie szeroko objętej unijnym ustawodawstwem, to w interesie Unii leży, zatem, aby zarówno Unia, jak i Państwa Członkowskie, przestrzegały zobowiązań z nich wynikających”⁷⁹⁶. Kwestia powyższa była także przedmiotem opinii rzecznika generalnego Tesauro w sprawie *Hermès*, w której stwierdził, „iż zarówno Unia jak i państwa członkowskie podpisały porozumienie ustawiające WTO, są zatem jego stroną *vis-à-vis* państw trzecich. Jest także prawdą, iż Akt końcowy nie zawiera żadnych postanowień dotyczących kompetencji Unii i państw członkowskich. W takich okolicznościach powinno się zatem uznać, iż Unia jak i państwa członkowskie stanowią, *vis-à-vis* państw trzecich, jedną stronę umowy lub strony, które jednakże ponoszą równą odpowiedzialność w przypadku naruszenia jej postanowień. To jednoznacznie dowodzi, iż kwestia podziału kompetencji jest materią czysto wewnętrzną”⁷⁹⁷. W praktyce w przypadku sporów na forum WTO skargi kierowane są wyłącznie przeciwko UE lub przeciwko UE i państwom członkowskim⁷⁹⁸. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w przypadku braku deklaracji o podziale kompetencji TS stoi na stanowisku, iż ma ona charakter wspólny.

Deklaracje o podziale kompetencji współcześnie odgrywają bardzo istotną rolę. TS uważa za rzecz normalną i przydatną do interpretacji postanowień umowy mieszanej, do której została ona dołączona⁷⁹⁹. W tym przypadku widoczna jest zasadnicza zmiana

⁷⁹⁵ Council Decision 77/585/EEC of 25 July 1977 concluding the Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution and the Protocol for the prevention of the pollution of the Mediterranean Sea by dumping from ships and aircraft, Dz.U. WE L 240 z 19.9.1977 r., s. 1-34.

⁷⁹⁶ Sprawa C-239/03, pkt 26, 29-30.

⁷⁹⁷ Opinia rzecznika generalnego Tesauro z dnia 13.11.1997 r. w sprawie C-53/96, pkt 14.

⁷⁹⁸ Sprawa *EC — Trademarks and Geographical Indications* wniesiona przez Australię (WT/DS174) i USA (WT/DS290) przeciwko wyłącznie Wspólnocie Europejskiej w dniu 17.4.2003 r. w odniesieniu do braku wystarczającej ochrony znaków towarowych i oznaczeń geograficznych produktów rolnych i artykułów żywnościowych na podstawie Rozporządzenia Nr 2081/92/EC; sprawa *EC-Enforcement of IPR for Motion Pictures and Television Programmes* wniesiona przez USA przeciwko wyłącznie Wspólnocie Europejskiej w dniu 30.4.1998 r. (WT/DS124) w odniesieniu do naruszenia wykonania art. 14 i 46 Porozumienia TRIPS w Grecji.

⁷⁹⁹ Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, pkt 104, 116: „Deklaracja kompetencji Wspólnoty, o której mowa w art. 1 ust. 3 tej decyzji, będąca częścią instrumentu formalnego potwierdzenia Wspólnoty stanowiącego załącznik II do decyzji, określa zakres i charakter przekazanych Wspólnocie przez państwa członkowskie kompetencji w sprawach objętych konwencją prawa morza, w których Wspólnota przyjmuje prawa i obowiązki przewidziane w konwencji. Należy w tej kwestii przypomnieć, że w pkt 2 tiret drugie akapit

poglądów prezentowanych przez tę instytucję. W Decyzji 1/78 przyjętej 14 XI 1978 r. dotyczącej projektu Konwencji Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej odnoszącej się do fizycznej ochrony materiałów jądrowych, obiektów i transportu stwierdził, iż „nie jest konieczne ustanawianie szczegółowych zasad podziału kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie, w gdyż mogą się one zmienić w czasie”⁸⁰⁰. Deklaracje o podziale kompetencji stanowią załącznik do zawieranej przez UE i państwa członkowskie umowy mieszanej, który zgodnie z postanowieniami art. 31 ust. 2 pkt b KWPT i KWPT z 1986 r. stanowi instrument służący interpretacji umowy międzynarodowej. Artykuł ten stwierdza, iż traktat należy interpretować w dobrej wierze zgodnie ze zwykłym znaczeniem wyrazów użytych w ich kontekście oraz w świetle przedmiotu i celu⁸⁰¹. Natomiast dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie ze wstępem i załącznikami również „każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony, jako dokument odnoszący się do traktatu”⁸⁰². W związku z tym deklaracja o podziale kompetencji stanowi element kontekstu traktatu zawierany w celu jego interpretacji.

W sprawie *Komisja przeciwko Irlandii* dotyczącej zakładu MOX TS wskazał: „Deklaracja kompetencji Unii, o której mowa w art. 1 ust. 3 tej decyzji, będąca częścią instrumentu formalnego potwierdzenia Unii stanowiącego załącznik II do decyzji, określa zakres i charakter przekazanych Unii przez państwa członkowskie kompetencji w sprawach objętych konwencją prawa morza, w których Unia przyjmuje prawa i obowiązki przewidziane w konwencji”⁸⁰³. W przypadku sporu TS na jej podstawie

pierwszy zdanie drugie deklaracji kompetencji Wspólnoty stwierdza się, w odniesieniu między innymi do postanowień konwencji prawa morza dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniu morza, iż gdy przepisy wspólnotowe istnieją, ale nie zostaną dotknięte [naruszone], w szczególności w przypadku przepisów wspólnotowych określających wyłącznie normy minimalne, państwa członkowskie posiadają kompetencje do działania w takiej dziedzinie, bez uszczerbku dla kompetencji Wspólnoty”. Stąd deklaracja ta potwierdza, że w ramach konwencji prawa morza nastąpiło przekazanie kompetencji wspólnych, między innymi w dziedzinie zapobiegania zanieczyszczeniu morza, nawet wobec braku naruszenia odnośnych norm wspólnotowych w rozumieniu zasady ustanowionej w wyroku ERTA. „Poza tym ten sam zarzut w zakresie dotyczącym międzynarodowego transportu substancji radioaktywnych związanego z funkcjonowaniem zakładu MOX jest ściśle związany z dyrektywą 93/75, również wymienioną w dodatku do deklaracji kompetencji Wspólnoty, normującej minimalne warunki wymagane od statków wpływających lub wypływających z portów Wspólnoty, przewożących materiały niebezpieczne lub zanieczyszczające. Powyższe wystarcza do stwierdzenia, że postanowienia konwencji prawa morza dotyczące zapobiegania zanieczyszczeniu morza, na które powołuje się Irlandia, a które w oczywisty sposób obejmują znaczną część sporu dotyczącego zakładu MOX, należą do zakresu kompetencji Wspólnoty, którą ta postanowiła wykonać, przystępując do konwencji. Jak z powyższego wynika, postanowienia konwencji prawa morza, na które powołuje się Irlandia w ramach sporu dotyczącego zakładu MOX przed sądem arbitrażowym stanowią część wspólnotowego porządku prawnego. Stąd Trybunał jest kompetentny do rozpatrywania sporów dotyczących wykładni i stosowania tych postanowień oraz do oceny ich poszanowania przez państwo członkowskie”.

⁸⁰⁰ Opinia 1/78, pkt 35.

⁸⁰¹ Art. 31 ust. 1 KWPT i KWPT z 1986 r.

⁸⁰² Art. 31 ust. 2 lit. b KWPT i KWPT z 1986 r.

⁸⁰³ Sprawa C-459/03, pkt 99.

ostatecznie jest w stanie wskazać zakres kompetencji UE i zakres kompetencji państw członkowskich, tym ostatnim natomiast uniemożliwia zakwestionowanie kompetencji UE w danym obszarze, lub stwierdzić, iż kompetencje w całości należą do nich⁸⁰⁴. W swojej opinii do tej sprawy rzecznik generalny Maduro słusznie zauważył, iż „nie ma wątpliwości, że Unia przyjęła na siebie zobowiązania wynikające z postanowienia umowy mieszanej, jeżeli postanowienie to ma zastosowanie do kwestii, które wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji Unii. Przeciwnie, jeżeli postanowienie znajduje zastosowanie jedynie do kwestii wchodzących w zakres wyłącznych kompetencji państw członkowskich, to państwa członkowskie, a nie Unia, są podmiotami zobowiązań wynikających z takiego postanowienia”⁸⁰⁵.

Jednakże występują również w literaturze odmienne poglądy w powyższej kwestii⁸⁰⁶. Rzecznik generalny Mischo w sprawie *Komisja przeciwko Irlandii*, dotyczącej naruszenia zobowiązania przez państwo członkowskie polegające na niezastosowaniu się przez Irlandię w przepisany terminie do postanowień Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych, „choć konwencja berneńska nie mieści się w całości w zakresie kompetencji Unii, konwencja ta jest niepodzielna i nie może być przestrzegana przez dane państwo tylko częściowo. Dlatego, idąc tym samym tropem, wyrażone w prawie wspólnotowym zobowiązanie do przestrzegania konwencji berneńskiej jest niepodzielne”⁸⁰⁷. Jest on zatem zdania, iż w sytuacji, w której zakres przedmiotowy umowy mieszanej nie podlega w całości kompetencjom UE, oznacza to *a priori*, iż państwo trzecie może wyłącznie zakładać odpowiedzialność UE za te części, które są objęte zakresem jej kompetencji. Reasumując, należy podkreślić, iż zagadnienie odpowiedzialności organizacji międzynarodowej z tytułu niewykonywania postanowień

⁸⁰⁴ I. MacLeod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 161-162.

⁸⁰⁵ W takiej sytuacji TS nie sprawuje jurysdykcji w zakresie tego postanowienia. Zob. również opinię rzecznika generalnego Tesauro w sprawie *Hermès*, pkt 19. Jednakże postanowienie umowy o charakterze mieszanym może też mieć zastosowanie zarówno do sytuacji objętych zakresem prawa krajowego, jak i sytuacji mieszczących się w zakresie prawa wspólnotowego. Należy przypomnieć, że w takich przypadkach Trybunał sprawuje jurysdykcję w zakresie interpretacji danego przepisu w kontekście rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym, nawet gdy chodzi o sytuacje mieszczące się w zakresie regulacji prawa krajowego. Podstawę dla tego aspektu jurysdykcji TS stanowi obowiązek współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami UE np. wyrok w sprawie *Dior i in.*, pkt 38. Na ten temat: J. Heliskoski, *The Jurisdiction...*, s. 395-412; P. Koutrakos, *The Interpretation...*, s. 25-52.

⁸⁰⁶ J. Groux, P. Manin, *op. cit.*, s. 143.

⁸⁰⁷ Opinia rzecznika generalnego Mischo w sprawie C-13/00 *Komisja p. Irlandii*, EU:C:2001:643, pkt 30: „It does not appear certain to me, however, that the simple fact that the respective obligations of the Community and the Member States to the other Contracting Parties have not been defined enables the latter to infer that the Community assumes responsibility for fulfilment of the whole of the agreement in question, including those provisions which do not fall within its competence. On the contrary, the very fact that the Community and its Member States had recourse to the formula of a mixed agreement announces to non-member countries that that agreement does not fall wholly within the competence of the Community and that, consequently, the Community is, a priori, only assuming responsibility for those parts falling within its competence”.

umowy mieszanej należy do regulacji prawa międzynarodowego. Należy jednak rozróżnić dwie sytuacje. Po pierwsze, przyjęcie deklaracji o podziale kompetencji powoduje ograniczenie odpowiedzialności UE jedynie do zagadnień objętych jej kompetencją wyłączną. Po drugie, w sytuacji braku takiej deklaracji, co również wyraźnie podkreśla TS, UE ponosi odpowiedzialność za wykonanie wszystkich zobowiązań wynikających z takiej umowy. W przypadku naruszenia zobowiązania przez państwo członkowskie KE może wszcząć postępowanie z art. 258 TFUE.

Za implementację postanowień umów stowarzyszeniowych odpowiadają instytucje ustanowione na ich podstawie: Rada Stowarzyszenia, Komitet Stowarzyszenia i Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia. Po wejściu w życie umowy stowarzyszeniowe są częścią porządku prawnego UE, a zatem zaliczają się do źródeł prawa UE, co potwierdził TS w orzeczeniu w sprawie *Haegeman*, w której stwierdził, iż „z chwilą wejścia w życie postanowień umowy stowarzyszeniowej, stają się one integralną częścią prawa Unii”⁸⁰⁸. Teza powyższa została następnie potwierdzona w wyroku w sprawie *Demirel*⁸⁰⁹. Od tego czasu umowy mieszane podlegają w zakresie wykładni właściwości TS, który traktuje je jako akty zatwierdzone przez organy UE. Umowy mieszane są również nią objęte na zasadzie analogii do uprawnień UE jako odbicie podstawowej zasady unijnego prawa – zasady kompetencji powierzonych. W wyroku w sprawie *Demirel* TS stwierdził, że umowy tego rodzaju posiadają taki sam status w porządku prawnym UE jak umowy o charakterze czysto unijnym, dotyczące obszarów przypisanych UE⁸¹⁰. Oznacza to, iż podlegają one ocenie i interpretacji dokonywanej przez TS, a zwłaszcza wydawaniu wyroków w ramach jurysdykcji spornej oraz wydawaniu orzeczeń wstępnych w ramach jurysdykcji niespornej. Tezę powyższą rozwinął w wyroku w sprawie *Beresciani*, w którym uznał, iż zawarcie umowy międzynarodowej może wywierać bezpośredni skutek na prawa i obowiązki państw członkowskich i innych podmiotów, jeżeli taki skutek może zostać wyprowadzony z postanowień traktatów lub prawa wtórnego⁸¹¹. Ponadto w wyroku w sprawie *Komisja przeciwko Irlandii* orzekł, iż umowy mieszane zawarte z państwem trzecim posiadają w porządku prawnym UE taki sam status jak umowy zawierane tylko przez UE w ramach jej kompetencji wyłącznych, a niewykonywanie zobowiązań przez państwo członkowskie będzie podlegało kontroli ze strony KE w trybie art. 258 TFUE⁸¹².

⁸⁰⁸ Sprawa C-181/73, pkt 5.

⁸⁰⁹ Sprawa C-12/86, pkt 7.

⁸¹⁰ *Ibidem*, pkt 8-9.

⁸¹¹ Sprawa C-87/75, *Conceria Daniele Bresciani p. Amministrazione Italiana delle Finanze*, ECLI:EU:C:1976:18.

⁸¹² Sprawa C-13/00, pkt 14 i 15. The Court has ruled that mixed agreements concluded by the Community, its Member States and non-member countries have the same status in the Community legal order as purely Community agreements, as these are provisions coming within the scope of Community competence.

W wyrokach w sprawach *Hermès* i *Dior* TS swoje uprawnienie do dokonywania wykładni mieszanych umów międzynarodowych uzależnił od istnienia bądź braku mającej zastosowanie regulacji europejskiej⁸¹³. Kolejne wyroki potwierdziły ten sposób rozumowania, a zwłaszcza wyrok w cytowanej już powyżej sprawie *Komisja przeciwko Irlandii* w odniesieniu do konwencji berneńskiej dotyczącej własności intelektualnej, który to sposób ukazuje na gruncie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zastosowanie identycznej metodologii przy wyznaczaniu granic uprawnień UE. Kolejne wyroki, zwłaszcza w sprawie zalewu *Berre*⁸¹⁴, jak również wyrok dotyczący fabryki *MOX*⁸¹⁵ wpisują się w tok rozumowania z wyroku w sprawie *Hermès* w zakresie, w jakim w tych wyrokach bada się uprawnienia TS pod kątem istnienia normatywnych aktów prawa UE. Jednakże wyrok w sprawie zalewu *Berre* wprowadził pewien niuans, uściślając, że okoliczność pominięcia jakiegś konkretnej kwestii w regulacji unijnej w obszarze objętym w znacznej części taką regulacją nie stanowi przeszkody we włączeniu również tej sprawy kompetencję wspólnotową⁸¹⁶. Z kolei wyrok w sprawie dotyczącej fabryki *MOX* wprost odwołuje się do poprzedzającego go wyroku, powtarzając tym samym istotny wyjątek wprowadzony do sylogizmu, na podstawie którego wnioskuje się o uprawnieniach TS do dokonywania wykładni. Tym samym jeśli oprzeć się na dotychczasowym orzecznictwie – w celu dokonania oceny, czy TS jest uprawniony do badania umów mieszanych – należy zbadać ewentualne unijne ustawodawstwo w danym zakresie, bez tracenia z pola widzenia wyżej wymienionej „klauzuli modulacyjnej” z wyroku w sprawie zalewu *Berre*⁸¹⁷.

W wyroku w sprawie *Demirel* TS również uznał, że postanowienie umowy zawartej przez UE z państwami trzecimi ma bezpośrednią skuteczność wówczas, gdy z uwagi na brzmienie, a także cel i charakter umowy przewiduje ono jasne i precyzyjne zobowiązanie, którego wykonanie nie jest uzależnione od przyjęcia późniejszego aktu⁸¹⁸. Jakkolwiek wyrok w sprawie *Hermès* nie porusza tego aspektu, rzecznik generalny Tesauro skłaniał się do zaakceptowania bezpośredniej skuteczności porozumień WTO, opierając się na tym, że wahania TS w odniesieniu do GATT zostały przewyżczone

⁸¹³ Sprawa C-53/96, *Hermès International (société en commandite par actions) p. FHT Marketing Choice BV*, EU:C:1998:292; sprawy połączone C-300/98 i C-392/99, *Parfums Christian Dior SA p. TUK Consultancy BV i Assco Gerüste GmbH i Rob van Dijk p. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG i Layher BV*, ECLI:EU:C:2000:688.

⁸¹⁴ Sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:2004:598.

⁸¹⁵ Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345.

⁸¹⁶ Sprawa C-239/03, pkt 29 i 30. Sprawa ta dotyczyła zrzutów wody słodkiej i aluwiów do środowiska morskiego, co nie jest przedmiotem przepisów wspólnotowych, nawet jeśli należą one do obszaru objętego szeroką zharmonizowaną regulacją z zakresu ochrony środowiska.

⁸¹⁷ Opinia rzecznika generalnego Colomera przedstawiona w dniu 23.01.2007 r. w sprawie C-431/05, ECLI:EU:C:2007:48, pkt 46.

⁸¹⁸ Sprawa 12/86, pkt 14.

wraz z porozumieniem, które je zastąpiło⁸¹⁹. Niemniej jednak precyzuje on, że jednostki mogą powoływać się na porozumienie TRIPS „w odniesieniu do postanowień, które na to im pozwalają”, co przypomina wyrok w sprawie *Demirel* przywołany w punkcie poprzednim ze względu na to, że „liczy się to, żeby wiedzieć, czy dane postanowienie może być zastosowane samo przez się, co w każdym przypadku sprawdza się w ten sposób, że nie potrzebuje ono żadnego późniejszego aktu w celu wywołania jego skutków”⁸²⁰. Ponadto TS, udzielając odpowiedzi sądowi brytyjskiemu w sprawie *Savas*, zauważył, iż celem umowy stowarzyszeniowej Turcja – UE jest promowanie rozwoju gospodarczego państwa stowarzyszonego, a fakt, iż nie występuje równowaga zobowiązań pomiędzy stronami wynikająca z takiej umowy, nie oznacza, iż część postanowień takiej umowy nie może charakteryzować się bezpośrednią skutecznością⁸²¹.

TS przedstawił swoje stanowisko w powyższej kwestii również w sprawie *Portugalia przeciwko Radzie*⁸²², której okoliczności faktyczne nie dotyczyły porozumienia TRIPS w zakresie, w jakim przedmiotem postępowania była ważność dwóch umów, jednej z Indiami, a drugiej z Pakistanem, o dostępie do rynku wyrobów tekstylnych, a skarżące państwo członkowskie podnosiło, że decyzja w przedmiocie podpisania tych umów była niezgodna z prawem, ponieważ naruszała podstawowe reguły i zasady WTO⁸²³. TS zatem musiał ocenić legalność aktu prawa pochodnego w świetle przepisów WTO. Wyrok ten dał początek obszernej doktrynie, która w większości była bardzo krytyczna. TS przyznał, że porozumienia WTO zawierają istotne różnice w stosunku do postanowień GATT, w szczególności ze względu na wzmocnienie systemu ochrony i mechanizmu rozwiązywania sporów, podkreślił on rolę państw jako negocjatorów, aby wyprowadzić wniosek, że przyjęcie bezpośredniej skuteczności tej umowy powodowałoby pozbawienie organów ustawodawczych lub wykonawczych państw stron możliwości wynikającej z art. 22 wspomnianego uzgodnienia, poszukiwania negocjowanych rozwiązań, choćby były one tymczasowe⁸²⁴. Ponadto dodał, że porozumienia WTO nie mają na celu określenia odpowiednich środków prawnych służących zapewnieniu wykonania tych porozumień w dobrej wierze w ramach wewnętrznego porządku prawnego stron umowy⁸²⁵

⁸¹⁹ Opinia rzecznika generalnego Tesauro przedstawiona 13.11.1997 r. w sprawie C-53/96, pkt 30, akapit drugi.

⁸²⁰ Sprawa 12/86, pkt 37.

⁸²¹ Sprawa C-262/96, *Sema Sürül p. Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:1999:228, pkt 72; sprawa C-18/90, *Office national de l'emploi p. Bahia Kziber*, ECLI:EU:C:1991:36, pkt 21.

⁸²² Sprawa C-149/96, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1999:574, pkt 42-47.

⁸²³ Decyzja Rady 96/386/WE z dnia 26.2.1996 r. dotycząca zawarcia protokołów ustaleń między Wspólnotą Europejską a Islamską Republiką Pakistanu oraz między Wspólnotą Europejską a Republiką Indii w sprawie uzgodnień w dziedzinie dostępu do rynku wyrobów włókienniczych, Dz.U. WE L 153 z 1996 r., s. 47.

⁸²⁴ Sprawa C-149/96, pkt 36-40.

⁸²⁵ *Ibidem*, pkt 41.

w tym sensie, że normy tych porozumień nie służą kontroli zgodności z prawem aktów instytucji unijnych⁸²⁶.

Przywołał on jednak dwa przypadki, kiedy to stwierdził bezpośrednią skuteczność postanowień GATT, to znaczy sytuację, w której UE ma zamiar zrealizować obowiązek przyjęty w ramach WTO – wyrok w sprawie *Fediol przeciwko Komisji*⁸²⁷ i sytuację, gdy akt unijny wprost odwołuje się do porozumień WTO – wyrok w sprawie *Nakajima przeciwko Radzie*⁸²⁸, będących przypadkami, w których kontrola zgodności danego aktu wspólnotowego z regułami WTO należy do niego i które stanowią dwa jedyne wyjątki od zasady ogólnej wynikającej z wyroku w sprawie *Van Parys*⁸²⁹. W tym ostatnim wyroku odmowa przyznania bezpośredniej skuteczności postanowieniom WTO ma charakter absolutny w zakresie, w jakim TS zabronił powoływania się przed sądem państwa członkowskiego na niezgodność regulacji wspólnotowej z niektórymi zasadami WTO, nawet jeśli Organ Rozstrzygania Sporów stwierdził taką niezgodność⁸³⁰. Zignorowanie decyzji organu, którego uprawnienia UE zaakceptowała w momencie podpisywania porozumień WTO, mogłoby spowodować złamanie zasady *pacta sunt servanda*, zawartej w art. 26 KWPT. Ponadto wyrok w sprawie *Van Parys* dziwi o tyle, że TS zawsze dbał o to, żeby jego wyroki były stosowane na wszystkich poziomach porządku krajowego – administracyjnym, ustawodawczym czy sądowym⁸³¹.

W świetle tego, co zostało stwierdzone w pkt 14 wyroku w sprawie *Demirel*, i przypomniawszy, że jednostki nie mogą powoływać się na postanowienia WTO przed sądami krajowymi, TS rozróżnił obszary regulowane prawem UE i te, w ramach których UE nie wykorzystwała jeszcze swoich uprawnień⁸³². W odniesieniu do pierwszych z wymienionych TS powtórzył, że wykładni porozumienia TRIPS należy dokonywać zgodnie z jego treścią i celem⁸³³; w odniesieniu do drugich uznał, że brak regulacji w unijnym prawie „nie nakazuje ani nie wyklucza, aby porządek prawny jakiegoś państwa członkowskiego przyznawał jednostkom prawo do bezpośredniego powołania się” na porozumieniu TRIPS. Zgodnie z tym orzecznictwem kompetencja unijna bądź krajowa w zakresie stosowania konkretnych postanowień i podejmowania decyzji odnośnie do tego, do kogo należy ocena, czy można się na nie powołać, zyskuje nowe znaczenie. W sytuacji gdy dany obszar został włączony do obszarów unijnych – tzn. UE przyjęła przepisy

⁸²⁶ *Ibidem*, s. 47.

⁸²⁷ Sprawa 70/87, *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) p. Komisji*, ECLI:EU:C:1989:254, pkt 19-22.

⁸²⁸ Sprawa C-69/89, *Nakajima All Precision Co. Ltd p. Radzie*, ECLI:EU:C:1991:186, pkt 31.

⁸²⁹ Sprawa C-377/02, pkt 39 i 40.

⁸³⁰ *Ibidem*, pkt 54.

⁸³¹ Opinia Rzecznika generalnego Colomera, pkt 71.

⁸³² Sprawy połączone C-300/98 i C-392/99, pkt 47 i 48.

⁸³³ Sprawa C-53/96, pkt 28.

unijne obejmujące go w ramach kompetencji wspólnej – kompetencja w zakresie dokonywania takiej oceny należy do TS, w sytuacji zaś, gdy takie przepisy nie zostały przyjęte, wówczas kompetencja ta należy do sądów krajowych na warunkach określonych przez prawo wewnętrzne każdego z państw członkowskich⁸³⁴. Reasumując, postanowienia umów stowarzyszeniowych mogą być bezpośrednio stosowane, jeżeli: po pierwsze, zawierają zobowiązanie jednoznaczne i precyzyjne, które nie wymaga uzupełnienia krajowymi przepisami wykonawczymi⁸³⁵ oraz decyzjami wydawanymi przez Radę Stowarzyszenia⁸³⁶; po drugie, z treści przepisów muszą wynikać uprawnienia dla strony, która się na nie powołuje; oraz po trzecie, w trakcie dokonywania wykładni ich postanowień organ jej dokonujący musi brać pod uwagę zwykle brzmienie słów użytych w tekście umowy oraz dokonywać jej interpretacji w świetle przedmiotu i celu. Zasada ta odnosi się również do decyzji Rady Stowarzyszenia⁸³⁷, które z chwilą wejścia w życie stają się częścią porządku prawnego UE.

C. Kompleksowa umowa międzynarodowa jako instrument podstawowy funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

1. Umowa stowarzyszeniowa

1.1. Państwa basenu Morza Śródziemnego

Prace nad przygotowaniem założeń nowej polityki UE wobec państw basenu Morza Śródziemnego rozpoczęły się po spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 25-26 VI 1992 r., którego efektem był przedstawiony przez Radę w czerwcu 1995 r. raport określający cele Partnerstwa eurośródziemnomorskiego⁸³⁸. W dokumencie tym czytamy,

⁸³⁴ Sprawa C-89/99, pkt 51-55.

⁸³⁵ Sprawa 87/75, pkt 18-20; sprawa 12/86, pkt 20-21; sprawa C-37/98, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte A. Savas*, ECLI:EU:C:2000:224; sprawa C-63/99, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk and E. Gloszczuk*, ECLI:EU:C:2001:488; sprawa C-235/99, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte E. Kondova*, ECLI:EU:C:2001:489; sprawa C-257/99, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte J. Barkoci and M. Malik*, ECLI:EU:C:2001:491.

⁸³⁶ Sprawa 12/86, pkt 21-22.

⁸³⁷ Sprawa C-237/91, *Kazim Kus p. Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:1992:527; sprawa C-1/97, *Mehmet Birden p. Stadtgemeinde Bremen*, ECLI:EU:C:1998:568; sprawa C-262/96, *Sema Sürül p. Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:1999:228; sprawa C-329/97, *Sezgin Ergat p. Stadt Ulm*, ECLI:EU:C:2000:133; sprawa C-65/98, *Safet Eyüp p. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg*, ECLI:EU:C:2000:336; sprawa C-188/00, *Bülent Kurz, né Yüce p. Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2002:694; sprawa C-317/01, *Eran Abatay and Others (C-317/01) and Nadi Sahin (C-369/01) p. Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:2003:572.

⁸³⁸ F. Bicchi, *Euro-Mediterranean relations in historical perspective*, Brussels 2009; P.J. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, s. 147-157; P.G. Xuereb (ed.), *Euro-Med Integration and the „Ring of Friends”: The Mediterranean’s European Challenge*, Vol. IV, Msida 2003.

iż rozwijanie dobrych stosunków z państwami tego regionu leży w żywotnym interesie UE, która swoje działania powinna skupić na: udzieleniu pomocy tym państwom ukierunkowanej na niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym pomiędzy Północą a Południem; wspieraniu procesów demokratyzacji, rządów prawa oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności; udzieleniu pomocy gospodarczej⁸³⁹. W dniu 19 X 1994 r. KE przedstawiła dokument zatytułowany *O wzmocnieniu polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej i utworzeniu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego*, w którym stwierdziła, iż nowa polityka UE wobec państw tego regionu powinna charakteryzować się wielowymiarowością i obejmować wiele dziedzin współpracy⁸⁴⁰. Jej zasadniczym celem miało być ustanowienie eurośródziemnomorskiego obszaru stabilności i bezpieczeństwa, a głównym środkiem umożliwiającym osiągnięcie tego celu jest ustanowienie eurośródziemnomorskiej strefy wolnego handlu, zwiększenie pomocy finansowej oraz rozszerzenie współpracy na inne obszary, które taką współpracą dotychczas nie były objęte, a zwłaszcza: współpraca przemysłowa, dialog energetyczny, kwestie społeczne, ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, współpraca regionalna, graniczna, transportowa, swobodny przepływ kapitału czy zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej czy nielegalnej imigracji⁸⁴¹.

Wytyczne nowej polityki śródziemnomorskiej zostały przyjęte podczas szczytu Rady Europejskiej w Cannes 26-27 VI 1995 r.. Pod presją południowych państw członkowskich UE podjęła decyzję o podwojeniu wsparcia finansowego w latach 1995-1999 na łączną kwotę 4,685 mld ecu⁸⁴² oraz zwołaniu w listopadzie 1995 r. w Barcelonie Konferencji eurośródziemnomorskiej⁸⁴³. Przełomowym wydarzeniem wytyczającym nowe ramy współpracy UE z krajami śródziemnomorskimi była Konferencja eurośródziemnomorska, zorganizowana w Barcelonie w dniach 27-28 XI 1995 r. Wzięli w niej udział ministrowie spraw zagranicznych 15 państw członkowskich UE, przedstawiciele 12 państw śródziemnomorskich (Algierii, Autonomii Palestyńskiej, Cypru, Egiptu, Izraela, Jordanii, Libanu, Malty, Maroka, Syrii, Tunezji oraz Turcji), przedstawiciele Rady i KE jako strony Deklaracji barcelońskiej. Ponadto na obradach byli obecni przedstawiciele Stanów

⁸³⁹ E. Barbé, *Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions*, [w:] J. Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague 1998, s. 117-129; J. Zając, *Partnerstwo Euro-śródziemnomorskie*, Warszawa 2005, s. 27-28.

⁸⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, O wzmocnieniu polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej i utworzeniu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, COM (94) 427 final, s. 7; C. Hanelt, A. Möller, *How the EU can support change in North Africa?*, Gütersloh 2011.

⁸⁴¹ F.S. Hakura, *The Euro-Mediterranean Policy: The Implications of the Barcelona Process*, „Common Market Law Review” 1997, No 34, s. 337-366; K. Kauch, R. Youngs, *The end of the Euro-Mediterranean vision*, „International Affairs” 2009, no 85(5), s. 963-975; B. Wassenberg, G. Faleg (eds.), *Europe and the Middle East: The Hour of the EU?* Brussels 2012.

⁸⁴² Dla porównania pomoc dla państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej w ramach programu PHARE na lata 1995-1999 miała wynieść 6,7 mld ecu.

⁸⁴³ G. Bernatowicz, *Polityka śródziemnomorska UE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 4, s. 68.

Zjednoczonych, Rosji oraz państw Europy Środkowej. Konferencja zakończyła się jednomyślnym przyjęciem Deklaracji barcelońskiej oraz Programu działania – dokumentu o charakterze technicznym, w których określono cele, zasady i zakres przedmiotowy współpracy pomiędzy stronami⁸⁴⁴. Deklaracja powołała nowy rodzaj partnerstwa między UE i państwami tego regionu oraz określiła długofalowe cele, jakie jej strony chciały osiągnąć, rozpoczynając wzajemną współpracę. Zgodnie z jej postanowieniami „Deklaracja stanowi początek ogólnego partnerstwa między Unią Europejską a dwunastoma krajami południowej części basenu Morza Śródziemnego. Partnerstwo ma na celu utworzenie wspólnej przestrzeni opartej na pokoju, stabilności i dobrobycie dzięki wzmocnieniu dialogu politycznego, bezpieczeństwa, współpracy gospodarczej, finansowej, społecznej oraz kulturowej. Partnerstwo opiera się na solidarności oraz poszanowaniu różnic charakterystycznych dla każdego uczestnika. Stanowi uzupełnienie innych działań i inicjatyw powziętych dla zapewnienia pokoju, stabilności oraz rozwoju regionu”⁸⁴⁵.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż UE rozpoczęła współpracę z państwami basenu Morza Śródziemnego na podstawie dokumentu, który nie ma charakteru prawnie wiążącego. Jego zapisy mają wyłącznie charakter deklaracyjny, w którym po raz pierwszy tak szczegółowo strony określiły zakres przedmiotowy wzajemnej współpracy oraz jej podstawowe zasady. Niemniej jednak w jej treści znalazły się zapisy, na podstawie których UE i jej państwa członkowskie rozpoczęły proces zawierania bilateralnych umów stowarzyszeniowych, które nazwane zostały Układami eurośródziemnomorskimi. Dokonując analizy zapisów Deklaracji, można zauważyć, iż najważniejszym jej elementem jest ustanowienie eurośródziemnomorskiej strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi i określonymi artykułami rolnymi, której podstawowym zadaniem jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionu; wzrost eksportu wytwarzanych tam towarów, wzrost liczby miejsc pracy, a tym samym spadek bezrobocia, polepszenie warunków życia obywateli i zniwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym pomiędzy tym regionem a UE. Postanowiono, iż rozwój strefy ma odbywać się na dwóch płaszczyznach. Po

⁸⁴⁴ Tekst Deklaracji znajduje się na stronie: http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf#view=fit&pagemode=none [dostęp: 11.10.2018]. Od 2008 r. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie liczy 41 państw: 28 państw członkowskich UE i 13 państw śródziemnomorskich: Albanii, Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Mauretanię, Syrię, Tunezję, Turcję oraz władze Autonomii Palestyńskiej. A.H. Fernandez, R. Youngs (eds.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid 2005; R. Gomez, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Action in EU Foreign Policy*, Aldershot 2003; M. Pace, *The Politics of Regional Identity: Meddling with the Mediterranean*, London 2005.

⁸⁴⁵ P. Bauer, *The European Mediterranean Policy after the Arab Spring: Beyond Values and Interests*, „Middle East Critique”, 2015, Vol. 24, No 1, s. 27-40; J. Cardwell, *Euro-Med, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean*, „Journal of Common Market Studies” 2011, Vol. 49, No 2, s. 219-241; K. Knio, *The European Union's Mediterranean Policy: Model or Muddle?*, Basingstoke 2013; F. Bicchi, *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*, Basingstoke 2007.

pierwsze, poprzez zniesienie ograniczeń w handlu i zacieśnianie współpracy gospodarczo-ekonomicznej między państwami tego regionu, a po drugie, poprzez zawieranie nowej generacji układów stowarzyszeniowych – bilateralnych Układów eurośródziemnomorskich⁸⁴⁶. Dotychczas UE zawarła takie układy prawie ze wszystkimi państwami tego regionu, tj. Tunezją, Izraelem, Marokiem, Autonomią Palestyńską, Jordanią, Egiptem, Algierią i Libanem. W przypadku Syrii układ taki został wynegocjowany, ale nie został podpisany, natomiast w przypadku Libii Układu eurośródziemnomorskiego w ogóle nie negocjowano⁸⁴⁷.

Struktura wszystkich Układów jest taka sama, gdyż wzorowana jest na pierwszym z nich, który zawarty został 17 VII 1995 r. z Tunezją, co oznacza, iż mają podobną strukturę i treść⁸⁴⁸. Wszystkie składają się z preambuły oraz ośmiu tytułów. Tytuł I zawiera postanowienia dotyczące dialogu politycznego, tytuł II – postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów, tytuł III – postanowienia dotyczące swobody przedsiębiorczości i usług, tytuł IV – postanowienia dotyczące płatności, kapitału, konkurencji i innych postanowień gospodarczych, tytuł V – postanowienia dotyczące współpracy gospodarczej, tytuł VI – postanowienia dotyczące współpracy społecznej i kulturalnej, tytuł VII – postanowienia dotyczące współpracy finansowej i rozdział VIII – postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe.

Na podstawie art. 1 ustanowione zostało stowarzyszenie pomiędzy UE i jej państwami członkowskimi z jednej strony a krajem partnerskim z drugiej strony, którego celem jest: ustanowienie odpowiednich ram dla dialogu politycznego, umożliwiającego rozwój bliskich kontaktów między stronami; ustanowienie warunków sprzyjających stopniowej liberalizacji handlu; popieranie rozwoju handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych i społecznych; zachęcanie krajów tego regionu do integracji poprzez promowanie wymiany handlowej z innymi państwami tego regionu oraz popieranie współpracy w dziedzinie kulturalnej, społecznej, ekonomicznej i finansowej.

⁸⁴⁶ R. Del Sarto, *Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'*, „Journal of Common Market Studies”, 2015, Vol. 54, No 2, s. 215-232; L. De Wulf, M. Maliszewska (eds.), *Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region*, 2009, Report for DG Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_145214.pdf [dostęp: 28.07.2019]; E. Adler, B. Crawford, *Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership*, [w:] E. Adler, F. Bicchieri, B. Crawford, R. Del Sarto (eds.), *The Convergence of Civilisations: Constructing the Mediterranean Region*, Toronto Press 2006, s. 88-102; M. Pace, T. Schumacher (eds.), *Conceptualising Cultural and Social Dialogue in the Euro-Mediterranean Area: A European Perspective*, London 2007.

⁸⁴⁷ F. Zaim, *Third Generation of Euro-Mediterranean Association Agreements: A View from the South*, „Mediterranean Politics” 1999, Vol. 4, No 2.

⁸⁴⁸ Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Republiką Tunezyjską z drugiej strony, Dz.U. WE L 278/9 z 21.10.2005 r.

Podobnie jak w przypadku Układów europejskich, również postanowienia Układów eurośródziemnomorskich przewidują, iż relacje między stronami oparte są na przestrzeganiu podstawowych wartości, a więc zasadzie demokracji i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, wymienionych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 XII 1948 r., która wyznacza standardy we współpracy wewnętrznej i zewnętrznej oraz stanowi istotny element tego Układu⁸⁴⁹. Strony ustanowiły regularny dialog polityczny, który ma przyczynić się do ustanowienia długotrwałych więzi solidarności między Partnerami; dobrobytu i bezpieczeństwa w regionie śródziemnomorskim oraz stworzeniu klimatu zrozumienia i tolerancji między kulturami⁸⁵⁰. Dialog i współpraca polityczna mają w szczególności na celu: ułatwienie zbliżenia między stronami, doprowadzenie do lepszego wzajemnego zrozumienia i zapewnienie koordynacji stanowisk w sprawach międzynarodowych; umożliwienie każdej ze stron wzięcia pod uwagę stanowiska i interesów drugiej strony; przyczynienie się do umocnienia bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz pomoc w rozwijaniu wspólnych inicjatyw. Odbývają się one w następujących formach: na szczeblu ministerialnym w Radzie Stowarzyszenia; na spotkaniach na wyższym szczeblu politycznym między przedstawicielami krajów stowarzyszonych z jednej strony a Prezydium Rady UE i KE z drugiej; wykorzystaniu kanałów dyplomatycznych, włączając w to regularne spotkania informacyjne, konsultacje przy okazji międzynarodowych spotkań i kontakty między przedstawicielami dyplomatycznymi w państwach trzecich oraz w każdy inny sposób, który może wnieść pozytywny wkład w jego umocnienie, rozwój i intensyfikację⁸⁵¹.

Zgodnie z postanowieniami art. 6 strony postanowiły stopniowo tworzyć strefę wolnego handlu w okresie przejściowym trwającym maksymalnie 12 lat od wejścia w życie niniejszych Układów i zgodnie z postanowieniami GATT. Produkty przemysłowe pochodzące z państw stowarzyszonych importowane na rynek UE są wolne od cel i opłat o podobnym skutku oraz kontyngentów ilościowych i środków mających podobny skutek⁸⁵². Jednocześnie potwierdzono, że żadne nowe cła i opłaty o podobnym skutku nie będą wprowadzone we wzajemnym handlu tymi produktami. Cła importowe i opłaty mające podobny skutek, które są stosowane wobec produktów pochodzących z UE, innych niż wymienione w Aneksach 3-6, są całkowicie zniesione z chwilą wejścia w życie postanowień niniejszych Układów⁸⁵³. W przypadku produktów przemysłowych wymienionych w Aneksie 3 cła importowe i opłaty mające podobny skutek zostały

⁸⁴⁹ A. Ward, *Frameworks for Cooperation between the European Union and Third States: A Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards*, „European Foreign Affairs Review” 1998, no 3, s. 505-507.

⁸⁵⁰ Art. 3; M. Fouwels, *The European Union's Common Foreign and Security Policy and Human Rights*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 1997, no 34, s. 296-300.

⁸⁵¹ Art. 5.

⁸⁵² Art. 9.

⁸⁵³ Art. 11 ust. 1.

zredukowane z chwilą wejścia w życie Układu o 85%, a następnie obniżone zgodnie z ustalonym harmonogramem, tak że po pięciu latach od wejścia w życie Układu zostały całkowicie zniesione⁸⁵⁴. W przypadku produktów przemysłowych wymienionych w Aneksie 4 i Aneksie 5 cła importowe i opłaty mające podobny skutek zostały zredukowane z chwilą wejścia w życie umowy o 92% w przypadku produktów wymienionych w Aneksie 4, a następnie obniżone zgodnie z ustalonym harmonogramem, tak że po 12 latach od wejścia w życie umowy zostały całkowicie zniesione, natomiast w przypadku produktów wymienionych w Aneksie 5 dopiero po 4 latach od wejścia w życie umowy cła zostały zredukowane o 88%, a po upływie 12 całkowicie zniesione⁸⁵⁵.

W przypadku poważnych trudności w odniesieniu do konkretnego produktu Komitet Stowarzyszenia za wspólnym porozumieniem w ciągu 30 dni od przedstawienia wniosku mógł wydłużyć wyżej określone terminy, niemniej jednak nie mogły one przekroczyć 12 lat⁸⁵⁶. Państwa stowarzyszone mogą również wprowadzić wyjątkowe środki – podwyższone stawki celne – o ograniczonym czasie obowiązywania, odbiegające od postanowień artykułu 11, w przypadku nowo powstałych gałęzi przemysłu, sektorów przechodzących restrukturyzację lub napotykających poważne trudności, zwłaszcza jeżeli one mogą stworzyć poważne problemy społeczne. W takim przypadku cła importowe zastosowane przez kraj stowarzyszony nie mogą przekroczyć 25% *ad valorem* i powinny utrzymać element preferencji dla produktów pochodzących z UE, a całkowita wartość importu produktów, które są przedmiotem tych środków, nie może przekroczyć 15% ogółu importu produktów przemysłowych z UE z ostatniego roku, dla którego dostępne są dane statystyczne. Środki te nie mogą być utrzymane przez okres dłuższy niż 5 lat, chyba że czas ich zastosowania zostanie przedłużony przez Komitet Stowarzyszenia⁸⁵⁷. W porównaniu z artykułami przemysłowymi postanowienia Układów dotyczące handlu artykułami rolnymi oraz jego stopniowej liberalizacji są bardzo ogólne⁸⁵⁸. Strony uzgodniły, iż stopniowo będą wprowadzały liberalizację handlu tymi artykułami, a szczegółowe informacje zostaną uzgodnione po konsultacjach dwustronnych⁸⁵⁹. Ponadto w ich postanowieniach zabrakło jakichkolwiek regulacji dotyczących: kwestii zadłużenia zagranicznego; uregulowania statusu obywateli tych państw pracujących na terytorium UE oraz kwestii związanych z wydobywaniem i ceną gazu i ropy naftowej⁸⁶⁰.

⁸⁵⁴ Art. 1 1 ust. 2.

⁸⁵⁵ Art. 11 ust. 3; R.A. Del Sarto, T. Schumacher, *From EMP to ENP: What's Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, „European Foreign Affairs Review” 2005, vol. 10, s. 17-38.

⁸⁵⁶ Art. 11 ust. 4.

⁸⁵⁷ Art. 14 ust. 1.

⁸⁵⁸ Art. 15-18.

⁸⁵⁹ Art. 18.

⁸⁶⁰ J. Licari, *The Euro-Mediterranean Partnership: Economic and Financial Aspects*, „Mediterranean Politics” 1998, Vol. 3, No. 1, s. 1-20; J. Zajac, *Partnerstwo Euro-śródziemnomorskie...*, s. 59-60.

W przypadku gdy jedna ze stron stwierdzi, iż w handlu z drugą stroną ma miejsce dumping, może wprowadzić odpowiednie środki ochronne przeciwko tym praktykom zgodnie z artykułem VI GATT oraz procedurą ustaloną w art. 27 Układu⁸⁶¹. Również w przypadku, gdy nadmierny import jakiegokolwiek produktu spowoduje: poważne szkody produktom krajowym podobnym lub bezpośrednio konkurencyjnym na terytorium jednej ze Stron, lub poważne zakłócenia w jakimkolwiek sektorze gospodarki, lub trudności mogące wywołać poważne pogorszenie się sytuacji gospodarczej regionu, obie strony mogą podjąć określone środki, zgodnie z procedurą określoną w artykule 27 Układu⁸⁶². W przypadku zaistnienia wyżej wymienionych sytuacji kraj stowarzyszony lub UE są zobowiązane niezwłocznie przedstawić Komitetowi Stowarzyszenia wszelkie informacje umożliwiające przyjęcie rozwiązania je zadowalającego. Przy wyborze środków należy przyznać pierwszeństwo tym, które w najmniejszym stopniu zakłócą realizację postanowień Układu⁸⁶³. Żaden z Układów nie wyklucza stosowania zakazów lub ograniczeń importowych, eksportowych lub tranzytu towarów w przypadkach uzasadnionych względami moralności publicznej, polityki społecznej, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochrony dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej i archeologicznej, ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej oraz przepisów dotyczących złota i srebra. Te zakazy nie mogą jednak stanowić narzędzi arbitralnej dyskryminacji lub ukrytych restrykcji w handlu między stronami⁸⁶⁴.

Zasadniczym celem współpracy gospodarczej jest pomoc państwom stowarzyszonym w osiągnięciu stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. Ponadto ma ona przyczynić się do przyspieszenia integracji gospodarczej państw stowarzyszonych. Środkami, które mają pomóc w osiągnięciu tych celów, są: regularny dialog gospodarczy między stronami; udzielanie i wymiana informacji; działania doradcze, ekspertyzy i szkolenia; wspólne przedsięwzięcia oraz pomoc w sprawach technicznych i administracyjnych⁸⁶⁵. Umowa wymienia szereg dziedzin, które obejmuje współpraca gospodarcza, niemniej jednak należy podkreślić, że nie jest to lista zamknięta, gdyż zgodnie z artykułem 43 ust. 5 może zostać ona rozszerzona. Do głównych dziedzin współpracy gospodarczej strony zaliczyły: współpracę regionalną; edukację i kształcenie; współpracę w dziedzinie ochrony środowiska; współpracę przemysłową; wzrost i ochronę inwestycji; współpracę w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa; współpracę w dziedzinie transportu i łączności; energetykę; statystykę; współpracę w sprawach

⁸⁶¹ Art. 24.

⁸⁶² Art. 25.

⁸⁶³ Art. 27 ust. 2.

⁸⁶⁴ Art. 28.

⁸⁶⁵ Art. 44.

celnych; rozwój turystyki; zapobieganie zjawisku prania brudnych pieniędzy oraz zwalczanie handlu narkotykami.

Pracownicy będący obywatelami państw stowarzyszonych, którzy zostali legalnie zatrudnieni na terytorium państw członkowskich, odnośnie do warunków pracy, płacy i zwalniania powinni być traktowani w porównywalny sposób z obywatelami danego państwa⁸⁶⁶. W ten sam sposób są traktowani członkowie ich rodzin, zamieszkujący razem z nimi na terytorium danego państwa, w dziedzinie ubezpieczenia społecznego, które obejmuje: zasiłek chorobowy, macierzyński, inwalidztwo, choroby zawodowe, zasiłki z tytułu wypadków przy pracy, różnego rodzaju renty, dodatki rodzinne oraz dla bezrobotnych⁸⁶⁷. Dodatki rodzinne jednak są wypłacane tylko na członków rodzin zamieszkujących na terytorium UE. Wszystkie okresy ubezpieczenia, zatrudnienia i pobytu na terytorium różnych państw członkowskich są sumowane w celu przyznania emerytury, rent wynikłych z uprawnień wiekowych, rent inwalidzkich, śmierci oraz zasiłków⁸⁶⁸. Państwa stowarzyszone zobowiązały się przyznać obywatelom UE i członkom ich rodzin, zatrudnionym na swoim terytorium, podobne prawa, jakie zostały przyznane ich obywatelom przebywającym na terytorium Państw Członkowskich UE⁸⁶⁹.

Strony zobowiązały się do prowadzenia regularnego dialogu społecznego w każdej sprawie, którą uznają za ważną. Dialog ten jest instrumentem pomocnym w osiągnięciu postępu w takich dziedzinach jak: swoboda przepływu osób, zwalczanie nielegalnej imigracji, opracowywanie i wdrażanie programów zachęcających do równego traktowania obywateli stron oraz usuwanie zjawiska dyskryminacji⁸⁷⁰. Celem współpracy w dziedzinie społecznej jest: redukcja migracji poprzez kreowanie nowych miejsc pracy oraz rozwój systemów oświaty; readmisja; poprawa warunków życia najuboższych; poprawa poziomu ochrony zdrowia; polepszenie systemu ochrony socjalnej; promocja roli kobiet w procesie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz rozwój programów dotyczących planowania rodziny i programów ochrony matki i dziecka⁸⁷¹.

Układy stowarzyszeniowe powołały również wspólne instytucje. Głównym organem jest Rada Stowarzyszenia, natomiast jej organem pomocniczym jest Komitet Stowarzyszenia. W porównaniu z postanowieniami PCA zmianie uległy nazwy organów, niewielkiej modyfikacji – ich skład oraz kompetencje, natomiast bez zmiany pozostała procedura rozwiązywania sporów wynikłych ze stosowania lub interpretacji umów⁸⁷².

⁸⁶⁶ Art. 64.

⁸⁶⁷ Art. 65 ust. 1.

⁸⁶⁸ Art. 65 ust. 2.

⁸⁶⁹ Art. 64 ust. 3, art. 65 ust. 5.

⁸⁷⁰ Art. 69.

⁸⁷¹ Art. 70.

⁸⁷² Art. 86.

Rada Stowarzyszenia złożona jest z członków Rady i KE oraz członków rządów poszczególnych państw stowarzyszonych. Przewodniczy jej kolejno przedstawiciel Rady oraz przedstawiciel rządu państwa stowarzyszonego⁸⁷³. Zbiera się na posiedzenia, które zwoływane są przez Przewodniczącego, raz do roku na szczepku ministerialnym oraz gdy wymagają tego okoliczności. Do jej kompetencji należy nadzorowanie realizacji postanowień Układu oraz rozpatrywanie wszystkich problemów dwustronnych lub międzynarodowych stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania⁸⁷⁴. W celu realizacji swoich zadań posiada ona kompetencje do wydawania decyzji w przypadkach przewidzianych w Układzie. Decyzje te mają moc wiążącą, a strony zobowiązane są do podjęcia środków koniecznych do ich realizacji. Ponadto może ona również udzielać stronom zaleceń.

Komitet Stowarzyszenia jest złożony z przedstawicieli członków Rady i KE oraz przedstawicieli rządów poszczególnych państw stowarzyszonych. Spotyka się na posiedzeniach w składzie wyższych urzędników państwowych na terytorium państw członkowskich lub państwa stowarzyszonego⁸⁷⁵. Urząd Przewodniczącego sprawuje zamiennie przedstawiciel Prezydencji Rady i przedstawiciel rządu państwa stowarzyszonego. Jest organem odpowiedzialnym za implementację postanowień Układu. Ponadto wykonuje zadania, które delegowała na niego Rada Stowarzyszenia⁸⁷⁶. Posiada zatem kompetencje wykonawcze. Przysługuje mu również prawo do wydawania decyzji w dziedzinie sprawowania nadzoru nad wykonaniem umowy oraz w tych obszarach, w których Rada Stowarzyszenia przekaze mu swoje kompetencje⁸⁷⁷. Decyzje podejmowane są za zgodą stron i są wiążące.

Odpowiedzią długoterminową ze strony UE na wydarzenia Arabskiej Wiosny jest mandat otrzymany w czerwcu 2011 r. przez KE ze strony Rady, mający na celu zobowiązanie KE do rozpoczęcia procesu negocjacji umów ustanawiających DCFTA z Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją⁸⁷⁸. W dniu 14 X 2011 r. KE zwróciła się do Rady o przyjęcie decyzji upoważniającej ją do rozpoczęcia bilateralnych negocjacji z powyższymi państwami mającymi na celu zawarcie porozumień ustanawiających DCFTA⁸⁷⁹. Umowy ustanawiające DCFTA będą również miały charakter bilateralny, niemniej

⁸⁷³ Art. 79 ust. 1.

⁸⁷⁴ Art. 78.

⁸⁷⁵ Art. 82 ust. 3.

⁸⁷⁶ Art. 81.

⁸⁷⁷ Art. 83.

⁸⁷⁸ Council Conclusions on „the European Neighbourhood Policy”, 3101st Foreign Affairs Council meeting Luxembourg, 20 June 2011, 11824/11, pkt 3.

⁸⁷⁹ Recommendation from the Commission to the Council authorising the Commission to open bilateral negotiations with Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia to upgrade the respective Euro-Mediterranean Association Agreements with a view to establish Deep and Comprehensive Free Trade Areas, SEC (2011) 1191 final.

jednak będą częścią już obowiązujących Układów eurośródziemnomorskich⁸⁸⁰. Zatem w przeciwieństwie do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego UE nie negocjuje ze swoimi południowymi sąsiadami nowych umów stowarzyszeniowych, lecz wyłącznie gruntownej rewizji poddaje jej część handlową. Ostatecznie w dniu 14 XII 2011 r. Rada upoważniła KE „do rozpoczęcia dwustronnych negocjacji z Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją z myślą o ustanowieniu «pogłębionych i kompleksowych» stref wolnego handlu w ramach obowiązujących Układów eurośródziemnomorskich ustanawiających stowarzyszenie zawartych z tymi krajami”⁸⁸¹.

Ustanowienie EPS dla współpracy UE z państwami tego regionu spowodowało zasadniczy zwrot we wzajemnych relacjach. Wynika to z faktu, iż UE postanowiła odejść od jednego modelu kształtowania współpracy z tymi państwami, który charakterystyczny był dla Partnerstwa eurośródziemnomorskiego, a zastąpić go zróżnicowanym bilateralizmem⁸⁸². To nowe podejście otworzyło dla wszystkich zainteresowanych krajów partnerskich możliwość zintensyfikowania swoich relacji politycznych i ekonomicznych z UE, jednakże perspektywa ta pozostaje otwarta wyłącznie dla tych, które przeprowadzą poważne reformy polityczne i gospodarcze. Ponadto UE wprowadziła zasadę politycznej „pozytywnej warunkowości”, która ma zachęcić kraje partnerskie do zwiększenia wysiłków w procesie reform wewnętrznych w zamian za większe unijne wsparcie⁸⁸³. Na uwagę również zasługuje to, iż wprowadzono zasadę współodpowiedzialności, pozwalającą wszystkim zainteresowanym na zintensyfikowanie np. procesu konsultacji i większe zaangażowanie krajów partnerskich we wspólne formułowanie priorytetowych obszarów pomocy finansowej, różnych dla każdego z państw sąsiedzkich. Pozwala na większe zaangażowanie krajów partnerskich we współpracę z KE w procesie ustalania

⁸⁸⁰ K. Pieters, *Deep and Comprehensive Free trade Agreements: Liberalisation of goods and services between the Mediterranean neighbours and the EU*, „CLEER Working Paper” 2013, no 3, https://www.asser.nl/media/1638/cleer_13-3_web.pdf [dostęp: 4.4.2020]; eadem, *The Mediterranean Neighbours and the EU Internal Market: A Legal Perspective*, The Hague 2010.

⁸⁸¹ Rada Unii Europejskiej, Komunikat prasowy 3136 posiedzenie Rady, Sprawy zagraniczne — Handel, Genewa, 14.12.2011 r., 18685/11, s. 8; C. Hillion, *The EU Mandate to Develop a Special Relationship with its (Southern) Neighbours*, [w:] G. Fernández Arribas, K. Pieters, T. Takács (eds.), *The European Union's Relations with the Southern-Mediterranean in Aftermath of the Arab Spring*, „CLEER Working Paper” 2013, no. 3, s. 11,17, https://www.asser.nl/media/1638/cleer_13-3_web.pdf [dostęp:4.4.2020]; G. Van der Loo, *Mapping out the Scope and Contents of the DCFTAs with Tunisia and Morocco*, „EuroMeSCo Paper” 2016, no 28, <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/201603-EuroMeSCo-Paper-28.pdf> [dostęp: 4.4.2020].

⁸⁸² R. Aliboni, *The Euro-Mediterranean Partnership: Regional and Transatlantic Challenges*, „Opinions Working Paper, Johns Hopkins University” 2005, s. 8-10.

⁸⁸³ O. Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality*, London 1995; D. Schmidt, *Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership*, „EuroMeSCo Paper” 2003, no 27, <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/200312-EuroMeSCo-Paper-1.27.pdf> [dostęp: 5.4.2020].

PD, Priorytetów partnerstwa czy Partnerstwa na rzecz mobilności⁸⁸⁴. Ponadto zakres przedmiotowy współpracy określony w Deklaracji barcelońskiej, która ma charakter instrumentu *soft law*, pokrywa się w tym zakresie z postanowieniami Układów eurośródziemnomorskich, w których zawarte zostały już postanowienia, mające dla stron charakter wiążący prawnie.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż zawierane dotychczas w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego Układy eurośródziemnomorskie przyznały wszystkim krajom partnerskim takie same warunki współpracy. Natomiast ustanowiona w 2004 r. EPS wprowadziła istotną zmianę w relacjach pomiędzy UE a państwami basenu Morza Śródziemnego. Podstawową jej cechą charakterystyczną jest zróżnicowanie i dostosowanie jej do indywidualnych potrzeb i możliwości każdego z krajów sąsiedzkich oraz warunkowość, która oznacza, iż oferta współpracy w ramach polityki sąsiedzkiej skierowana została tylko do tych państw, które rzeczywiście chcą z UE nawiązać bliskie relacje, podejmując cały szereg trudnych reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Główną zachętą ze strony UE jest zawarcie umów ustanawiających DCFTA, dzięki którym kraje sąsiedzkie będą mogły uczestniczyć w jednolitym unijnym rynku i we wszystkich jego swobodach.

1.2. Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

W dniu 27 VI 2014 r. podpisane zostały Umowy stowarzyszeniowe z Gruzją⁸⁸⁵, Mołdawią⁸⁸⁶ i Ukrainą⁸⁸⁷. Są to umowy stowarzyszeniowe nowej generacji, których zasadniczą częścią są postanowienia handlowe mające na celu ustanowienie DCFTA. W przypadku Gruzji i Mołdawii ta część Umowy stowarzyszeniowej zaczęła obowiązywać tymczasowo w dniu 1 IX 2014 r, natomiast w przypadku Ukrainy z dniem 1 I 2016 r. W przypadku Armenii umowę stowarzyszeniową podpisano 24 XI 2017 r., jednak jej postanowienia nie weszły jeszcze w życie. W związku z czym w relacjach UE – Armenia podstawą prawną regulującą wzajemną współpracę pozostaje nadal PCA. Również

⁸⁸⁴ R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, „EuroMeSCo Paper” 2012, no 16, <https://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/papersiemed-euromesco/16.-eu-conditionality-after-the-arab-spring> [dostęp:5.4.2020].

⁸⁸⁵ Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Gruzji z drugiej strony, Dz.U. UE L 261/4 z 30.8.2014 r.

⁸⁸⁶ Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Mołdawii z drugiej strony, Dz.U. UE L 260/4 z 30.8.2014 r.

⁸⁸⁷ Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, Dz.U. UE L 161/3 z 29.5.2014 r.; A. Szeptycki, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] M. Pietras, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *op. cit.*, s. 69-94.

w relacjach pomiędzy UE i Azerbejdżanem podstawą prawną wzajemnej współpracy jest PCA, jednakże negocjacje dotyczące zawarcia nowej umowy regulującej wzajemne stosunki rozpoczęły się w lutym 2017 r. i nadal trwają.

Postanowienia każdej z umów stowarzyszeniowych weszły już w życie, w przypadku Ukrainy miało to miejsce w dniu 1 IX 2017 r., natomiast Gruzji i Mołdawii w dniu 1 VII 2016 r. Umowy mają charakter bilateralny mieszany i zawarte zostały na czas nieokreślony, a podstawami prawnymi ich zawarcia są: art. 101 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, art. 37 i 31 TUE i art. 217 TFUE⁸⁸⁸. Identycznie jak w przypadku Układów eurośródziemnomorskich, nowej generacji Umowy stowarzyszeniowe zawierane z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego zbudowane są według jednego schematu. Ponadto mają identyczną strukturę i podobną treść. Różnice oczywiście się pojawiają w przepisach szczegółowych i technicznych. Do tekstu umowy dołączone są aneksy i protokoły. Ukraina jako pierwsza podpisała tekst umowy stowarzyszeniowej, który stał się następnie modelem w negocjacjach z pozostałymi państwami, z tego powodu ta właśnie umowa zostanie scharakteryzowana⁸⁸⁹.

Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy UE i jej państwami członkowskimi i Ukrainą weszła w życie w dniu 1 IX 2017 r. i jest bardzo obszernym porozumieniem międzynarodowym, które składa się z preambuły, części merytorycznej podzielonej na siedem tytułów, 43 aneksów oraz 3 protokołów⁸⁹⁰. W postanowieniach preambuły strony wyjaśniły, iż celem ogólnym zawarcia tej umowy jest ustanowienie bliskich i trwałych relacji pomiędzy nimi. Ponadto w tej części znajdują się jeszcze następujące zapisy: odwołujące się do wspólnych wartości UE takich jak demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa, potwierdzające, iż Ukraina jest państwem europejskim dzielącym z państwami członkowskimi UE wspólną historię i wspólne wartości; uznające europejskie aspiracje Ukrainy oraz potwierdzające, że polityczne stowarzyszenie i integracja gospodarcza Ukrainy z UE będzie uzależniona od osiągniętych postępów w implementacji niniejszej umowy. Zatem w tej części brakuje ogólnego zapisu mówiącego *expressis verbis* o przyszłym członkostwie tego państwa w UE⁸⁹¹.

⁸⁸⁸ R. Petrov, *The New Generation of the European Union Association Agreements with Ukraine, Moldova and Georgia*, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/THE%20NEW%20GENERATION%20OF%20THE%20EUROPEAN%20UNION%20-%20Petrov.pdf> [dostęp: 24.05.2019].

⁸⁸⁹ R. Petrov, *Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further speculation?*, „EUI Working Papers” 2008, No 17, s. 1-19; G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, R. Petrov, *The EU – Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*, „EUI Working Papers” 2014, No 9, s. 1-28.

⁸⁹⁰ B. Hoekman, J. Jensen and D. Tarr, *A Vision for Ukraine in the World Economy: Defining a Trade Policy Strategy that Leverages Global Opportunities*, „Journal of World Trade” 2014, Vol. 48, No 4, s. 795-814; P. Van Elsuwege, *Towards a Solution for the Ratification Conundrum of the EU-Ukraine Association Agreement?*, *Verfassungsblog*, 16 December 2016, <https://verfassungsblog.de/towards-a-solution-for-the-ratification-conundrum-of-the-eu-ukraine-association-agreement/> [dostęp: 9.4.2020].

⁸⁹¹ G. Van der Loo, *The EU-Ukraine association...*, s. 25.

Zgodnie z art. 1 do zasadniczych celów stowarzyszenia zaliczono: propagowanie stopniowego zbliżenia między sobą dzięki wspólnym wartościom oraz bliskim i uprzywilejowanym związkom, a także coraz większe stowarzyszenie Ukrainy z politykami UE i coraz większy udział w jej programach i agencjach; zapewnienie odpowiednich ram dla zwiększonego dialogu politycznego we wszystkich obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania; propagowanie, zachowanie i wzmacnianie pokoju i stabilizacji w wymiarze regionalnymi i międzynarodowym zgodnie z zasadami KNZ i aktem końcowym z Helsinek Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz celami Paryskiej karty dla nowej Europy z 1990 r.; stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE, w tym poprzez stworzenie DCFTA oraz wspieranie wysiłków Ukrainy mających na celu przejście do funkcjonującej gospodarki rynkowej między innymi poprzez stopniowe zbliżenie jej prawodawstwa do prawodawstwa Unii; zwiększenie współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa w celu wzmocnienia praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz stworzenie warunków dla coraz bliższej współpracy w innych dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania⁸⁹². W przeciwieństwie do Układów europejskich celem niniejszej umowy nie jest przygotowanie państwa stowarzyszonego do akcesji do UE, ale ustanowienie „bliskich i długotrwałych stosunków”, bez zaferowania jakiegokolwiek perspektywy członkostwa. Co również widoczne jest w preambule, w której możemy przeczytać, iż „Unia Europejska uznaje europejskie aspiracje Ukrainy i z zadowoleniem przyjmuje jej wybór, w tym zobowiązanie do budowania mocnej i trwałej demokracji oraz gospodarki rynkowej”⁸⁹³.

W tytule I zawarte zostały zasady ogólne współpracy: zasada demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie zasad suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zasady suwerenności, gospodarki wolnorynkowej, dobrych rządów, zwalczania korupcji, zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, promowania zrównoważonego rozwoju oraz efektywnego multilateralizmu⁸⁹⁴. Stanowią one istotny element niniejszego Układu. Są to zasady wspólne dla wszystkich państw członkowskich, a zarazem zasady podstawowe, na których opiera się ustrój każdego europejskiego państwa demokratycznego, a Ukraina

⁸⁹² D. Kochenov, *The issue of values*, [w:] P. Van Elswege, R. Petrov (eds.), *Legislative Approximation and Application of the EU Law in the Eastern neighbourhood of the European Union. Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge 2014, s. 46-62.

⁸⁹³ P. Van Elswege, R. Petrov (eds.), *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge 2014; R. Draganeva, K. Wolczuk, *The EU-Ukraine Association Agreement and the Challenges of Inter-regionalism*, „Review of Central and Eastern European Law” 2014, Vol. 39, no 3-4, s. 213-244.

⁸⁹⁴ Art. 2 i 3.

jako państwo europejskie zobowiązała się do ich przestrzegania i propagowania. Ponadto, co jest niezwykle istotne, zwłaszcza z punktu widzenia Ukrainy, strony zobowiązały się do wspierania niezależności, suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 483 ma on zastosowanie do terytorium całej Ukrainy, co oznacza, iż UE i państwa członkowskie nie uznały nielegalnej aneksji Krymu i wsparcia udzielanego przez Federację Rosyjską separatystycznym republikom Donieckiej i Ługańskiej.

W tytule II zawarte zostały postanowienia dotyczące zintensyfikowania dialogu politycznego oraz współpracy w ramach WPZiB. Dialog polityczny ma odbywać się tak jak dotychczas, na szczytach UE – Ukraina; w ramach Rady Stowarzyszenia; na szczeblu ministrów spraw zagranicznych; na szczeblu dyrektorów politycznych oraz na szczeblu wysokich urzędników i ekspertów ds. bezpieczeństwa. Ma on następujące cele: pogłębianie stowarzyszenia politycznego oraz większe zbliżenie i skuteczność w zakresie polityki bezpieczeństwa; propagowanie stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego dzięki skutecznym działaniom wielostronnym; wzmocnienie współpracy i dialogu między stronami w dziedzinie międzynarodowego bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, w szczególności w celu rozwiązywania światowych i regionalnych problemów oraz głównych zagrożeń; zwiększenie nakierowanej na wyniki praktycznej współpracy między stronami na rzecz osiągnięcia pokoju, bezpieczeństwa i stabilności na kontynencie europejskim; zwiększenie poszanowania zasad demokratycznych, praworządności i dobrych rządów, praw człowieka i podstawowych wolności, w tym praw osób należących do mniejszości narodowych, niedyskryminacji osób należących do mniejszości i poszanowania różnorodności oraz przyczynianie się do konsolidacji krajowych reform politycznych; rozwijanie dialogu i pogłębienie współpracy między stronami w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony oraz promowanie zasad niezależności, suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic⁸⁹⁵. Ponadto na podstawie art. 10 strony zobowiązały się do wzmocnienia współpracy mającej na celu zapobieganie konfliktom i zarządzania kryzysowego, w szczególności w celu zwiększenia udziału Ukrainy w cywilnych i wojskowych operacjach zarządzania kryzysowego prowadzonych przez UE, a także w odpowiednich działaniach szkoleniowych i ćwiczeniach, w tym prowadzonych w ramach WPBiO. Strony również postanowiły zintensyfikować współpracę na szczeblu dwustronnym, regionalnym i międzynarodowym w celu zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go zgodnie z prawem międzynarodowym, międzynarodowymi standardami praw człowieka oraz prawem dotyczącym uchodźców i prawem humanitarnym⁸⁹⁶.

⁸⁹⁵ Art. 4.

⁸⁹⁶ Art. 11, 12 i 13.

Tytuł III to Sprawiedliwość, Wolność i Bezpieczeństwo, w którym zawarte są postanowienia dotyczące: praworządności i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności; ochrony danych osobowych; współpracy w ramach polityki migracyjnej, azylu i zarządzania granicami; traktowania pracowników; mobilności pracowników; przepływu osób; prania pieniędzy i terroryzmu finansowego; zwalczania nielegalnego handlu narkotykami, korupcji, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej⁸⁹⁷. Tytuł ten obejmuje zatem współpracę w wielu obszarach, począwszy od migracji, azylu, kontroli granicznej, poprzez zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i korupcji. Ponadto obejmuje również współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż art. 18 posługuje się pojęciem mobilności pracowników, a nie przepływu pracowników, jak to miało miejsce w art. 37 polskiego Układu europejskiego, co oznacza, iż zagadnienie powyższe pozostawione zostało do bilateralnej regulacji przez każde państwo członkowskie.

W Tytule IV znajdują się postanowienia dotyczące handlu i zagadnień związanych z handlem. Jest to bardzo obszerna część Umowy stowarzyszeniowej i stanowi zarazem jej bardzo istotny element z punktu widzenia zwłaszcza kraju partnerskiego, z uwagi na fakt, iż UE jest dla Ukrainy i innych krajów partnerskich głównym partnerem handlowym, gdyż na ten rynek trafia 31,8% ukraińskiego eksportu, 26,1% eksportu gruzińskiego i 46,4% eksportu mołdawskiego. Poprzez utworzenie DCFTA ma nastąpić intensyfikacja wzajemnej współpracy handlowej; wzrost inwestycji bezpośrednich; poprawa klimatu inwestycyjnego; poprawa jakości produktów i usług oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki ukraińskiej⁸⁹⁸. Zgodnie z art. 25 strony postanowiły o stopniowym utworzeniu strefy wolnego handlu w okresie przejściowym trwającym maksymalnie 10 lat od wejścia w życie umowy. Ponadto w tytule zawarte zostały postanowienia dotyczące: ceł i współpracy celnej w ramach specjalnie utworzonego Komitetu ds. Ceł; współpracy sanitarnej i fitosanitarnej; zakładania przedsiębiorstw, handlu usługami i handlu elektronicznego; płatności bieżących i przepływu kapitału; zamówień publicznych; własności intelektualnej i przemysłowej; konkurencji; kwestii energetycznych związanych z handlem; przejrzystości; handlu i zrównoważonego rozwoju oraz rozstrzygania sporów handlowych. Strony zobowiązały się do przyznania traktowania narodowego towarom drugiej strony zgodnie z art. III GATT. Każda ze stron zadeklarowała również nieprzyjmowanie oraz neutrzymywanie zakazów ani ograniczeń, ani też środków o skutku równoważnym nakładanych na przywóz towarów drugiej strony ani na wywóz, ani sprzedaż eksportową towarów z przeznaczeniem na terytorium drugiej

⁸⁹⁷ Art. 14-24.

⁸⁹⁸ M. Emerson, V. Movchan (eds.), *Deepening EU-Ukraine Relations: What, Why and How*, „CEPS Paperback”, Brussels 2015.

strony, chyba że postanowienia niniejszego Układu stanowią inaczej lub odbywa się to zgodnie z art. XI GATT z 1994 r. i jego uwagami interpretacyjnymi. Strony zobowiązały się także do zacieśnienia współpracy w dziedzinie przepisów technicznych, norm, metrologii, nadzoru rynku, akredytacji i procedur oceny zgodności w celu ułatwienia dostępu do swoich rynków. W tym celu mogą one nawiązać dialog regulacyjny zarówno na poziomie horyzontalnym, jak i sektorowym. Ponadto w tym tytule znajdują się szczególne postanowienia dotyczące współpracy sanitarnej i fitosanitarnej; współpracy celnej; zakładania przedsiębiorstw; handlu usługami oraz handlu elektronicznego; płatności bieżących i przepływu kapitału; zamówień publicznych; własności intelektualnej; konkurencji; zagadnień energetycznych związanych z handlem; transparentności oraz rozstrzygania sporów handlowych.

Na podstawie postanowień niniejszej umowy strony postanowiły utworzyć DCFTA, niewystępującą dotychczas w praktyce zawieranych umów stowarzyszeniowych. Istnieje szereg różnic pomiędzy DCFTA a strefą wolnego handlu⁸⁹⁹. Po pierwsze, DCFTA przewiduje stopniowe przyjęcie przez kraje partnerskie *acquis de l'Union* w obszarze handlu i gospodarki, w tym również handlu usługami. Stanowi to istotne *novum* w tym przypadku, gdyż żadna z wcześniej zawartych przez UE umów tworzących strefę wolnego handlu nie zakładała unifikacji przepisów wewnętrznych kraju partnerskiego z prawem UE w obszarze handlu i gospodarki⁹⁰⁰. Po drugie, DCFTA ma na celu zapewnienie takich samych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej dla podmiotów gospodarczych pochodzących z krajów partnerskich i UE. W tym przypadku również widać zasadniczą różnicę pomiędzy wcześniej zawartymi umowami przewidującymi utworzenie stref wolnego handlu, gdyż w przypadku DCFTA przewidziana została swoboda przedsiębiorczości zarówno w sektorach usług, jak i w sektorach niezwiązanych z usługami. Przewidziane w postanowieniach porozumienia wyjątki dotyczą następujących sektorów przemysłu: górnictwa, przemysłu zbrojeniowego, transportu lotniczego i morskiego. Również w tym obszarze kraje partnerskie zobowiązały się do dostosowania swojego prawa wewnętrznego do prawa UE w następujących sektorach: usług

⁸⁹⁹ S. Blockmans, B. Van Vooren, *Revitalizing the European „Neighbourhood Economic Community”: The Case for Legally Binding Sectoral Multilateralism*, „EUI Working Paper” 2012, No 91, s. 4-7; I. Dreyer, *Trade Policy in the EU’s Neighbourhood. Ways forward for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, http://www.institutdelors.eu/media/i.dreyer_tradepolicyineighbourhood_ne_may2012.pdf?pdf=ok [dostęp: 4.2.2018]; B. Hoekman, *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, „EUI Working Papers” 2016, No 29, s. 10-14; A. Kalicka-Mikołajczyk, *Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu – nowa forma współpracy gospodarczej Unii Europejskiej z krajami partnerskimi Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2016, No 22, s. 27-42; P. Manoli, *Political Economy aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, Vol. 4, No 2, s. 51-72;

⁹⁰⁰ G. Van der Loo, *The EU–Ukraine and Comprehensive Free Trade Area. A coherent mechanism for legislative approximation?*, [w:] P. Van Elsuwege, R. Petrov (eds.), *op. cit.*, s. 63-88.

finansowych, telekomunikacji, usług pocztowych i kurierskich oraz międzynarodowych usług morskich. Jest to niezwykle ważne zobowiązanie ze strony krajów partnerskich, gdyż spowoduje ono wzrost inwestycji w tych krajach, z uwagi na takie same zasady prowadzenia działalności gospodarczej zarówno w UE, jak i krajach sąsiedzkich. Po trzecie, DCFTA przewiduje współpracę w obszarach cel i ułatwień handlowych. Jej celem jest zagwarantowanie przestrzegania wszystkich postanowień, które zostaną przyjęte w odniesieniu do handlu oraz osiągnięcie zbliżenia systemu celnego krajów partnerskich do systemu UE, ułatwiając w ten sposób dojście do liberalizacji, przewidzianej na podstawie niniejszego porozumienia. Współpraca celna ma obejmować uproszczenie procedury kontroli celnej oraz formalności w odniesieniu do przepływu towarów. Wzajemna pomoc władz administracyjnych stron w dziedzinie cel będzie prowadzona zgodnie z postanowieniami protokołu nr II, dotyczącego wzajemnej pomocy administracyjnej. Po czwarte, duży nacisk został położony na współpracę w sektorze energetycznym, zwłaszcza na kwestiach dotyczących obrotu energią i surowcami energetycznymi oraz transportu i tranzytu surowców energetycznych⁹⁰¹. Po piąte, UE wyraziła zgodę na uczestnictwo krajów partnerskich w niektórych agencjach⁹⁰² i programach UE⁹⁰³. Po szóste, DCFTA obejmuje handel i zrównoważony rozwój. UE jest dla wszystkich krajów partnerskich jednym z głównych partnerów handlowych. Poprzez utworzenie DCFTA ma nastąpić intensyfikacja wzajemnej współpracy handlowej; wzrost inwestycji bezpośrednich; poprawa klimatu inwestycyjnego; poprawa, jakości produktów i usług oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki ukraińskiej. Kraje partnerskie zobowiązały się do implementacji standardów pracy przyjętych na forum Międzynarodowej Organizacji Pracy, implementacji umów międzynarodowych, których stroną jest UE, a które dotyczą promowania zrównoważonego rozwoju obszarów leśnych i rybołówstwa oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego⁹⁰⁴. Po siódme, zakresem współpracy objęto zamówienia publiczne. Rządy krajów partnerskich zobowiązały się do przyjęcia prawa UE w tym obszarze, tak aby zapewnić dostawcom i odbiorcom pełny dostęp do rynku zamówień publicznych UE oraz dostawcom i odbiorcom unijnym pełny dostęp do rynku zamówień publicznych w krajach partnerskich z wyjątkiem zamówień publicznych w sektorze obronnym⁹⁰⁵. Po ósme, postanowiono o utworzeniu komitetów eksperckich oraz forów dialogu, dotyczących poszczególnych obszarów współpracy uregulowanych w postanowieniach porozumienia ustanawiającego DCFTA, np. współpracy sektorowej,

⁹⁰¹ Art. 268-288.

⁹⁰² Wykaz wszystkich agencji UE otwarty dla krajów partnerskich znajduje się na stronie: www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_list1_oct2007 [dostęp: 18.04.2018].

⁹⁰³ Wykaz wszystkich programów UE otwarty dla krajów partnerskich znajduje się na stronie: www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_programmes_list1_oct2007 [dostęp: 18.04.2018].

⁹⁰⁴ Art. 85-156 i 289-232.

⁹⁰⁵ I. Dreyer, *Trade Policy...*, [dostęp: 6.05.2018].

zrównoważonego rozwoju, norm sanitarnych i fitosanitarnych itp. Po dziewiąte, wprowadzono nowe procedury rozwiązywania sporów handlowych, które są podobne do mechanizmu rozstrzygania sporów na forum WTO.

Tytuł V Gospodarka i współpraca sektorowa zawiera 28 rozdziałów, które szczegółowo regulują współpracę w następujących obszarach: energii, transportu, finansów publicznych, współpracy makrofinansowej, lotnictwa, badań, podatków, statystyki, turystyki, usług, audytu, społeczeństwa informacyjnego, polityki audiowizualnej, rolnictwa, rybołówstwa, ochrony konsumentów, bezrobocia, polityki społecznej, zdrowia publicznego, edukacji, szkoleń i młodzieży, sportu, współpracy transgranicznej i regionalnej, udziału w programach i agencjach UE, współpracy przemysłowej, górnictwa oraz prawa spółek. W ramach tych obszarów Ukraina zobowiązała się do zbliżania swoich przepisów krajowych do prawa UE⁹⁰⁶.

W tytule VI znajdują się postanowienia dotyczące współpracy finansowej, natomiast tytuł VII poświęcony został postanowieniom ogólnym i końcowym. W swoich postanowieniach Umowa stowarzyszeniowa przewiduje utworzenie systemu instytucjonalnego nadzorującego wykonanie postanowień niniejszej umowy. System ten oparty jest na praktyce dotychczas zawieranych umów stowarzyszeniowych, niemniej jednak wprowadzone zostały pewne nowe elementy. Utrzymane zostały spotkania na tzw. szczytach, odbywające się pomiędzy Prezydentem Ukrainy i najwyższymi urzędnikami UE. Na szczeblu ministerialnym spotkania stron odbywają się na forum Rady Stowarzyszenia, której organem pomocniczym jest Komitet Stowarzyszenia. Przewidziano również utworzenie Komisji Parlamentarnej Stowarzyszenia, w której skład wchodzi przedstawiciele PE i Parlamentu Ukrainy. Nowym forum współpracy, które nie występowało w ramach Układów Europejskich, jest Platforma Społeczeństwa Obywatelskiego, ponadto ustanowiono Komitet ds. Handlu, Komitet ds. Ceł oraz specjalne komitety np. do spraw sanitarnych i fitosanitarnych czy zrównoważonego rozwoju.

W skład Rady Stowarzyszenia wchodzi członkowie Rady i KE oraz przedstawiciele rządu Ukrainy. Posiedzenia Rady Stowarzyszenia odbywają się na szczeblu ministerialnym w regularnych odstępach czasu, co najmniej raz do roku, a także w przypadkach, gdy wymagają tego okoliczności. Do kompetencji Rady Stowarzyszenia zalicza się: nadzór i monitoring nad stosowaniem i implementacją postanowień umowy stowarzyszeniowej⁹⁰⁷. W tym celu może ona podejmować decyzje, które są wiążące dla stron. Może również wydawać zalecenia. Decyzje i zalecenia Rady Stowarzyszenia przyjmowane są za porozumieniem stron po przeprowadzeniu odpowiednich procedur

⁹⁰⁶ T. Sydoruk, *Rola Europejskiej Polityki Sąsiedztwa we wspieraniu procesów transformacji ustrojowej i reform gospodarczych na Ukrainie*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *op. cit.*, s. 95-108.

⁹⁰⁷ Art. 461.

wewnętrznych. Organem pomocniczym Rady Stowarzyszenia jest Komitet Stowarzyszenia, do którego zadań należy przygotowanie posiedzeń Rady Stowarzyszenia. Posiedzenia Komitetu Stowarzyszenia odbywają się co najmniej raz w roku. Posiada on kompetencje do podejmowania decyzji w przypadkach określonych w umowie oraz w dziedzinach, w których Rada Stowarzyszenia przekazuje mu uprawnienia⁹⁰⁸. Decyzje te są wiążące dla stron, które zobowiązane są do podjęcia odpowiednich środków w celu ich implementacji. Jedynym organem, w skład którego wchodzi przedstawiciele parlamentu krajowego i PE, jest Komisja Parlamentarna Stowarzyszenia. Stanowi ona forum spotkań i wymiany poglądów między członkami Parlamentu Europejskiego i Rady Najwyższej Ukrainy⁹⁰⁹. Przewodniczy jej na zmianę przedstawiciel PE i przedstawiciel Rady Najwyższej Ukrainy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w regulaminie wewnętrznym tej Komisji. Komisja Parlamentarna Stowarzyszenia może zażądać od Rady Stowarzyszenia stosownych informacji dotyczących implementacji postanowień Umowy stowarzyszeniowej, a Rada Stowarzyszenia dostarcza jej tych informacji, jest również informowana o decyzjach i zaleceniach Rady Stowarzyszenia. Nie posiada kompetencji do wydawania decyzji, jednak może kierować zalecenia do Rady Stowarzyszenia. Ostatnią instytucją przewidzianą w postanowieniach Umowy jest Platforma Społeczeństwa Obywatelskiego⁹¹⁰. W jej skład wchodzi z jednej strony członkowie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a z drugiej strony przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy, zaś jej głównym zadaniem jest przekazywanie społeczeństwu obywatelskiemu informacji na temat implementacji postanowień Umowy stowarzyszeniowej oraz dostarczanie pozostałym instytucjom uwag i opinii na temat wdrażania w życie postanowień niniejszej umowy. Platforma Społeczeństwa Obywatelskiego zbiera się w odstępach czasowych, które sama ustala. Przewodniczy jej na zmianę przedstawiciel Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz przedstawiciele społeczeństwa cywilnego Ukrainy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w swoim regulaminie wewnętrznym.

Umowa stowarzyszeniowa zawarta została na czas nieokreślony, jej rewizja będzie możliwa po upływie 5 lat od daty wejścia w życie. Każda ze stron zobowiązała się zapewnić osobom fizycznym i prawnym drugiej strony dostęp do właściwych sądów i organów administracyjnych aby osoby te mogły dochodzić swoich praw osobistych i rzeczowych⁹¹¹. Strony zobowiązały się do: podjęcia wszelkich ogólnych lub szczególnych środków niezbędnych do wypełnienia zobowiązań wynikających z umowy oraz przyjęcia wszelkich środków koniecznych do osiągnięcia celów określonych w umowie.

⁹⁰⁸ Art. 464 i 465.

⁹⁰⁹ Art. 467.

⁹¹⁰ Art. 469 i 470.

⁹¹¹ Art. 471.

Reasumując, należy stwierdzić, iż najnowszej generacji umowy stowarzyszeniowe zawarte z państwami Europy Wschodniej należą do nowej grupy umów, których cechą jest ustanowienie bliskich, wzmocnionych i pogłębionych relacji pomiędzy stronami, określanych w literaturze, jako tzw. *integration-oriented agreements*⁹¹². Bardzo dużo miejsca i w bardzo szerokim zakresie poświęcone zostało na dostosowanie prawa wewnętrznego państw stowarzyszonych do prawa UE. Umowę charakteryzują trzy cechy: po pierwsze, bardzo szeroki zakres przedmiotowy współpracy; po drugie, złożoność, która odnosi się do wysokiego poziomu ambicji wzajemnej współpracy, gdyż celem umowy jest integracja gospodarcza krajów stowarzyszonych z unijnym rynkiem wewnętrznym poprzez ustanowienie DCFTA, która, jak przedstawiono powyżej, wymaga podjęcia szerokich działań krajowych mających na celu zbliżenie ustawodawstwa wewnętrznego do prawa UE i stworzenie mechanizmów zabezpieczających jednolitą ich interpretację i efektywną implementację, oraz po trzecie, warunkowość zawartą w preambule, w której możemy przeczytać, iż „stowarzyszenie polityczne i integracja gospodarcza Ukrainy z UE będą zależały od postępów w jego implementacji, a także osiągnięć Ukrainy w zapewnianiu poszanowania wspólnych wartości oraz postępów w osiąganiu zbliżenia do UE pod względem politycznym, gospodarczym i prawnym”, a która jest jednocześnie zasadniczą cechą EPS. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż dotychczas zasada ta zawarta była *expressis verbis* w Planach działania i Agendach stowarzyszeniowych, a więc aktach *soft law*⁹¹³, a po raz pierwszy zawarta została w postanowieniach umowy międzynarodowej, która ma charakter zobowiązania prawnie wiążącego.

W postanowieniach umowy stowarzyszeniowej widoczna jest w o wiele szerszym zakresie niż w dotychczasowej praktyce stowarzyszeniowej UE zasada warunkowości, którą możemy rozpatrywać na dwóch zasadniczych płaszczyznach: wspólnych wartości oraz dostępu do rynku UE. Wszystkie umowy stowarzyszeniowe zawierają klauzulę dotyczącą wspólnych wartości, co wynika z nałożonego na UE obowiązku zawartego w art. 3 ust. 5 i 21 ust. 2 pkt a i b TUE oraz postanowienia dotyczące zawieszenia w przypadku ich naruszenia⁹¹⁴. W związku z tym taka klauzula znajduje się również w umowie stowarzyszeniowej z Ukrainą, jednakże jej zakres jest o wiele szerszy niż w przypadku Układów europejskich czy Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartego z Serbią⁹¹⁵.

⁹¹² M. Maresceau, *Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union européenne*, [w:] C. Blaumann (ed.), *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles 2013, s. 151-192.

⁹¹³ Omówione zostaną one szeroko w rozdziale V.

⁹¹⁴ L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford 2005; M. Cremona, *Values in EU...*, s. 275-280; S. Lucarelli, *Values, Principles, Identity and the European Union Foreign Policy*, [w:] S. Lucarelli, I. Manners (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London 2006, s. 88-102; E. Herlin-Karnell, *EU Values and the Shaping of the International Context*, [w:] D. Kochevov, F. Amentbrik (eds.), *European Union's Shaping of the International Order*, Cambridge 2013.

⁹¹⁵ Art. 2 i 478.

Po pierwsze, w art. 2 znajduje się odniesienie do poszanowania zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności, zdefiniowanych w akcie końcowym z Helsinek Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz Paryskiej karcie dla nowej Europy z 1990 r., a także innych właściwych instrumentach z zakresu praw człowieka, w tym Powszechnej deklaracji praw człowieka i EKPCz, ponadto szczególne odniesienie do praw człowieka i podstawowych wolności znajduje się w art. 6 dotyczącym dialogu i współpracy w zakresie reform krajowych⁹¹⁶ oraz art. 14 dotyczącym współpracy w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa⁹¹⁷. Po drugie, w umowie stowarzyszeniowej z Ukrainą strony wyszły poza zakres klasycznej klauzuli dotyczącej praw człowieka i podstawowych wolności, gdyż położony został duży nacisk na elementy związane z bezpieczeństwem, takie jak: „poszanowania zasady suwerenności i integralności terytorialnej, nienaruszalności granic i niepodległości, a także zwalczanie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, związanych z nią materiałów oraz systemów ich przenoszenia”⁹¹⁸. Po trzecie, do wzajemnej współpracy włączone zostały zasady wolnej gospodarki rynkowej, takie jak „praworządność, dobre sprawowanie rządów, walka z korupcją, walka z różnymi formami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, promowanie zrównoważonego rozwoju i skutecznych działań wielostronnych”. W przypadku naruszenia wszystkich powyższych zasad art. 478 przewiduje zawieszenie stosowania postanowień całej umowy.

Drugi obszar, w którym warunkowość jest widoczna, obejmuje dostęp do rynku UE i jest ściśle powiązany z procesem dostosowywania prawa wewnętrznego do prawa UE. Na podstawie art. 474 Ukraina dokonuje stopniowego zbliżenia swojego prawodawstwa do prawa UE zgodnie z 44 załącznikami dołączonymi do Umowy⁹¹⁹. Dodatkowo

⁹¹⁶ Zgodnie z jego postanowieniami: „Strony współpracują w celu zapewnienia, aby ich polityki wewnętrzne były oparte na zasadach wspólnych dla Stron, w szczególności zasadzie stabilności i skuteczności instytucji demokratycznych oraz praworządności, a także poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności, w szczególności tych, o których mowa w art. 14 niniejszego Układu”.

⁹¹⁷ Zgodnie z jego postanowieniami: „W ramach swojej współpracy w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa Strony przywiązują szczególną wagę do konsolidacji praworządności oraz ogólnego wzmocnienia instytucji na wszystkich szczeblach w dziedzinie administracji, a w szczególności w dziedzinach egzekwowania prawa i wymiaru sprawiedliwości. Współpraca będzie miała na celu w szczególności wzmocnienie sądownictwa, zwiększenie jego skuteczności, zagwarantowanie jego niezależności i bezstronności oraz zwalczanie korupcji. Wszelka współpraca w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa będzie kierować się przestrzeganiem praw człowieka i podstawowych wolności”. Natomiast, art. 80 Układu z Serbią odnosi się wyłącznie do „wzmocnienia zasady państwa prawnego” w odniesieniu do współpracy w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.

⁹¹⁸ Dla porównania art. 2 i 3 Układu z Serbią dotyczą współpracy z Międzynarodowym trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii i kwestii nieprolifracji broni masowego rażenia. Dla porównania w art. 2 zawarta jest klauzula dotycząca przestrzegania zasad prawa międzynarodowego, której brakuje w umowie stowarzyszeniowej z Ukrainą.

⁹¹⁹ R. Drageneva, K. Wolczuk, *EU Law Export to the Eastern Neighbourhood*, [w:] P.J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Area*, The Hague 2012, s. 217-236.

klauzula taka zawarta jest w Tytule IV dotyczącym DCFTA, Tytule V obejmującym współpracę gospodarczą i sektorową oraz Tytule VI dotyczącym współpracy finansowej. Umowa wprowadziła rozwiązania mające na celu stałe monitorowanie tego procesu⁹²⁰. Zgodnie z postanowieniami art. 475 ust. 2 monitorowanie obejmuje ocenę zbliżenia prawa Ukrainy do prawa UE, w tym ocenę wdrażania i egzekwowania. Ocena ta może być prowadzona indywidualnie lub za porozumieniem, wspólnie przez strony. Aby ułatwić proces oceny, Ukraina zobowiązana jest do składania UE sprawozdania z postępów w zbliżaniu przepisów, przed zakończeniem okresów przejściowych określonych w Układzie w odniesieniu do aktów prawnych UE. Monitorowanie może obejmować kontrole na miejscu z udziałem instytucji, organów i agencji UE, organów pozarządowych, organów nadzorczych, niezależnych ekspertów, a w razie konieczności innych organów i osób. Wyniki tego procesu będą przedmiotem dyskusji na forum ustanowionych wspólnych instytucji, a zwłaszcza Rady Stowarzyszenia lub Komitetu ds. Handlu. Takie organy mogą, za jednomyślną zgodą, przyjmować wspólne zalecenia, które następnie będą przedkładać Radzie Stowarzyszenia. W przypadku gdy Rada Stowarzyszenia zgodzi się, iż środki zostały wdrożone i są egzekwowane, na podstawie art. 463 wyraża zgodę na dalsze otwarcie rynku zgodnie z tytułem IV. Jaki widać, warunkowość w tym obszarze jest bardzo restrykcyjna. Z prawnego punktu widzenia wymaga zgody obu stron⁹²¹.

2. Umowa o partnerstwie i współpracy

Po upadku ZSRR i po uznaniu nowych i niepodległych państw przez WE i wszystkie państwa członkowskie, KE w przyjętym 9 I 1992 r. komunikacie zaproponowała podpisanie PCA, które zastępowałyby podpisane pod koniec lat osiemdziesiątych umowy o handlu i współpracy handlowej i gospodarczej pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą i ZSRR⁹²². PCA pozostaje nadal podstawą prawną współpracy UE z Armenią i Azerbejdżanem. Podkreślić jednak należy, iż UE z państwami członkowskimi na podstawie art. 217 TFUE wynegocjowała z Armenią Kompleksową i wzmocnioną umowę o partnerstwie, która została podpisana 24 XI 2017 r., jednak do chwili obecnej nie weszła w życie⁹²³. Jedynym państwem Europy Wschodniej, które nie posiada

⁹²⁰ Art. 475 ust. 1: Monitorowanie oznacza stałą ocenę postępów we wdrażaniu i egzekwowaniu środków objętych niniejszym Układem.

⁹²¹ G. Van der Loo, P. Van Elsuwege, R. Petrov, *op. cit.*, s. 13.

⁹²² L. Hoffmann, *The Partnership and Co-operation Agreement (PCA) between Ukraine and the EU – Idea and Reality*, [w:] L. Hoffmann, F. Möllers (eds.), *Ukraine on the Road to Europe*, New York 2001, s. 66-68; A. Lewis, *What is the Agreement on Partnership and Co-operation?*, [w:] A. Lewis (ed.), *The EU and Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, London 2002, s. 269-278.

⁹²³ Kompleksowa i wzmocniona Umowa o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Armenii z drugiej strony, Dz.U. UE L 23/4 z 26.1.2018 r., s. 4-466.

zawartego PCA, jest Białoruś. Podstawą prawną współpracy UE z tym państwem sąsiedzkim jest nadal podpisana w 1989 r. Umowa o handlu i współpracy handlowej i gospodarczej pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą i ZSRR⁹²⁴.

PCA jest również mieszaną umową bilateralną, której stronami są z jednej strony UE i jej państwa członkowskie, a z drugiej strony państwo Kaukazu Południowego. W przypadku Armenii i Azerbejdżanu PCA zostały podpisane w dniu 22 IV 1996 r., a weszły w życie w dniu 1 VII 1999 r.⁹²⁵ Jedną z zasadniczych cech powyższej umowy jest to, iż nie jest ona umową stowarzyszeniową, ale niepreferencyjną umową gospodarczo-handlową, która zawierana była przez WE z państwami Europy Wschodniej, Kaukazu oraz Azji Centralnej. Nie przewiduje ona członkostwa w UE, ale wspiera rozwój bliskiej i wzajemnej współpracy między stronami⁹²⁶, nie wykluczając jednak w przyszłości jakiegokolwiek innej formy współpracy. Teoretycznie więc oba państwa po spełnieniu warunków ustanowionych w art. 49 TUE mogą w przyszłości starać się o członkostwo w tej organizacji. Podstawami prawnymi zawarcia PCA są następujące artykuły: art. 50, 62, 91 i 207 TFUE. Zatem jedną z cech PCA jest to, iż wskazano nie jedną, ale pięć materialnych podstaw prawnych jej zawarcia, w tym dawny art. 133 TWE, a obecny art. 207 TFUE, zawierający postanowienia dotyczące WPH, które stanowią główną część niniejszej umowy.

W przyjętym przez KE w dniu 4 X 2006 r. komunikacie zatytułowanym *Globalny wymiar Europy – konkurowanie na rynku światowym* stwierdza się, iż poprzez polityki handlowe UE stara się przyczynić się do realizacji szeregu swoich celów zewnętrznych, szczególnie w zakresie rozwoju i polityki sąsiedzkiej⁹²⁷. Jednocześnie wyraźnie zaznaczono, iż przedmiotem regulacji zawieranych w przyszłości porozumień o wolnym handlu nie będą wyłącznie kwestie dotyczące liberalizacji handlu, lecz również znajdują się w ich treści postanowienia dotyczące m.in. inwestycji, zamówień publicznych,

⁹²⁴ Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, Dz.U. WE L 68/3 z 15.3.1990 r.

⁹²⁵ Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Republiką Armenii z drugiej strony, Dz.U. WE L 239 z 9.9.1999 r.; Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Republiką Azerbejdżanu z drugiej strony, Dz.U. WE L 246 z 17.9.1999 r.

⁹²⁶ C. Hillion, *Institutional Aspects of the Partnership Between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine*, „Common Market Law Review” 2000, vol. 37, s. 1211-1235; E. Piontek, *Ukraine*, [w:] S. Blockmans, A. Łazowski (eds.), *The European Union and its neighbours. A legal Appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration*, The Hague 2006, s. 507- 510.

⁹²⁷ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Globalny wymiar Europy – Konkurowanie na światowym rynku – Wkład w strategię wzrostu gospodarczego i zatrudnienia UE, COM (2006) 567 final, s. 2; M. Bungenberg, *Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, „European Yearbook of International Economic Law” 2010, No 1, s. 123.

konkurencji, egzekwowania praw własności intelektualnej, norm pracy i ochrony środowiska. Są to, jak podkreślił PE w opinii 2/15, umowy o wolnym handlu „nowej generacji”, a mianowicie umowy zawierające, poza elementami klasycznymi dla tego rodzaju umów, takimi jak zmniejszenie barier taryfowych i pozataryfowych w handlu towarami i usługami, również inne istotne lub wręcz nieodzowne aspekty dla handlu, np. inwestycje, zamówienia publiczne, konkurencję, zrównoważony rozwój czy kwestie dotyczące rozstrzygania sporów. Rozszerzenie zatem zakresu przedmiotowego tej polityki przez TFUE stanowi znaczący rozwój prawa pierwotnego UE w tym zakresie.

Po reformie wprowadzonej przez TL postanowienia dotyczące WPH znajdują się w Tytule II Części V TFUE zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”. WPH uregulowana została w art. 206 i art. 207 TFUE, co oznacza, iż po raz pierwszy w historii nastąpiło bezpośrednie powiązanie i jednocześnie podporządkowanie jej postanowień wartościom, celom i zasadom ogólnym działań zewnętrznych UE⁹²⁸. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w postanowieniach art. 205 TFUE, który poprzez bezpośrednie odeślanie do rozdziału I tytułu V TUE (art. 21 i 22 TUE) nadaje działaniom UE na arenie międzynarodowej wspólne wartości, cele i zasady. Ponadto zewnętrzny aspekt tej polityki odzwierciedlony został w Preambule do TFUE, który bezpośrednio odnosi się do handlu międzynarodowego: „Pragnąc przyczynić się, przez wspólną politykę handlową, do stopniowego usuwania ograniczeń w handlu międzynarodowym”.

Cele i zakres przedmiotowy WPH uregulowane zostały w art. 206 TFUE. Na jego podstawie UE została zobowiązana „do przyczynia się, we wspólnym interesie” do harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do zmniejszenia barier celnych i innych barier. Podkreślić należy fakt, iż postanowienia tego artykułu nie wprowadzają wolnego handlu, lecz zobowiązują UE do stopniowej jego liberalizacji. WPH jest zatem oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do handlowych aspektów własności intelektualnej, i jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych UE. Z postanowienia, zgodnie z którym WPH wpisuje się w ramy działań zewnętrznych UE, wynika, że dotyczy ona wymiany handlowej

⁹²⁸ L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L'Union européenne*, Paris 2002, s. 684; M. Cremona, *The Union as a Global Actor: Roles Models and Identity*, „Common Market Law Review” 2004, No 41, s. 553; P. Eeckhout, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford 2004, s. 347; M. Krajewski, *External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy*, „Common Market Law Review” 2005, No 42, s. 91-93; J. Larik, *Much More than Trade: The Common Commercial Policy in Global Context*, [w:] M. Evans, P. Koutrakos (eds.), *Beyond The Established Legal Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford 2011, s. 16; S. Meunier, K. Nicoladis, *The European Union as a Trade Power*, [w:] C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2005, s. 248; G. Vilalta Puig, B. Al-Haddab, *The Common Commercial Policy after Lisbon: An Analysis of the Reforms*, „European Law Review” 2011, No 36, s. 289-301.

z państwami trzecimi, a nie wymiany w ramach rynku wewnętrznego⁹²⁹. W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sama tylko okoliczność, iż akt UE, taki jak zawarta przez nią umowa międzynarodowa, może wywoływać pewne skutki dla wymiany handlowej z jednym lub wieloma państwami trzecimi, nie jest wystarczająca, żeby stwierdzić, że akt ten należy zakwalifikować do kategorii porozumień z zakresu WPH. Akt prawny UE wchodzi natomiast w zakres tej polityki, gdy dotyczy konkretnie tej wymiany, to znaczy jego głównym zadaniem jest jej wspieranie, ułatwianie lub regulowanie, oraz gdy wywiera on na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ⁹³⁰. Innymi słowy, zobowiązania międzynarodowe podjęte przez UE w dziedzinie własności intelektualnej mieszczą się w zakresie owych „handlowych aspektów własności intelektualnej” w rozumieniu art. 207 ust. 1 TFUE wówczas, gdy mają konkretny związek z międzynarodową wymianą handlową, to znaczy ich głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie tej wymiany handlowej, oraz gdy wywierają one na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ⁹³¹.

Zgodnie z brzmieniem art. 207 ust. 1 TFUE „wspólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”. Artykuł ten normuje przede wszystkim zakres przedmiotowy WPH oraz stanowi podstawę prawną podejmowanych w jej ramach działań⁹³². Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż zakres ten nie jest określony jednoznacznie, przez co nie ma charakteru wyczerpującego, lecz jedynie przykładowy. Jak wynika z art. 207 ust. 1 TFUE, a w szczególności z jego zdania drugiego, WPH należy do „działań zewnętrznych Unii” i dotyczy wymiany handlowej z państwami trzecimi, a nie wymiany handlowej w ramach rynku wewnętrznego⁹³³. Unijny akt prawny wchodzi w zakres WPH, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej

⁹²⁹ Opinia 2/15, pkt 35.

⁹³⁰ *Ibidem*, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁹³¹ *Ibidem*, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁹³² L. Bartels, *The Trade and Development Policy of the European Union*, [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008, s. 128-171; F. Hoffmeister, *The European Union's Common Commercial Policy a Year after Lisbon – See Change or Business as Usual?*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *The European Union's External Relations a Year after Lisbon*, „CLEER Working Papers” 2011, No 3, s. 83-95; K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union law*, 3rd ed., London 2011, s. 962.

⁹³³ Sprawa C-414/1, *Komisja p. Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2002:722, pkt 51.

oraz gdy wywiera on na nią bezpośredni wpływ⁹³⁴. Zgodnie z jego art. 207 ust. 1 WPH oparta jest na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych. Dalej czytamy, że jest ona prowadzona zgodnie z celami i zasadami działań zewnętrznych UE⁹³⁵.

Przy definiowaniu tej polityki TS jest ograniczony brzmieniem art. 206 i 207 TFUE. Dla celów art. 207 TFUE istotne jest to, że działanie wewnętrzne lub zewnętrzne UE powinno dotyczyć konkretnie wymiany międzynarodowej, a więc wymiany handlowej z państwami trzecimi, a nie w ramach rynku wewnętrznego⁹³⁶, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej oraz gdy wywiera ono bezpośredni wpływ na obrót określonymi towarami⁹³⁷. Wobec tego sam fakt, że działanie UE może wywoływać skutki w handlu międzynarodowym, nie jest argumentem wystarczającym, aby uznać je za objęte zakresem WPH. Przy dokonywaniu rozróżnienia pomiędzy zobowiązaniami międzynarodowymi wpisującymi się w ramy WPH a tymi, które mają na celu głównie poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego, konieczne jest ustalenie, czy zasadniczym celem umowy jest rozszerzenie poza terytorium UE zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich, które „zostało już w szerokim zakresie dokonane” poprzez prawo wtórne UE odnoszące się do wymiany handlowej na rynku wewnętrznym⁹³⁸. W takim przypadku można założyć, że umowa ta realizuje cel w postaci promowania międzynarodowej wymiany handlowej, w związku z czym jej zawarcie jest objęte zakresem WPH. Z kolei w sytuacji, gdy umowa dotyczy konkretnie tego „wewnętrznego” zbliżenia ustawodawstw, jej dominującym celem jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego, a zatem nie wpisuje się w ramy WPH, nawet jeżeli wpływa na międzynarodową wymianę handlową⁹³⁹. Z powyższego wynika, iż jedynie te elementy umowy, które mają konkretny związek z wymianą handlową pomiędzy UE a państwem trzecim, wchodzą w zakres WPH. Do takich obszarów

⁹³⁴ Sprawa C-281/01, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2002:761, pkt 40-41; sprawa C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) p. Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, ECLI:EU:C:2005:285, pkt 75; sprawa C-411/06, *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2009:518, pkt 71; opinia 2/00, pkt 40.

⁹³⁵ D. Kleimann, *Taking Stock: EU Common Commercial Policy in the Lisbon Area*, „CEPS Working Document” 2001, No 346, s. 10; M. Krajewski, *The Reform of the Common Commercial Policy*, [w:] A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *European Union after Lisbon*, Oxford 2012, s. 292-315; B. Van Vooren, R.A. Wessel, *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge 2014, s. 276.

⁹³⁶ Sprawa C-414/11, *Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520, pkt 50; sprawa C-137/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2013:675, pkt 56.

⁹³⁷ Sprawa C-414/11, pkt 51, 52; sprawa C-137/12, pkt 57, 58.

⁹³⁸ Sprawa C-137/12, pkt 67.

⁹³⁹ Opinia 1/94, pkt 44, 45 (odnośnie do usług) oraz 59, 60 (odnośnie do praw własności intelektualnej).

TS w opinii 2/15 zaliczył: postanowienia rozdziału 2, zatytułowane „Traktowanie narodowe i dostęp towarów do rynku”; postanowienia rozdziału 3, zatytułowane „Środki ochrony handlu”; rozdziały 4 i 5, zatytułowane odpowiednio „Bariery techniczne w handlu” i „Środki sanitarne i fitosanitarne”; rozdział 6, zatytułowany „Postanowienia w dziedzinie ceł i ułatwienia wymiany handlowej”; rozdział 7, zatytułowany „Bariery pozataryfowe w handlu i inwestycje w produkcję energii ze źródeł odnawialnych”; rozdział 8, zatytułowany „Handel usługami”; rozdział 10, zatytułowany „Zamówienia publiczne”; rozdział 11 dotyczący „handlowych aspektów własności intelektualnej”; rozdział 12 zatytułowany „Konkurencja i sprawy powiązane”; rozdział 13 zatytułowany „Handel i zrównoważony rozwój”.

Istotnym nowym elementem jest ustanowiona w art. 207 ust. 1 zdanie drugie TFUE zasada, zgodnie z którą „wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”, wymienionymi w art. 21 ust. 1 i 2 TUE. Zatem od wejścia w życie postanowień TL UE ma obowiązek włączenia owych celów i zasad do prowadzenia WPH, który bezpośrednio wynika z art. 207 ust. 1 zdanie drugie TFUE w związku z art. 21 ust. 3 TUE i w związku z art. 205 TFUE. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 21 ust. 3 TUE Unia „dąży do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępach 1 i 2, przy opracowywaniu i wprowadzaniu w życie jej działań zewnętrznych w różnych dziedzinach objętych niniejszym tytułem i częścią piątą traktatu FUE”. Piąta część TFUE obejmuje w szczególności wspólną politykę handlową. Artykuł 205 TFUE formułuje ten sam obowiązek, stanowiąc, że „działania Unii na arenie międzynarodowej, w rozumieniu piątej części traktatu FUE, oparte są na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1 tytułu V traktatu UE”. Rozdział 1 tytułu V traktatu UE zawiera między innymi art. 21 TUE.

Powyższa analiza prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, WPH należy do kompetencji wyłącznych UE, co oznacza, iż w zakresie przedmiotowym objętym postanowieniami niniejszego artykułu UE posiada kompetencję wyłączną do podejmowania wszelkich działań dotyczących tej polityki. Potwierdza to również art. 3 ust. 1 lit. e TFUE, który wskazuje, iż WPH należy do wyłącznych kompetencji UE, a państwa członkowskie działania takie mogą podejmować wyłącznie po uzyskaniu wyraźnego upoważnienia ze strony UE. Zgodnie z tezami TS zawartymi w opinii 1/75 „postanowienia artykułów 113 i 114 odnośnie do warunków, które muszą zostać spełnione podczas zawierania umów dotyczących wspólnej polityki handlowej, wyraźnie wskazują na niemożność równoległego wykonywania kompetencji przez Wspólnotę i państwa członkowskie”. Dalej możemy przeczytać, iż wykonywanie równoległych uprawnień w tej dziedzinie „byłoby równoznaczne z uznaniem, że w stosunkach z państwami trzecimi państwa członkowskie mogą zajmować stanowiska różniące się od tych, które zamierza

przyjąć [Unia Europejska] i tym samym mogłyby zniekształcać ramy instytucjonalne, kwestionować wzajemne zaufanie w ramach [Unii Europejskiej] i uniemożliwiać tej ostatniej wypełnianie swojego zadania w obronie wspólnego interesu⁹⁴⁰. W aspekcie wewnętrznym unia celna oznacza zakaz wprowadzania cel na przywozy i wywozy oraz opłat o charakterze równoważnym między państwami członkowskimi⁹⁴¹. Jednocześnie traktaty powierzają UE i jej instytucjom zadanie obrony interesów handlowych UE na zewnątrz⁹⁴², a umożliwienie państwom członkowskim prowadzenia własnej polityki handlowej w stosunkach zewnętrznych równoległe do działań UE wiązałoby się z istotnym ryzykiem naruszenia tej funkcji UE⁹⁴³.

Po drugie, zakres przedmiotowy niniejszej polityki nie jest precyzyjnie określony, co niewątpliwie będzie prowadziło do zawierania przez UE umów międzynarodowych, w dziedzinach niewymienionych *expressis verbis* w tym ustępie dotyczy to zwłaszcza umów sektorowych. TS w opinii 1/78, która dotyczyła kompetencji wyłącznej i jej braku oraz konieczności zawarcia umowy mieszanej w sprawie naturalnego kauczuku, orzekł, iż „[...] uwzględniając specyfikę postanowień dotyczących polityki handlowej w zakresie, w jakim dotyczą one stosunków z krajami trzecimi i w jakim oparte one są, zgodnie z art. 113, na pojęciu wspólnej polityki, nie można ograniczać ich zakresu w świetle bardziej ogólnych postanowień dotyczących polityki gospodarczej i opierających się na koncepcji zwykłej koordynacji. W związku z tym, w przypadku, gdy organizacja powiązań gospodarczych Wspólnoty z krajami trzecimi może mieć reperkusje w niektórych sektorach polityki gospodarczej, takich jak zaopatrzenie w surowce lub polityka cenowa, co dokładnie ma miejsce w przypadku regulacji międzynarodowego handlu towarami, względ ten nie stanowi powodu dla wyłączenia takich celów z zakresu zastosowania zasad odnoszących się do wspólnej polityki handlowej. Tym samym fakt, że produkt może mieć znaczenie polityczne ze względu na tworzenie zapasów interwencyjnych, nie stanowi powodu dla wyłączenia tego produktu z dziedziny wspólnej polityki handlowej⁹⁴⁴. Ponadto wyjaśnił, iż prowadzenie wartościowej WPH nie byłoby możliwe, gdyby UE nie mogła korzystać ze środków działania wykraczających poza instrumenty, które w zamierzeniu mają wpływać wyłącznie na tradycyjne aspekty handlu zagranicznego. Z biegiem czasu takie rozumienie „polityki handlowej” prowadziłyby do utraty znaczenia przez tę politykę⁹⁴⁵, stopniowo stając tym samym na przeszkodzie pełnieniu przez UE swojej roli jako partnera handlu globalnego, zarówno poprzez stosunki dwustronne z państwami

⁹⁴⁰ Opinia 1/75, s. 1364 oraz sprawa 41/76, *Donckerwolcke i Schou*, ECLI:EU:C:1976:182, pkt 32.

⁹⁴¹ Artykuł 30 TFUE.

⁹⁴² Artykuł 3 ust. 5 TUE.

⁹⁴³ Opinia rzecznik generalnej Sharpston w sprawie wydania opinii 2/15, pkt 96.

⁹⁴⁴ Opinia 1/78, pkt 48.

⁹⁴⁵ Opinia 1/78, pkt 44; sprawa 45/86, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1987:163, pkt 20.

trzecimi, jak i poprzez działalność wielostronną. Jak podkreśliła w swojej opinii Rzecznik Generalna Shrapston, międzynarodowe otoczenie handlowe UE charakteryzuje się ciągłym rozwojem, w związku z tym faktem postanowienia art. 207 ust. 1 TUE należy interpretować w sposób zarówno zgodny z brzmieniem tego postanowienia, jak i zapewniający UE możliwość prowadzenia skutecznej WPH. Również Rzecznik Generalny Wahl w opinii 3/15 zwrócił uwagę na „dynamiczny” charakter WPH, gdyż stwierdził, iż „praktyki handlowe, struktura i trendy w handlu nieprzerwanie ewoluują, przedmiotu handlu międzynarodowego nie można ani abstrakcyjnie zdefiniować, ani też określić w sposób trwały i sztywny”⁹⁴⁶. Jednakże podkreślić należy, iż to, co postrzegane jest jako „polityka handlowa” lub „polityka inwestycyjna” w stosunkach międzynarodowych, i to, co stanowi WPH w świetle prawa UE, nie jest koniecznym tożsame. Obecnie WPH nie ogranicza się wyłącznie do aktów prawnych realizujących jedynie cele handlowe. Może obejmować także akty, które realizują cele niemające czysto handlowego charakteru, takie jak rozwój, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa⁹⁴⁷, czy też ochrona środowiska lub zdrowia ludzkiego⁹⁴⁸, zawsze pod warunkiem, że akty te wywierają także bezpośredni wpływ na handel.

Po trzecie, w przypadku, gdy zakres przedmiotowy zawieranej umowy międzynarodowej na podstawie art. 207 TFUE zostanie przekroczony, innymi słowy będzie należał do kompetencji dzielonych pomiędzy UE i państwa członkowskie, zawierana umowa międzynarodowa przyjmie konstrukcję umowy mieszanej, której stronami będą z jednej strony UE i jej państwa członkowskie, a z drugiej inny podmiot, którym może być państwo lub grupa państw. Po czwarte, WPH prowadzona jest zgodnie z celami i zasadami działań zewnętrznych UE. Powiązanie między WPH a zasadami i celami działań zewnętrznych UE znajduje wyraźne potwierdzenie w ostatnim zdaniu art. 207 ust. 1 TFUE⁹⁴⁹. Fakt ten oznacza, że przyjmowane w ramach tej polityki akty prawne muszą być zgodne z podejmowanymi przez UE działaniami zewnętrznymi na podstawie art. 21 TUE.

Artykuł 207 ust. 3 określa procedurę zawierania umów międzynarodowych w ramach WPH⁹⁵⁰. Procedura ta stanowi *lex specialis* w stosunku do procedury określonej w art. 218 TFUE. W tym przypadku KE przedstawia zalecenie Radzie, która upoważnia

⁹⁴⁶ Opinia rzecznika generalnego N. Wahla w postępowaniu w sprawie wydania opinii 3/15, ECLI:EU:C:2016:657, pkt 43.

⁹⁴⁷ Sprawa C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH p. Niemcy*, ECLI:EU:C:1995:328, pkt 10; sprawa C-83/94, *P. Leifer i in.*, ECLI:EU:C:1995:329, pkt 11.

⁹⁴⁸ Sprawa C-62/88, *Grecja p. Radzie*, EU:C:1990:153, pkt 17-20; opinia 2/00, pkt 40; opinia rzecznika generalnego Wahla w postępowaniu w sprawie wydania opinii 3/15, pkt 69.

⁹⁴⁹ A. Dimopoulos, *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the CCP*, „European Foreign Affairs Review” 2010, No 15, s. 162; G. Villalta Puig, B. Al-Haddab, *op. cit.*, s. 289-301.

⁹⁵⁰ M. Górski, *Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Aspekty prawne i instytucjonalne*, wyd. 1, t. XXV, Warszawa 2012.

ją do rozpoczęcia negocjacji. Rokowania prowadzone są ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę, który ma wspomóc KE w prowadzonych negocjacjach. W trakcie prowadzonych negocjacji Rada ma prawo udzielać KE wytycznych. Dodatkowo KE ma obowiązek składania regularnych sprawozdań PE z postępu w rokowaniach. Zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu decyzje dotyczące zawarcia umowy w ramach WPH podejmuje Rada większością kwalifikowaną, z wyjątkiem umów dotyczących handlu usługami, handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, umów w dziedzinie handlu usługami audiowizualnymi i w zakresie kultury oraz w zakresie edukacji i zdrowia, gdzie wymagana jest jednomyślność. Dodatkowo na KE i Radę został nałożony obowiązek zapewnienia zgodności zawieranych w ramach tej polityki umów z zasadami i innymi politykami zewnętrznymi UE.

PCA jest obszerną umową międzynarodową, podzieloną w przypadku państw Kaukazu Południowego na dziewięć tytułów, dotyczących odpowiednio: zasad ogólnych współpracy; wymiany towarowej; postanowień dotyczących działalności gospodarczej i inwestycji; płatności bieżących; ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i technicznej; współpracy prawnej; współpracy gospodarczej; współpracy w sprawach odnoszących się do demokracji i praw człowieka; współpracy w dziedzinie zapobiegania nielegalnej działalności oraz zapobiegania i kontroli nielegalnej imigracji; współpracy kulturalnej; współpracy finansowej, pomocy technicznej i postanowień instytucjonalnych, ogólnych i końcowych. Do tekstu dołączono również cztery załączniki oraz protokół w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi w sprawach celnych⁹⁵¹.

W postanowieniach preambuły znajduje się zapis wyjaśniający, iż UE i państwa tego regionu postanowiły wzmocnić więzi między sobą poprzez ustanowienie partnerstwa i rozpoczęcie współpracy, która ma umocnić i rozszerzyć stosunki podjęte w przeszłości, a ustanowione na podstawie podpisanej 18 XII 1989 r. umowy w sprawie wymiany handlowej i współpracy handlowej i gospodarczej. Analiza preambuły pozwala na wyodrębnienie dwóch głównych obszarów tematycznych, z których każdy podporządkowany jest woli zapewnienia wszechstronnego charakteru wzajemnych stosunków umawiających się stron oraz poszanowania zasad demokratycznych i praw człowieka. Po pierwsze, strony wyrażają wolę osiągania dzięki PCA wzajemnych korzyści, podkreślając wspólne interesy i wartości. Przekłada się to w szczególności na zagadnienia związane z dążeniem do wspierania postępu gospodarczego i społecznego swoich narodów oraz stabilnego rozwoju społecznego i gospodarczego, do eliminacji ubóstwa i osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, do wspierania zrównoważonego rozwoju i w walce ze zmianami

⁹⁵¹ R. Petrov, *The Partnership and Cooperation Agreements with the Newly Independent States*, [w:] A. Ott, K. Inglis (eds.), *Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process*, The Hague 2002, s. 175-194; D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, London 1997, s. 116-137.

klimatycznymi, do pogłębionej współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, do współpracy we wspieraniu migracji i rozwoju oraz do wdrażania standardów socjalnych, a także do wymiany handlowej. Po drugie, z preambuły wynika, że umawiające się strony koncentrują się również na dziedzinach, które być może mają mniej oczywiste skutki społeczno-ekonomiczne, lecz które znajdują odbicie w szeregu zobowiązań służących zapewnieniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. I tak zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami, najcięższych przestępstw międzynarodowego prawa humanitarne-go, broni masowego rażenia stanowią zagadnienia stanowiące przedmiot szczególnego zainteresowania stron⁹⁵².

Opisana wyżej kombinacja zagadnień znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 1 i 2, poświęconych, odpowiednio, zasadom ogólnym i celom współpracy. Do głównych celów strony zaliczyły: ustanowienie partnerstwa, którego zadaniem jest rozwijanie bliskich stosunków politycznych poprzez rozpoczęcie regularnego dialogu politycznego; wsparcie wysiłków w umacnianiu demokracji i państwa prawnego oraz rozwoju gospodarki i zakończenia procesu przejścia do gospodarki wolnorynkowej; stworzenie podstaw współpracy prawnej, gospodarczej, społecznej, cywilnej, naukowej, kulturalnej, technologicznej i finansowej⁹⁵³. Głównymi zasadami współpracy są: zasada demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie zasad prawa międzynarodowego i zasad dobrosąsiedzkich oraz zasada gospodarki wolnorynkowej⁹⁵⁴. Ustanowiony został również dialog polityczny, który ma służyć zacieśnianiu i intensyfikacji współpracy, wspieraniu reform politycznych i gospodarczych w tych państwach oraz może przyczynić się do rozwiązania regionalnych konfliktów i napięć. Dialog ten prowadzony jest na forum Rady Współpracy; Komitetu Współpracy; Parlamentarnego Komitetu Współpracy; regularnych posiedzeń na szczeblu wysokich urzędników; za pośrednictwem kanałów dyplomatycznych oraz na forach współpracy wielostronnej, a także za pomocą innych środków, które przyczynią się do utrwalenia i rozwoju dialogu politycznego⁹⁵⁵.

Do zakresu przedmiotowego wzajemnej współpracy strony zaliczyły: wymianę handlową, która odbywa się na podstawie klauzuli najwyższego uprzywilejowania; współpracę gospodarczą i inwestycyjną; płatności bieżące i kapitał; konkurencję, ochronę własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej oraz współpracę w zakresie zbliżania prawa wewnętrznego do dorobku prawnego UE; współpracę finansową oraz

⁹⁵² B. Berdiyev, *The EU and Former Soviet Central Asia: An Analysis of the Partnership and Cooperation Agreements*, „Yearbook of European Law” 2003, vol. 22, s. 463-481.

⁹⁵³ Art. 1 PCA.

⁹⁵⁴ Art. 2-4 PCA.

⁹⁵⁵ Art. 5-8 PCA.

współpracę kulturalną⁹⁵⁶. W przypadku państw Kaukazu Południowego dodane zostały dwa obszary do wzajemnej współpracy, których nie było w PCA dla państw Europy Wschodniej: tytuł VII – dotyczący współpracy w sprawach odnoszących się do demokracji i praw człowieka⁹⁵⁷, oraz tytuł VIII – obejmujący współpracę w dziedzinie zapobiegania nielegalnej działalności oraz zapobiegania i kontroli nielegalnej imigracji⁹⁵⁸.

W przeciwieństwie do zawieranych z państwami Europy Środkowej Układów europejskich PCA nie przewiduje możliwości utworzenia strefy wolnego handlu pomiędzy partnerami. Na podstawie art. 9 strony przyznały sobie wzajemnie klauzulę największego uprzywilejowania w odniesieniu do wszystkich dziedzin dotyczących: należności celnych i opłat stosowanych w przywozie i wywozie, w tym metody pobierania tych należności i opłat; postanowień dotyczących odprawy celnej, tranzytu, składów i przedładunku; podatków i innych opłat wewnętrznych o jakimkolwiek charakterze, stosowanych bezpośrednio lub pośrednio do przywożonych towarów; metod dokonywania płatności i ich przekazywania oraz zasad dotyczących sprzedaży, zakupu, transportu, dystrybucji i wykorzystania towarów na rynku wewnętrznym. Towary pochodzące z krajów partnerskich są przywożone do UE bez żadnych ograniczeń ilościowych, również towary pochodzące z UE są przywożone do krajów partnerskich bez żadnych ograniczeń ilościowych lub środków o równoważnych skutkach. Zgodnie z art. 43 PCA państwa Kaukazu Południowego zobowiązały się do dostosowania swojego ustawodawstwa wewnętrznego do prawa UE w następujących dziedzinach: prawo celne, prawo spółek, prawo bankowe, rachunkowość i podatki, własność intelektualna, usługi finansowe, zasady konkurencji, zamówienia publiczne, ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, środowisko, ochrona konsumenta, podatki pośrednie, normy techniczne, transport oraz ochrona pracowników w miejscu pracy.

PCA zostały zawarte na okres 10 lat z możliwością automatycznego corocznego przedłużenia za uprzednią zgodą stron. Każdej ze stron przysługuje prawo wypowiedzenia jej postanowień, jednakże obowiązuje je forma pisemna i sześciomiesięczny okres wypowiedzenia⁹⁵⁹. Na podstawie art. 86 strony zobowiązały się do zapewnienia osobom fizycznym i prawnym drugiej strony, bez żadnej dyskryminacji w porównaniu z traktowaniem własnych obywateli, dostęp do sądów i organów administracji publicznej w celu dochodzenia swoich praw. Ponadto strony zobowiązały się do podjęcia wszelkich, zarówno ogólnych, jak i szczególnych środków koniecznych do realizacji zobowiązań wynikających z postanowień PCA. W przypadku, gdy jedna ze stron uzna, iż druga strona nie wypełnia zobowiązań, może podjąć odpowiednie kroki. Przedtem jednak ma

⁹⁵⁶ Art. 20-67, 73-77 PCA Armenii, art. 20-70, 76-80 PCA Azerbejdżanu.

⁹⁵⁷ Art. 68 PCA Armenii, art. 71 PCA Azerbejdżanu.

⁹⁵⁸ Art. 69-72 PCA Armenii, art. 72-75 PCA Azerbejdżanu.

⁹⁵⁹ Art. 94 PCA.

obowiązek dostarczyć Radzie Współpracy wszelkie informacje niezbędne do dokładnego zbadania sytuacji w celu znalezienia rozwiązania możliwego do przyjęcia przez strony. Przy wyborze środków należy przyznać pierwszeństwo tym, które w najmniejszym stopniu zakłóca realizację postanowień PCA⁹⁶⁰.

PCA utworzyło również ramy instytucjonalne mające ułatwić realizację sformułowanych celów. Utworzono: Radę Współpracy, Komitet Współpracy oraz Parlamentarny Komitet Współpracy, których prace są wspierane przez liczne komitety składające się z ekspertów, na przykład ds. handlu i inwestycji, energetyki i transportu, bezpieczeństwa atomowego, społeczeństwa informacyjnego, polityki celnej i współpracy przygranicznej i innych. Relacje pomiędzy UE i państwami Kaukazu Południowego zachodzą wyłącznie w ramach postanowień PCA i Partnerstwa Wschodniego, nie ma, w przeciwieństwie np. do Ukrainy, tradycji spotykania się najwyższych urzędników państwowych na tzw. szczytach.

Nadzór nad realizacją postanowień PCA powierzono Radzie Współpracy. W jej skład wchodzi przedstawiciele rządów państw Europy Wschodniej z jednej strony oraz członkowie Rady i KE z drugiej strony. Zbiera się ona na posiedzenia na szczeblu ministrów raz do roku lub gdy wymagają tego okoliczności. Przewodniczy jej kolejno przedstawiciel rządu kraju partnerskiego oraz przedstawiciel UE⁹⁶¹. W celu realizacji zadań przewidzianych przez postanowienia PCA posiada prawo do przyjmowania wyłącznie „odpowiednich zaleceń”⁹⁶². Posiada również kompetencję do rozstrzygnięcia sporów, którego rozstrzygnięcie następuje w formie zalecenia. W przypadku gdy nie będzie możliwe przy zastosowaniu tej procedury, strony mogą powołać komisję konicyliacyjną złożoną z trzech członków mianowanych po jednym przez strony oraz Radę Współpracy. Rozstrzygnięcie sporu następuje większością głosów i również przyjmuje formę zalecenia, które nie ma charakteru prawnie wiążącego⁹⁶³. Organem pomocniczym Rady Współpracy jest Komitet Współpracy, w którego skład wchodzi przedstawiciele rządów państw Kaukazu Południowego z jednej strony oraz członkowie Rady i KE z drugiej strony, ale na szczeblu wyższych urzędników. Przewodniczy mu kolejno przedstawiciel kraju partnerskiego oraz przedstawiciel UE⁹⁶⁴. Głównym jego zadaniem jest przygotowywanie posiedzeń Rady Współpracy. Ostatnim organem powołanym przez PCA jest Parlamentarny Komitet Współpracy, w którego skład wchodzi przedstawiciele PE oraz parlamentów państw Europy Wschodniej. Stanowi on forum spotkań i wymiany poglądów dla jego członków. Przewodniczy mu kolejno przedstawiciel PE oraz przedstawiciel

⁹⁶⁰ Art. 95 PCA Armenii, art. 98 PCA Azerbejdżanu.

⁹⁶¹ Art. 78 i 79 PCA.

⁹⁶² Art. 78 PCA.

⁹⁶³ Art. 89 PCA.

⁹⁶⁴ Art. 80 PCA.

parlamentu kraju partnerskiego⁹⁶⁵. Może zażądać od Rady Współpracy odpowiednich informacji dotyczących realizacji postanowień PCA. Jest także informowany o wszystkich decyzjach podjętych przez nią podjętych. Ponadto może udzielać jej zaleceń.

Na uwagę zasługuje fakt, iż nie tylko postanowienia umów stowarzyszeniowych mogą charakteryzować się bezpośrednią skutecznością, ale również postanowienia PCA mogą mieć taki charakter. W powyższej kwestii wypowiedział się TS w sprawie *Simutenkov*, w której musiał udzielić odpowiedzi na pytanie złożone w trybie prejudycjalnym, czy art. 23 ust. 1 PCA UE – Rosja ustanawia w jasnym, precyzyjnym i bezwarunkowym sformułowaniu skierowany do każdego państwa członkowskiego zakaz traktowania w sposób dyskryminujący ze względu na obywatelstwo pracowników rosyjskich w porównaniu z obywatelami danego państwa w odniesieniu do warunków pracy, wynagrodzenia lub zwolnienia⁹⁶⁶. Kwestia skutku postanowień PCA UE – Rosja w porządku prawnym stron nie została uregulowana w umowie, co oznacza, iż to do TS należy rozstrzygnięcie tej kwestii, jak również każdej innej dotyczącej wykładni postanowień tej umowy⁹⁶⁷. Zgodnie z orzecznictwem przepis umowy zawartej przez UE z państwami trzecimi należy uznać za przepis mający bezpośrednią skuteczność, jeżeli uwzględniając jego brzmienie oraz cel i charakter umowy, zawiera on jasny i precyzyjny obowiązek, którego wypełnienie i skutki nie są uzależnione od wydania kolejnego aktu⁹⁶⁸. Przesłankę tę należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, analizy postanowienia należy dokonać w oderwaniu od całości, na podstawie jego brzmienia. Po drugie, analizie powinna podlegać umowa jako taka, tj. jej przedmiot i rodzaj, a także istota i cel oraz kontekst. TS przyjął takie podejście zarówno w odniesieniu do umów stowarzyszeniowych⁹⁶⁹, jak i do umów o współpracy⁹⁷⁰. Zdaniem TS z brzmienia art. 23 ust. 1 PCA UE – Rosja wynika, że przepis ten ustanawia w jasnym, precyzyjnym i bezwarunkowym sformułowaniu skierowany do każdego państwa członkowskiego zakaz traktowania w sposób dyskryminujący ze względu na obywatelstwo pracowników rosyjskich w porównaniu z obywatelami tego państwa w odniesieniu do warunków pracy, wynagrodzenia lub zwolnienia. Pracownikami korzystającymi z tego przepisu są pracownicy, którzy posiadają obywatelstwo rosyjskie i są legalnie zatrudnieni na terytorium państwa członkowskiego.

⁹⁶⁵ Art. 83-85 PCA.

⁹⁶⁶ Sprawa C-265/03, *I. Simutenkov p. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol*, ECLI:EU:C:2005:213.

⁹⁶⁷ Sprawa C-149/96, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1999:574, pkt 34.

⁹⁶⁸ Sprawa C-63/99, pkt 30 i sprawa C-171/01, *Wählergruppe „Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternatiive und Grüne GewerkschafterInnen/UG”*, przy udziale *Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit* i in, ECLI:EU:C:2003:260, pkt 54.

⁹⁶⁹ Sprawa C-63/99, pkt 31; sprawa C-162/00, pkt 20 i 25 oraz sprawa C-438/00, *Deutscher Handballbund eV p. Maros Kolpak*, ECLI:EU:C:2003:255, pkt 25-28.

⁹⁷⁰ Sprawa C-162/96, pkt 31.

Ponadto, co jest niezwykle istotne, TS zauważył, iż stwierdzeniu, że zasada niedyskryminacji wyrażona w art. 23 ust. 1 PCA UE – Rosja ma bezpośrednią skuteczność, nie zaprzeczają ani przedmiot, ani charakter tej umowy. Zgodnie bowiem z art. 1 celem niniejszej umowy jest ustanowienie partnerstwa między stronami, w celu rozwijania bliskich stosunków politycznych, wspierania handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych, swobód politycznych i gospodarczych oraz stopniowa integracja między Federacją Rosyjską a szerszym obszarem współpracy w Europie. Fakt, iż umowa ogranicza się do ustanowienia partnerstwa między stronami, nie przewidując stowarzyszenia bądź przyszłego przystąpienia do UE, nie może stanowić przeszkody dla bezpośredniego stosowania niektórych z jej postanowień. Jednakże dla przyjęcia, że postanowienie umowy wywiera skutek bezpośredni, nie jest decydujące to, czy umowa wyraźnie odnosi się do perspektywy akcesji. Fakt ten również wynika z orzecznictwa dotyczącego umów o współpracy, na przykład umów podpisanych z Algierią i Marokiem. W przypadku umowy z Marokiem TS stwierdził: „Celem umowy jest wspieranie ogólnej współpracy pomiędzy umawiającymi się stronami, w szczególności dotyczącej rynku pracy. Okoliczność, że zadaniem umowy jest zasadniczo wspieranie rozwoju gospodarczego Maroka oraz że ogranicza się ona do nawiązania współpracy pomiędzy stronami, bez odwoływania się do stowarzyszenia Maroka ze Wspólnotami czy też przyszłej akcesji, nie wyklucza bezpośredniego stosowania niektórych jej postanowień”⁹⁷¹. Z orzecznictwa TS wynika zatem, iż wtedy, gdy umowa ustanawia nie tylko stowarzyszenie, ale również współpracę między stronami, można wywnioskować, iż z punktu widzenia celu umowy, aby postanowienie zawarte w takiej umowie nadawało się do bezpośredniego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów indywidualnych, wystarczy, aby umawiające się strony zmierzały do wspierania ogólnej współpracy, w szczególności dotyczącej rynku pracy⁹⁷².

D. Sektorowa umowa międzynarodowa jako instrument uzupełniający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Sektorowe umowy międzynarodowe stanowią następną grupę umów międzynarodowych tworzących konstrukcję prawną EPS. Stanowią one osobny rodzaj umów międzynarodowych, których celem, w przeciwieństwie do umów kompleksowych, jest stworzenie konkretnych i szczegółowych zobowiązań dla UE i państwa sąsiedzkiego

⁹⁷¹ Sprawa C-18/90, pkt 21.

⁹⁷² Sprawa C-58/93, *Zoubir Yousofi przeciwko p. Belgii*, ECLI:EU:C:1994:160, pkt 16-18; sprawa C-103/94, *Zoulika Krid p. Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)*, ECLI:EU:C:1995:97, pkt 21-23; sprawa C-126/95, *A. Hallouzi-Choho p. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, ECLI:EU:C:1996:368, pkt 19 oraz sprawa C-113/97, *Henia Babahenini p. Belgii*, ECLI:EU:C:1998:13, pkt 17.

w danej określonej dziedzinie, której dotyczą. Stanowią one jakby przedłużenie, a zarazem konkretyzację i/lub uzupełnienie postanowień instrumentu podstawowego. Na uwagę zasługuje daleko posunięta unifikacja ich postanowień. Dotychczas w ramach EPS zawarte zostały następujące umowy sektorowe: umowa o readmisji oraz umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz.

1. Umowa o readmisji

Umieszczenie w umowach stowarzyszeniowych postanowień dotyczących readmisji obywateli państw trzecich oraz przewidujących zawarcie umów o readmisji nie jest kwestią nową, lecz wynika z wcześniejszej praktyki UE. Dokument Rady z 1999 r. w sprawie skutków wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu świadczy o chęci powiązania przez Radę, od 1995 r., kwestii repatriacji osób przebywających nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego z zawieraniem europejskich umów o stowarzyszeniu i współpracy oraz umów dotyczących klauzul readmisyjnych, które mają się w nich znaleźć⁹⁷³. W tym dokumencie zaproponowano więc dostosowanie owych „klauzul readmisyjnych” do nowych ram prawnych, podkreślając, że „repatriacja osób przebywających nielegalnie w państwie członkowskim jest jednym z celów polityki imigracyjnej”. Podkreślić należy, iż UE wdrożyła kompleksowe podejście do migracji, które obejmuje wysiłki na rzecz ograniczenia nieuregulowanej migracji, promowania legalnej migracji i mobilności, zmaksymalizowania wpływu migracji na rozwój, wyeliminowania przyczyn migracji oraz skutecznego zarządzania granicami, przy jednoczesnym zagwarantowaniu prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się na terenie UE. Zostało to odzwierciedlone w komunikacie w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji⁹⁷⁴ oraz w komunikacie pt. „Przymusowe wysiedlenie a rozwój”⁹⁷⁵ i powiązanych konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2016 r.⁹⁷⁶ Celem jest zintensyfikowanie współpracy w zakresie migracji i opracowanie nowego podejścia służącego zwiększeniu odporności i wzmocnieniu samodzielności osób przymusowo wysiedlonych i społeczności, które je przyjmują.

⁹⁷³ Skutki wejścia w życie traktatu z Amsterdamu dla klauzul readmisyjnych w umowach wspólnotowych oraz w umowach między Wspólnotą Europejską, jej państwami członkowskimi a państwami trzecimi (umowy mieszane) – Przyjęcie decyzji Rady, dokument 13409/99 z dnia 25.11.1999 r.

⁹⁷⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, COM (2016) 385 final.

⁹⁷⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności Przymusowe wysiedlenie a rozwój, COM (2016) 234 final.

⁹⁷⁶ Rada Europejska, Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2016 r.) – Konkluzje, EUCO 26/16, Bruksela, 28.6.2016 r.

Postanowienia regulujące kwestie poświęcone readmisji oraz zagadnieniom współpracy wizowej w przypadku państw sąsiedzkich znajdują się wyłącznie w zawartych umowach stowarzyszeniowych z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią, nie znajdziemy ich natomiast w postanowieniach PCA i Układów eurośródziemnomorskich z uwagi na fakt, iż zagadnienia te włączane były do tego typów umów dopiero po 1999 r. Artykuł 16 Umowy stowarzyszeniowej UE – Ukraina zatytułowany jest „Współpraca w zakresie migracji, azylu i zarządzania granicami”. Ustęp 1 potwierdza znaczenie wspólnego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wolę ustanowienia przez strony mechanizmu wszechstronnych konsultacji i dialogu we wszystkich kwestiach związanych z migracją, które powinny zostać włączone do krajowych strategii rozwojowych. W myśl ustępu 2 współpraca w tej dziedzinie będzie koncentrować się na czynnikach odpychających i przyciągających migracji, rozwoju i wdrażaniu prawodawstwa krajowego i praktyk krajowych w odniesieniu do ochrony i praw migrantów, opracowywaniu i stosowaniu prawodawstwa krajowego oraz praktyk krajowych w odniesieniu do ochrony międzynarodowej, na zasadach przyjmowania oraz prawach i statusie osób przyjętych, ustanowieniu skutecznej polityki zapobiegania mającej na celu rozwiązanie problemu obecności na ich terytoriach obywateli drugiej strony, którzy nie spełniają warunków wjazdu, przebywania lub stałego pobytu na terytorium zainteresowanej strony lub przestali je spełniać, przemytu ludzi oraz handlu ludźmi, kwestii powrotu osób w warunkach zapewniających poszanowanie ludzkiej godności, kwestiach uznanych za przedmiot wspólnego zainteresowania w dziedzinie wiz, bezpieczeństwa dokumentów podróży i zarządzania granicami, a także wreszcie na kwestiach związanych z migracją i rozwojem. Dokonując analizy postanowień niniejszego artykułu, należy stwierdzić, iż zawiera on albo deklaracje intencyjne, albo zobowiązania do podjęcia współpracy w danych obszarach, nie określając rzeczywistych sposobów realizacji tej współpracy ani celów, które mają zostać osiągnięte. Znajdziemy je natomiast w szczegółowych postanowieniach umów o readmisji, które ustanawiają wyraźne i jednoznaczne obowiązki, a także precyzują konkretne rezultaty, które należy osiągnąć („Ukraina przyjmuje”, „każde państwo członkowskie przyjmuje”), oraz przewidują instrumenty służące realizacji wyraźnie sformułowanego celu prawnego, którym jest rozszerzenie obowiązku readmisji na obywateli innych państw trzecich i bezpaństwowców. Z uwagi na fakt, iż obywatele państw sąsiedzkich migrują do UE o wiele częściej niż obywatele UE do państw sąsiedzkich, ramy współpracy w zakresie migracji zostały ukształtowane w sposób mający odzwierciedlać tę asymetrię i skupiają się raczej na zapewnieniu migrantom ochrony, na przeprowadzeniu refleksji w zakresie sprawiedliwego traktowania i integracji osób niebędących obywatelami, a także legalizacji ich sytuacji oraz przyznawaniu zezwoleń na pobyt ze względu na trudne położenie danej osoby lub z przyczyn humanitarnych. Te ramy stanowią cel art. 16 ust. 1 i 2 umowy stowarzyszeniowej UE – Ukraina.

W myśl konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju osiągnięcie milenijnych celów rozwoju problem „walki z nielegalną imigracją” wymaga realizacji „licznych działań na rzecz rozwoju obejmujących migrację i rozwój” oraz pogłębionego dialogu politycznego⁹⁷⁷. Działania podejmowane w tym względzie mają w szczególności dążyć do tego, aby „migracja stała się pozytywnym czynnikiem rozwoju”, który jest „najskuteczniejszym długofalowym rozwiązaniem wymuszonej i nielegalnej migracji”⁹⁷⁸. W konsensusie zwrócono się do KE o włączenie kwestii dotyczących migracji i uchodźców w krajowe i regionalne strategie i partnerstwa z zainteresowanymi państwami trzecimi⁹⁷⁹. Natomiast rozporządzenie nr 1905/2006 przyjęte przez PE i Radę przewiduje, że migracja będzie uwzględniona w ramach realizowanych programów tematycznych⁹⁸⁰. W jego motywie 16 przypomniano cele przedstawione w konkluzjach Rady Europejskiej, a mianowicie zwiększenie pomocy finansowej UE w obszarach dotyczących migracji lub z nią związanych w ramach jej stosunków z państwami trzecimi. Ten ostatni cel znalazł przełożenie na art. 5 ust. 2 lit. i), który przewiduje „stwarzanie korzystnych warunków współpracy z krajami partnerskimi oraz reform polityki w dziedzinie migracji i azylu, a także propagowanie inicjatyw związanych z budowaniem zdolności, aby zapewnić określenie i wprowadzanie w życie polityk migracyjnych sprzyjających rozwojowi w celu wyeliminowania pierwotnych przyczyn migracji”⁹⁸¹.

Jak podkreślono w pierwszym rozdziale, EPS ma na celu uniknięcie wytyczania nowych linii podziału pomiędzy UE i jej nowymi sąsiadami. Z tego powodu w zapisach Strategii duży nacisk KE położyła na współpracę w obszarach spraw wewnętrznych, w ramach którego postanowiła skoncentrować się na: poprawie systemów zarządzania granicami oraz poprawie ochrony dokumentów podróży; zintensyfikowaniu dialogu dotyczącego migracji; uproszczeniu procedur wizowych; readmisji; wprowadzeniu ułatwień wizowych, poprzez zawieranie umów o ułatwieniach wizowych; prowadzeniu dialogu dotyczącego migracji i azylu; współpracy dotyczącej zwalczania nielegalnej imigracji; wprowadzeniu i/lub usprawnieniu procedur dotyczących ubiegania się o azyl lub status uchodźcy; zarządzaniu granicami oraz poprawie ochrony dokumentów podróży, a także zwalczaniu rasizmu i ksenofobii⁹⁸². We wszystkich przyjętych przez KE komunikatach

⁹⁷⁷ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskiego i Komisji, Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju „Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. UE C 210 z 30.6.2017 r., s. 1-24 (konsensus europejski w sprawie rozwoju).

⁹⁷⁸ Punkty 38 i 40 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

⁹⁷⁹ Pkt 110 konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

⁹⁸⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dz.U. UE L 378 z 27.12.2006 r., s. 41.

⁹⁸¹ Art. 16 rozporządzenia nr 1905/2006.

⁹⁸² F. Trauner, I. Kruse, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New Security Approach in the Neighbourhood*, „CEPS Working Document” 2008, No 290.

mających na celu reformę założeń EPS ważne miejsce zajmują kwestie związane z migracją i mobilnością. Co ważniejsze, KE wskazuje, iż są to obszary istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa zainteresowanych podmiotów, które wymagają systematycznej poprawy. W przyjętym w 2006 r. komunikacie *W sprawie wzmocnienia EPS* KE wskazała, iż jej słabą stroną jest mobilność i zarządzanie granicami. Ułatwianie mobilności i zarządzanie migracją ma odbywać się poprzez uproszczenie procedur wizowych, wprowadzenie ułatwień wizowych, wyeliminowanie przeszkód utrudniających legalne podróże, np. w celach turystycznych, edukacyjnych i służbowych, zapewnienie sprawnego zarządzania mobilnością i migracją, a zwłaszcza rozwiązanie kwestii związanych z readmisją, w tym poprzez zawieranie umów o readmisji, współpraca w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji oraz skuteczne i efektywne zarządzanie granicami. W komunikacie zatytułowanym *Silna EPS* kwestie związane z możliwością przemieszczania się i komunikowania z innymi ludźmi są „sprawą najwyższej wagi”⁹⁸³. Z tego powodu KE po raz pierwszy zaproponowała wprowadzenie ułatwień dotyczących podróży krótkoterminowych oraz długoterminowe zmiany w dziedzinie zarządzania migracjami, łącznie z otwarciem rynków pracy państw członkowskich, jeżeli przyniosłoby to korzyści obu stronom, przyjęcie rozporządzenia regulującego zasady małego ruchu granicznego, zintensyfikowanie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz skuteczniejsze zwalczanie nielegalnej imigracji. Padła również propozycja wynegocjowania Partnerstw na rzecz mobilności, w ramach których państwa sąsiedzkie będą mogły skorzystać z szerszych możliwości legalnej migracji oraz pomocy UE w rozwijaniu zdolności do kontrolowania regionalnych ruchów migracyjnych. Natomiast w komunikacie zatytułowanym *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* KE zapisała, iż w obszarach współpracy dotyczących migracji i mobilności kontynuowany będzie proces wprowadzania ułatwień wizowych dla wybranych państw sąsiedzkich, rozwijane będą istniejące Partnerstwa na rzecz mobilności i ustanawiane nowe oraz zachęcane będą państwa członkowskie do korzystania w pełni z możliwości, jakie stwarza kodeks wizowy UE⁹⁸⁴.

1.1. Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

Zgodnie z postanowieniami PD oraz Agendy stowarzyszeniowej współpraca w ramach polityki migracyjnej ma następujące cele: ocenę skali zjawiska nielegalnej migracji z i do krajów partnerskich, przyjęcie odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego migracji, a zwłaszcza penalizacji nielegalnej migracji; wsparcie krajów członkowskich w efektywnym zarządzaniu przepływami migracyjnymi; zawarcie umów o readmisji;

⁹⁸³ Komunikat z 2007 r., s. 30.

⁹⁸⁴ Komunikat z 2011 r., s. 13.

zapewnienie właściwych warunków osobom przebywającym w ośrodkach dla nielegalnych imigrantów; przyjęcie przez kraje partnerskie norm i standardów międzynarodowych i UE oraz poprawę współpracy międzynarodowej w kwestiach dotyczących readmisji; implementację Konwencji ONZ dotyczącej statusu uchodźcy z 1951 r. i Protokołu dodatkowego z 1967 r.; rozwój ustawodawstwa wewnętrznego dotyczącego azylu, zgodnie ze standardami UE i ONZ; prowadzenie rejestrów i dokumentacji osób ubiegających się o azyl i status uchodźcy oraz zapewnienie właściwych warunków osobom przebywającym w ośrodkach dla uchodźców.

Formalny dialog dwustronny w powyższych kwestiach prowadzony jest na forum Rady Stowarzyszenia lub Rady Współpracy lub specjalnie w tym celu ustanowionym podkomitecie ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, ustanowionym z Gruzją w 2008 r., Armenią i Azerbejdżanem w 2010 r. oraz Mołdawią i Ukrainą w 2011 r. Pierwsze spotkanie miało miejsce w dniach 7-8 X 2013 r. w Luksemburgu, w trakcie którego przedstawiciele dyskutowali o następujących kwestiach: zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej, cyberprzestępczości oraz mobilności i migracji. Efektem tego spotkania było jednomyślne przyjęcie *Deklaracji o współpracy w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*⁹⁸⁵. Drugie posiedzenie podkomitetu miało miejsce w Rydze w dniu 29 I 2015 r., w trakcie którego dyskusja skupiła się wokół jednej kwestii, a mianowicie współpracy w zwalczaniu terroryzmu, w szczególności w obliczu ataku w Paryżu w styczniu 2015 r. Uczestnicy przyjęli wspólne oświadczenie, w którym podkreślili konieczność zacieśnienia współpracy w tym obszarze zarówno na poziomie narodowym, jak i UE⁹⁸⁶. Na poziomie wielostronnym współpraca w tych obszarach odbywa się w ramach Panelu PW ds. migracji i azylu, który został utworzony w 2011 r. i funkcjonuje w ramach platformy 1. Do jego głównych zadań należy wzmacnianie systemów azylowych i migracyjnych w ramach PW, intensyfikacja dialogu na temat migracji i azylu pomiędzy UE i wschodnimi państwami sąsiedzkimi oraz ułatwianie wymiany informacji i najlepszych praktyk w celu osiągnięcia jak najlepszej konwergencji ze standardami międzynarodowymi.

W celu ułatwienia przekazywania nielegalnych imigrantów pochodzących z państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego objętych EPS oraz nielegalnych imigrantów z państw trzecich, którzy na terytorium UE dostali się przez granice tych państw, UE zawarła z państwami sąsiedzkimi umowy o readmisji⁹⁸⁷. Dotychczas takie umowy

⁹⁸⁵ Joint Declaration on Eastern Partnership – Justice and Home Affairs Cooperation, Luxemburg, 8.10.2013, 14558/13.

⁹⁸⁶ Joint Statement following the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January, Brussels, 2.2.2015, 5855/15.

⁹⁸⁷ N. Rogers, S. Peers, *EC Readmission Agreements*, [w:] N. Rogers, S. Peers (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Leiden 2007, s. 88-102.

zostały zawarte z Mołdawią, Ukrainą i Gruzją⁹⁸⁸ oraz z Armenią i Azerbejdżanem⁹⁸⁹. Podstawą prawną zawarcia tej umowy jest art. 79 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym „Unia może zawrzeć z państwami trzecimi umowy o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności i pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw, z których oni przybywają”. Powyższe postanowienie oznacza, iż UE od wejścia w życie postanowień Traktatu Amsterdamskiego posiada kompetencję wyraźną do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji, których podstawowym celem jest zobowiązanie stron do przyjęcia własnych obywateli, a także obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium jednej ze stron, oraz wyrażenie zgody na tranzyt przez swoje terytorium osób deportowanych⁹⁹⁰. Zatem, w przeciwieństwie do umów stowarzyszeniowych, nie mają one charakteru mieszanego, a ich zawarcie zależy wyłącznie od decyzji UE.

Wszystkie zawarte dotychczas umowy o readmisji mają porównywalną treść i strukturę. We wszystkich podkreśla się istotny charakter przeciwdziałania nielegalnej imigracji, jak również konieczność ustanowienia na podstawie zasady wzajemności skutecznych i szybkich procedur. Readmisja dotyczy zarówno własnych obywateli umawiających się państw, jak i obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców. Wszystkie umowy określają też na zasadzie wzajemności w sposób dokładny procedury mające zastosowanie w szczególności w odniesieniu do treści wniosków, warunków ich składania, środków dowodowych w celu ustalenia obywatelstwa oraz, w przypadku bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, terminu rozpatrzenia wniosku, warunków przekazania i transportu osób objętych readmisją, zasad i procedur stosowanych przy operacjach tranzytu, ustalenia osób ponoszących koszty w związku z readmisją, zasad dotyczących ochrony danych i klauzuli braku wpływu na prawa, obowiązki i zakres odpowiedzialności wynikające z ogólnych norm prawa międzynarodowego. Umowy te są bez wątpienia bardziej kompleksowe niż postanowienia umów stowarzyszeniowych, które same w sobie nie mogą być utożsamiane z umową o readmisji.

W art. 2 wymienione zostały przypadki uzasadniające readmisję własnych obywateli, obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, a mianowicie: bezprawny wjazd na terytorium jednej ze stron, w sytuacji gdy w momencie wjazdu osoby takie posiadały

⁹⁸⁸ Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Mołdawią o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. UE L 334 z 19.12.2007 r., s. 149; Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. UE L 332 z 18.12.2007 r., s. 48-65; Umowa między Unią Europejską a Gruzją o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. UE L 52 z 25.2.2011 r., s. 45-65.

⁹⁸⁹ Umowa między Unią Europejską a Republiką Armenii o readmisji osób przebywających nielegalnie; Dz.U. UE L 289 z 31.10.2013 r., s. 13-29; Umowa między Unią Europejską a Republiką Azerbejdżanu o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. UE L 128 z 30.4.2014 r., s. 17-42.

⁹⁹⁰ M. Schieffer, *Community readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State Negotiations*, „European Journal of Migration and Law” 2008, No 5, s. 343-357.

ważne zezwolenie na pobyt wystawione przez państwo rozpatrujące wniosek lub gdy w momencie wjazdu posiadały ważną wizę wydaną przez państwo rozpatrujące wniosek i wjechały na terytorium państwa składającego wniosek bezpośrednio z państwa rozpatrującego wniosek⁹⁹¹. Ponadto ustanawiają one procedury identyfikacji takich osób i procedurę readmisji, które określone zostały w artykułach od 5 do 9 oraz umożliwiają ich szybki powrót na terytorium państwa, którego są obywatelami⁹⁹². Zgodnie z art. 8 ust. 1 właściwy organ państwa składającego wniosek o readmisję do właściwego organu rozpatrującego taki wniosek w ciągu roku od uzyskania informacji o tym, iż obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nie spełnia obowiązujących warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium tego państwa lub przestał je spełniać. Termin ten może ulec wydłużeniu o nie więcej niż 30 dni, jeżeli zaistnieją „przeszkody prawne lub faktyczne” uniemożliwiające złożenie wniosku w ustalonym terminie. Państwo rozpatrujące wniosek ma obowiązek udzielić odpowiedzi niezwłocznie, nie później niż w ciągu 14 dni kalendarzowych od daty otrzymania wniosku. Ponadto jeżeli zaistnieją „przeszkody prawne lub faktyczne” uniemożliwiające rozpatrzenie wniosku w ustalonym terminie, termin ten ulega wydłużeniu do maksymalnie 30 dni.

Na podstawie art. 15 utworzony został Wspólny Komitet ds. Migracji, w skład którego wchodzi przedstawiciele UE i kraju partnerskiego wspomagani przez ekspertów z państw członkowskich. Do jego kompetencji należą: nadzór nad stosowaniem postanowień niniejszej umowy, opracowanie wniosków i zaleceń dotyczących zmian w umowie oraz podejmowanie decyzji w sprawie uzgodnień wykonawczych niezbędnych do stosowania niniejszej umowy. Decyzje te mają charakter wiążący dla stron. Wejście w życie tych umów oznacza, że kraje partnerskie mają obowiązek przyjąć oprócz własnych obywateli również apatrydów i obywateli państw trzecich, jeżeli na terytorium UE dostali się oni przez granicę któregośkolwiek z tych państw⁹⁹³. Umowy o readmisji bazują na zasadzie wzajemności, co oznacza, iż takie same przepisy w kwestii readmisji mają zastosowanie w stosunku do obywateli UE, obywateli krajów partnerskich oraz apatrydów przebywających bez zezwolenia na terytorium jednej ze stron umowy.

1.2. Państwa basenu Morza Śródziemnego

Bilateralny dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa, którego celem jest rozszerzenie i ułatwienie regularnych kanałów migracji oraz mobilności obywateli między obywatelami krajów partnerskich a UE, prowadzony jest na podstawie zapisów PD i Priorytetów partnerstwa oraz na podstawie komunikatu KE zatytułowanego *Dialog*

⁹⁹¹ Art. 3.

⁹⁹² Art. 10-11.

⁹⁹³ Evaluation of the EU Readmission Agreements. The aggregated data for the chosen categories gathered by the Commission from the MS on a basis of a questionnaire, Brussels, 23.02.2011, SEC (2011) 210.

na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego⁹⁹⁴. Do zasadniczych powodów przyjęcia tego dokumentu należy zaliczyć wydarzenia, które mają miejsce w niektórych z tych państw, przede wszystkim konflikt wewnętrzny w Syrii oraz niestabilna sytuacja wewnętrzna w Libii. W dokumencie tym KE przedstawiła plan środków krótko-, średnio- i długoterminowych podjętych przez UE w zakresie zarządzania przepływami migrantów i uchodźców⁹⁹⁵.

Do środków krótko- i średnioterminowych dotyczących przepływów migrantów i uchodźców z państw południowego regionu Morza Śródziemnego KE zaliczyła: zapewnianie środków finansowych na pomoc humanitarną dla osób potrzebujących w Libii i państwach sąsiadujących oraz na repatriację osób uciekających przed konfliktem w Libii; wzmocnienie dodatkowymi zasobami technicznymi udostępnionymi przez państwa członkowskie koordynowanej przez FRONTEX wspólnej operacji „Hermes” w ramach europejskiej sieci patroli, przy jednoczesnej kontynuacji zarówno wspólnej operacji „Hermes”, jak i „Posejdon” tak długo, jak będzie to konieczne, dzięki zwiększeniu budżetu dostępnego dla FRONTEX-u przeznaczanego na sieć patroli; szybkie wzmocnienie kompetencji FRONTEX-u i udostępnienie mu większej liczby skutecznych narzędzi; wezwanie FRONTEX-u do przyspieszenia negocjacji w celu zawarcia ustaleń roboczych z właściwymi organami Egiptu, Maroka i Turcji, co do których dysponuje już mandatem, a także wezwanie do przyznania agencji w trybie pilnym mandatu do rozpoczęcia negocjacji w sprawie podobnych ustaleń roboczych z Tunezją; rozpoczęcie specjalnego wspólnego projektu operacyjnego UE – Tunezja w ramach szerszego zestawu środków dotyczących poprawy ogólnej sytuacji w zakresie nielegalnej migracji w regionie Morza Śródziemnego⁹⁹⁶. Projekt ten ma na celu zwiększenie zdolności władz Tunezji do kontrolowania swoich granic, zwalczania przemytu migrantów i handlu ludźmi, ułatwiania powrotów oraz reintegracji społecznej i zawodowej powracających migrantów, wspierania dostępu do legalnych kanałów migracji oraz traktowania migrantów wkraczających na terytorium Tunezji zgodnie z normami międzynarodowymi, w tym poprzez oferowanie azylu osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej.

Ponadto, niezwykle istotną kwestią jest równoległe udzielanie wsparcia władzom lokalnym najbardziej dotkniętym tym problemem państw członkowskich UE w radzeniu sobie z bezpośrednimi skutkami dla lokalnej gospodarki i infrastruktury napływu migrantów z Tunezji; dopilnowanie, by państwa członkowskie w pełni wykorzystywały

⁹⁹⁴ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, COM (2001) 292 final.

⁹⁹⁵ S. Carrera, *The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration*, „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe”, Brussels, June 2011, <https://www.cecol.com/search/book-detail?id=834220> [dostęp: 6.5.2020].

⁹⁹⁶ *Ibidem*, s. 3-6.

środki finansowe przydzielone im w ramach Funduszu Granic Zewnętrznych, Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców; zapewnienie dodatkowych środków z tych funduszy na wsparcie państw członkowskich dotkniętych sytuacjami nadzwyczajnymi, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego; wdrożenie regionalnego programu ochrony obejmującego Egipt, Libię i Tunezję, mającego na celu rozszerzenie możliwości w zakresie wsparcia uchodźców, którzy schronili się w tych państwach oraz w zakresie opracowania na szczeblu lokalnym prawodawstwa i zdolności administracyjnych umożliwiających postępowanie z tymi osobami zgodnie z normami międzynarodowymi⁹⁹⁷. Równie ważnym elementem regionalnych programów ochrony jest przesiedlanie; planowanie i realizacja przesiedlenia możliwie największej liczby osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z terytorium państw sąsiadujących z Libią do państw członkowskich UE i do innych państw, które będą skłonne przyjąć te osoby oraz szybkie osiągnięcie porozumienia w sprawie przyjęcia wniosku dotyczącego ustanowienia unijnego wspólnego programu przesiedleń w celu ułatwienia działań w zakresie przesiedleń⁹⁹⁸.

Długoterminowe partnerstwo na rzecz migracji i mobilności jest rozwijane dzięki trzem aspektom: po pierwsze, trwałemu wzrostowi gospodarczemu sprzyjającemu włączeniu społecznemu; po drugie, rozwojowi gospodarczemu z uwzględnieniem zatrudnienia i po trzecie współpracy w kwestiach społecznych. Zdaniem KE konieczne na tym etapie jest przyjęcie takich procedur prawnych, które zagwarantowałyby stronom, iż migracja i mobilność odbywałyby się w sposób efektywny i uporządkowany⁹⁹⁹. KE zaproponowała również rozpoczęcie dialogu na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa, którego celem jest wspieranie reform i zachęcanie do ich wprowadzania krajów partnerskich w celu poprawy bezpieczeństwa, ponadto kraje partnerskie mogą zaangażować się w ten dialog, gdyż stwarza on ich obywatelom możliwość większej mobilności do państw członkowskich UE¹⁰⁰⁰. Podstawowym instrumentem służącym jego intensyfikacji jest zawarcie Partnerstw na rzecz mobilności. Partnerstwa są uzgadniane na szczeblu politycznym między UE i jej państwami członkowskimi oraz krajem partnerskim i obejmują, zgodnie z wnioskami i uzgodnieniami obu stron, wszystkie środki (zarówno legislacyjne, jak i praktyczne) pozwalające zagwarantować, by przepływ osób między UE

⁹⁹⁷ P. Fargues, *Demography, Migration and Revolt in the Southern Mediterranean*, [w:] C. Merlini, O. Roy, *Arab Society in Revolt – The Western Mediterranean Challenge*, Washington 2012, s. 18-20.

⁹⁹⁸ A. Kuczała, *Sąsiad a jednak obcy. Polityka imigracyjna w relacjach euro-śródziemnomorskich*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor, *op. cit.*, s. 139-145; S. de Sousa Ferreira, *Migrations and the Arab Spring – a new security nexus?*, https://www.researchgate.net/publication/313773452_Migrations_and_the_Arab_Spring_-_a_new_security_nexus [dostęp: 17.9.2018].

⁹⁹⁹ S. Carrera, S. Blockmans, D. Gross, E. Guild, *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking stock and setting policy priorities*, „CEPS Essay” 2015, no 20.

¹⁰⁰⁰ R. Whitman, A.E. Juncos, *The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux*, „Journal of Common Market Studies” 2012, Vol. 50, s. 147-161.

a odnośnym państwem partnerskim był należycie zarządzany i odbywał się w bezpiecznym środowisku.

Oprócz rozwijania Partnerstw na rzecz mobilności państwa członkowskie UE powinny, zdaniem KE, rozważyć możliwość rozszerzenia obsługi konsularnej poprzez ustanowienie wspieranych przez UE wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych. Ponadto, według KE, należy zacieśnić lokalną współpracę w ramach Schengen i w pełni wykorzystać usprawnienia praktyczne i elastyczne rozwiązania, jakie zapewnia kodeks wizowy UE, w tym ograniczenie lub zniesienie opłat wizowych i wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu osobom podróżującym w dobrej wierze oraz określonym kategoriom osób (np. studentom, naukowcom i przedsiębiorcom). Ponadto UE zaoferowała krajom partnerskim regionu zawarcie umów w sprawie ułatwień wizowych. Natomiast w perspektywie długookresowej UE mogłaby rozważyć stopniowe wprowadzanie liberalizacji reżimu wizowego dla poszczególnych krajów partnerskich, uwzględniając ogólne stosunki z zainteresowanym partnerem i zakładając, że istniałyby warunki dla odpowiednio kontrolowanej i bezpiecznej mobilności¹⁰⁰¹.

Jak wspomniano wyżej, współpraca w obszarze migracji i mobilności odbywa się również na podstawie postanowień PD i Priorytetów partnerstwa zawartych z krajami partnerskimi basenu Morza Śródziemnego¹⁰⁰². Do zasadniczych celów współpracy w tych obszarach strony (z wyjątkiem Izraela) zaliczyły: rozwój kompleksowego i zrównoważonego dialogu związanego z różnymi kwestiami dotyczącymi mobilności takimi jak legalna migracja, sezonowa migracja, status migrantów pochodzących z krajów partnerskich w UE i status pracowników legalnie przebywających na terenie UE, azyl, readmisja, przepływ osób oraz kontrola nielegalnej imigracji; zapewnienie efektywnego zarządzania migracją poprzez wymianę informacji i doświadczeń dotyczącej legalnej migracji oraz wzmacnianie współpracy instytucjonalnej dotyczącej legalnej migracji pomiędzy UE i krajami partnerskimi; współpracę w zwalczaniu nielegalnej imigracji; readmisję; azyl oraz poprawę przepływu osób. W przypadku Izraela do celów współpracy zaliczono: efektywne zarządzanie migracją poprzez ustanowienie dialogu w tym obszarze, wymianę informacji i dobrych praktyk, współpracę w zwalczaniu nielegalnej imigracji i szlaków tranzytowych i azyl¹⁰⁰³.

Współpraca wielostronna dotycząca powyższych zagadnień odbywa się w ramach programu EUROMED Migracja funkcjonującego w ramach procesu barcelońskiego. Ma

¹⁰⁰¹ C.J. Völker, *op. cit.*, s. 263-282.

¹⁰⁰² A.G. Yıldız, *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*, Palgrave Macmillan UK 2016; M. Emerson, G. Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessment and Open Issues*, „CEPS Policy Brief” 2007, No 220, s. 5.

¹⁰⁰³ S.S. Ferreira, *Re-thinking the Euro-Mediterranean Relations after Arab Spring. Thinking Out of the Box: Devising New European Policies to Face the Arab Spring*, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwip1414.pdf> [dostęp: 23.04.2019].

on na celu ustanowienie kompleksowego, konstruktywnego i operacyjnego dialogu na szczeblu regionalnym, w ramach którego szczególna uwaga ma zostać poświęcona wzmocnieniu instrumentów i zdolności krajów partnerskich do rozwoju spójnej polityki migracyjnej. Program ten oparty jest na dwóch filarach. Filar pierwszy obejmuje dialog regionalny poświęcony następującym zagadnieniom: legalnej migracji, migracji nieregularnej oraz ochrony międzynarodowej. Natomiast drugi filar obejmuje tworzenie zróżnicowanych szkoleniowych programów narodowych oraz programów wsparcia technicznego obejmujących działania na małą skalę¹⁰⁰⁴.

2. Umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz

Wspólna polityka wizowa UE jest kluczowym elementem dla zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Ułatwia ona zgodne z prawem podróżowanie do UE i odegrała istotną rolę przy zapewnianiu harmonizacji praktyk państw członkowskich w zakresie wydawania wiz. Jednak w ostatnich latach przekształciła się ona z polityki wewnętrznej w narzędzie w zakresie stosunków zewnętrznych, które ma coraz większe znaczenie dla UE, głównie z uwagi na fakt, iż środowisko jej funkcjonowania zmieniło się diametralnie. Wyzwania w zakresie migracji i bezpieczeństwa, które pojawiły się w ostatnich latach, sprawiły, że debata polityczna dotycząca obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych, a szczególnie polityki wizowej, przesunęła się w kierunku ponownej oceny równowagi między obawami związanymi z migracją i bezpieczeństwem, względami gospodarczymi a stosunkami zewnętrznymi w ujęciu ogólnym.

W ostatnich latach zwrócono większą uwagę na cele kodeksu wizowego, jakimi są zapobieganie ryzyku nielegalnej migracji i ryzyku pod względem bezpieczeństwa. Kluczowym czynnikiem przyciągającym nielegalne przepływy migracyjne do UE jest fakt, iż państwa członkowskie mają ogromne trudności z odsyłaniem zatrzymanych migrantów o nieregulowanym statusie do ich państw pochodzenia, co wynika z braku współpracy ze strony organów tych państw w zakresie przychylnego rozpatrywania składanych przez państwa członkowskie wniosków o readmisję. W tym kontekście polityka wizowa ma odgrywać skuteczniejszą rolę we współpracy UE z państwami trzecimi, szczególnie w zakresie zarządzania migracjami, uwzględniając również fakt, że część migrantów o nieregulowanym statusie, którzy mają zostać odesłani, wjechała do UE legalnie na podstawie wiz, przekraczając jednak okres dozwolonego pobytu¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰⁴ Więcej szczegółowych informacji na temat programu EUROMED Migracja znajduje się na stronie: <http://www.euromed-migration.eu/> [dostęp: 3.07.2018].

¹⁰⁰⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, Dostosowanie wspólnej polityki wizowej do nowych wyzwań, COM (2018) 251 final.

W związku z tym Rada Europejska podczas posiedzenia, które miało miejsce w czerwcu 2017 r., wezwała do „ponownej oceny polityki wizowej stosowanej wobec państw trzecich, stosownie do potrzeb”, która ma być środkiem pozwalającym poczynić rzeczywiste postępy w zakresie polityki powrotowej i readmisyjnej¹⁰⁰⁶.

Swoboda przemieszczania się na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych wymaga, aby granice zewnętrzne tego obszaru były skutecznie zarządzane w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Brak kontroli na granicach wewnętrznych wymaga zatem prawidłowego zarządzania granicami zewnętrznymi, w ramach którego każde państwo członkowskie lub państwo stowarzyszone ma obowiązek kontrolować granicę zewnętrzną w imieniu pozostałych państw. Podstawa prawna zawarcia umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz znajduje się w art. 77 ust. 2 lit. a TFUE, zgodnie z którym PE i Rada posiadają kompetencje do przyjmowania środków dotyczących wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu, kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne, wszelkich środków niezbędnych do stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi oraz braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych. Powyższe postanowienie oznacza, iż w przypadku umów o ułatwieniach wizowych UE posiada kompetencję dorozumianą do ich zawarcia, w przeciwieństwie do umów o readmisji, w przypadku których kompetencja ta wyrażona została w sposób wyraźny. Stronami takiej umowy są UE z jednej strony i państwo trzecie z drugiej strony. Nie ma ona zatem charakteru mieszanego.

2.1. Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego

Do zasadniczych celów współpracy pomiędzy UE i krajami partnerskimi w zakresie polityki wizowej i zasad przekraczania granic należą: rozwój efektywnego i kompleksowego systemu zarządzania granicami; wzmocnienie współpracy pomiędzy organami wewnętrznymi w zakresie zarządzania granicami oraz współpracy z państwami sąsiedzkimi; nowelizacja ustawodawstwa wewnętrznego i procedur dotyczących zintegrowanego systemu zarządzania granicami; poprawa infrastruktury granicznej; rozwój systemu szkoleń dla pracowników służb granicznych; współpraca z agencją FRONTEX; intensyfikacja współpracy międzynarodowej w tym zakresie pomiędzy krajami partnerskimi i UE oraz pomiędzy krajami partnerskimi oraz wzmocnienie dialogu dotyczącego polityki wizowej, zwłaszcza zawarcie umów dotyczących ułatwień wizowych.

¹⁰⁰⁶ Rada Europejska, Posiedzenie Rady Europejskiej (22 i 23 czerwca 2017 r.) – Konkluzje, EUCO 8/17, Bruksela, 23.6.2017 r., s. 10-11.

Ze wszystkimi partnerami z Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego UE zawarła umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz¹⁰⁰⁷. W przypadku obywateli Mołdawii obowiązek wizowy został zniesiony w dniu 27 XI 2013 r., Gruzji w dniu 9 III 2016 r., a Ukrainy w dniu 26 IV 2016 r. Natomiast w przypadku państw Kaukazu Południowego obowiązek wizowy nie został zniesiony, zawarte zostały bilateralne umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz. W przypadku Armenii w dniu 15 XII 2012 r., a Azerbejdżanu w dniu 8 XI 2013 r.¹⁰⁰⁸

Celem takich umów jest wprowadzenie ułatwień wizowych dla obywateli krajów partnerskich planujących pobyt nie dłuższy niż 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, co oznacza, iż wspólna polityka wizowa UE dotyczy wyłącznie wiz krótkoterminowych, gdyż planowany pobyt na terytorium jednej z jej stron nie może przekraczać trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie. Ponadto zgodnie z art. 5 placówki dyplomatyczne lub urzędy konsularne mogą również wydać wizy wielokrotnego wjazdu, których okres ważności nie może przekroczyć pięciu lat i dotyczy to wyłącznie pięciu kategorii osób: członków rządu, parlamentów krajowych, lokalnych lub regionalnych, sądów konstytucyjnych i najwyższych; stałych członków oficjalnych delegacji; małżonków lub dzieci poniżej 21. roku życia; przedsiębiorców i przedstawicieli organizacji przedsiębiorców oraz dziennikarzy. Opłata za rozpatrzenie wniosku wynosi 35 euro, jednakże w art. 6 ust. 4 wymienionych jest czternaście kategorii osób, od których ta opłata nie jest pobierana i do tej grupy należą m.in.: osoby bliskie, uczniowie, studenci, nauczyciele, osoby niepełnosprawne i ich opiekunowie, dzieci poniżej 18. roku życia, emeryci czy renciści. Rozpatrzenie wniosku przez ambasadę lub konsulnat powinno nastąpić w ciągu dziesięciu dni kalendarzowych od wpłynięcia wniosku i dokumentów. W „nagłych przypadkach” termin ten nie powinien przekraczać dwóch dni. Utworzony został Wspólny Komitet Ekspertów, w skład którego wchodzi przedstawiciele UE i kraju partnerskiego, wspierani przez ekspertów z państw członkowskich. Do jego kompetencji należą: kontrola nad wykonywaniem postanowień niniejszej umowy; opracowanie wniosków i zaleceń dotyczących zmian w umowie oraz rozstrzyganie sporów dotyczących interpretacji i stosowania postanowień niniejszej umowy. Wszystkie umowy zostały zawarte na czas nieokreślony. Każdej ze stron przysługuje prawo do jej pisemnego wypowiedzenia. Termin wypowiedzenia wynosi 90 dni od daty powiadomienia.

¹⁰⁰⁷ Umowa między Unią Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. UE L 332/68 z 18.12.2007 r., Umowa między Unią Europejską a Gruzją o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. UE L 52/34 z 25.2.2011 r., Umowa między Unią Europejską a Mołdawią o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. UE L 168/3 z 20.06.2013 r.

¹⁰⁰⁸ Umowa między Unią Europejską a Republiką Armenii o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. UE L 289 z 31.10.2013 r., s. 2-11; Umowa między Unią Europejską a Republiką Azerbejdżanu o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. UE L 128 z 30.4.2014 r., s. 49-60.

2.2. Państwa basenu Morza Śródziemnego

W przypadku współpracy z państwami basenu Morza Śródziemnego dotyczącej kwestii przekraczania granic i polityki wizowej do głównych jej celów należą: intensyfikacja współpracy mającej na celu efektywne zarządzanie granicami zwłaszcza poprzez rozwój systemu szkoleń dla pracowników służb granicznych; współpraca z agencją FRONTEX; poprawa zdolności organizacyjnych punktów kontroli granicznej; współpraca z państwami sąsiedzkimi w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi; rozwój współpracy transgranicznej i regionalnej pomiędzy odpowiednimi instytucjami krajowymi; zwalczanie przestępczości zorganizowanej oraz azyl.

W przeciwieństwie do krajów partnerskich z Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w PD zawartych z państwami basenu Morza Śródziemnego nie znajdziemy postanowień dotyczących współpracy wizowej. Odbyna się ona w ramach tzw. globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności (GPMM)¹⁰⁰⁹. GPMM stanowi ramy zewnętrznej polityki migracyjnej UE skierowane do państw trzecich, w ramach którego kwestie migracji i mobilności traktowane są w sposób kompleksowy, gdyż obejmują następujące kwestie: organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności; zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi; promowanie ochrony międzynarodowej i wzmocnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej oraz optymalizowanie wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju¹⁰¹⁰. Jednocześnie w jego ramach priorytetem jest współpraca z najbliższymi sąsiadami, zwłaszcza państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, w przypadku których kwestie dotyczące migracji i mobilności są ściśle powiązane ze współpracą polityczną, gospodarczą, społeczną i w dziedzinie bezpieczeństwa, a dialogi odbywają się zarówno w kontekście regionalnym, jak i na poziomie dwustronnym¹⁰¹¹. GPMM wdrażane jest za pomocą: po pierwsze, instrumentów prawnie wiążących takich jak umowa o ułatwieniach wizowych i umowa o readmisji; po drugie, instrumentów politycznych takich jak: dwustronne i regionalne dialogi polityczne, oraz porozumienia niewiążące prawnie takie jak: Partnerstwa na rzecz mobilności; i po trzecie, wsparcia operacyjnego i budowania zdolności, zwłaszcza za pośrednictwem agencji UE takich jak: FRONTEX, EASO i ETF, oraz po czwarte, instrumentów pomocy technicznej, takich jak MIEUX i TAIEX¹⁰¹².

¹⁰⁰⁹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, COM (2011) 743 final.

¹⁰¹⁰ *Ibidem*, s. 7.

¹⁰¹¹ *Ibidem*, s. 8.

¹⁰¹² FRONTEX to europejska agencja ds. współpracy operacyjnej na zewnętrznych granicach. EASO to Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu. ETF – Europejska Fundacja Kształcenia. TAIEX to Instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji, którym zarządza Komisja Europejska. MIEUX to wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej i ICMPD, która ma na celu zwiększanie zdolności krajów partnerskich w zakresie zarządzania migracją.

Zaznaczyć należy, iż w przeciwieństwie do państw Europy Wschodniej z państwami tego regionu dotychczas nie zostały zawarte żadne umowy mające na celu liberalizację polityki wizowej. Jednakże w dniu 4 X 2013 r. UE rozpoczęła z Marokiem negocjacje mające na celu zawarcie umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz, w dniu 12 X 2016 r. z Tunezją, a w dniu 8 XI 2016 r. z Jordanią i Libanem.

E. Wnioski

W niniejszym rozdziale zostały wyróżnione i scharakteryzowane instrumenty centralne konstrukcji prawnej EPS. Z dokonanej analizy wynika, iż w ramach tej kategorii instrumentów UE w relacjach z państwem sąsiedzkim posługuje się kompleksową umową międzynarodową, która w analizowanym przypadku ma charakter instrumentu podstawowego, oraz umową sektorową, która w ramach tej kategorii instrumentów uzupełnia postanowienia umowy kompleksowej o zagadnienia, których ona sama nie reguluje lub reguluje w sposób bardzo ogólny. Zatem w ramach tej kategorii instrumentów widoczna jest ich hierarchia.

Pierwsze, a zarazem najwyższe miejsce w konstrukcji prawnej EPS zajmuje kompleksowa umowa międzynarodowa, której istnienie warunkuje nawiązanie współpracy w ramach EPS. Występują również umowy sektorowe, mające charakter szczegółowy i uzupełniający wzajemną współpracę o pewne szczególne obszary, które w umowie kompleksowej albo nie zostały w ogóle ujęte lub zostały ujęte, jednakże w sposób bardzo ogólny. Co jednak jest warte podkreślenia, ich zawarcie przewidziane zostało nie w postanowieniach instrumentu centralnego, ale w zapisach Strategii, która jako komunikat KE nie ma charakteru wiążącego prawnie. Umowa stowarzyszeniowa i PCA odgrywają zatem zasadniczą rolę w ramach EPS, gdyż zgodnie z zasadą komplementarności polityka ta ma uzupełniający charakter w stosunku do współpracy, która odbywa się na ich podstawie. Fakt ten oznacza, iż w przypadku ich braku państwo sąsiedzkie nie może uczestniczyć we współpracy w ramach EPS. Zatem brak kompleksowej umowy międzynarodowej jako instrumentu podstawowego regulującej całość wzajemnych relacji pomiędzy UE i państwem sąsiedzkim *ex lege* przesądza o braku możliwości nawiązania takiej współpracy. Z tego powodu warunkiem niezbędnym do nadania EPS wymiaru zewnętrznego jest istnienie kompleksowej umowy międzynarodowej, która w sposób całościowy reguluje współpracę pomiędzy UE i państwem sąsiedzkim, która w tym przypadku posiada charakter instrumentu podstawowego. W przypadku jej braku EPS posiada wyłącznie charakter wewnętrzny i nieoperacyjny, wymiar zewnętrzny i operacyjny nadaje jej bowiem kompleksowa umowa międzynarodowa, w analizowanym przypadku umowa stowarzyszeniowa lub PCA. Jak wskazano w niniejszym rozdziale,

w ramach EPS zawierane są również bilateralne umowy sektorowe, które szczegółowo regulują współpracę w danym konkretnym obszarze, niemniej jednak, jak wynika z przeprowadzonej analizy, ogólne przepisy dotyczące współpracy w danej szczególnej dziedzinie, np. readmisji oraz polityki wizowej, są w sposób ogólny już uregulowane w umowie stowarzyszeniowej, ale nie w postanowieniach PCA. Mimo że mają one charakter samodzielny, co oznacza, iż nie są one częścią kompleksowych umów międzynarodowych, to dopiero łączna analiza ich postanowień pozwala ukształtować całościowy obraz relacji pomiędzy UE a państwem sąsiedzkim w ramach tej polityki.

Przedstawiona w niniejszym rozdziale analiza zakresów materialnych zawartych w ramach EPS umów międzynarodowych potwierdza główne założenie, jakim kierowała się UE, tworząc tę politykę i podejmując decyzję o objęciu jej ramami tak bardzo różniących się od siebie państw sąsiedzkich. Zróżnicowanie widoczne jest na wielu płaszczyznach. Po pierwsze, wybrane zostały różne modele kształtowania relacji z państwami sąsiedzkimi na podstawie zawartego już porozumienia międzynarodowego. Obowiązuje PCA i umowa stowarzyszeniowa, niemniej jednak na tej płaszczyźnie widoczna jest ewolucja podejścia UE i państw członkowskich do współpracy z państwami sąsiedzkimi polegająca na „pogłębianiu” i „zacieśnianiu” wzajemnych relacji, które przejawia się w systematycznym zastępowaniu niepreferencyjnych PCA umową stowarzyszeniową. Po drugie, nastąpiło wyraźne zróżnicowanie materialne postanowień zawartych już umów międzynarodowych, które zwłaszcza widoczne jest w różnych modelach współpracy, np. w obszarze readmisji, kontroli granicznej i ułatwień w wydawaniu wiz, w przeciwieństwie do postanowień umów stowarzyszeniowych, gdzie różnice uwidaczniają się dopiero po dokonaniu szczegółowej analizy konkretnych postanowień. Trzecim obszarem, w ramach którego zróżnicowanie staje się szczególnie widoczne, jest wsparcie finansowe. Każde z państw sąsiedzkich je otrzymało, jednakże w różnej wysokości, różnych formach i na różne programy.

Rozdział V

Instrumenty uzupełniające konstrukcji prawnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

A. Uwagi ogólne

Kategoria instrumentów uzupełniających konstrukcję prawną złożona jest z dwóch grup instrumentów. W skład pierwszej z nich – instrumentów wykonawczych – wchodzi porozumienia niewiążące prawnie, które dla potrzeb niniejszej pracy podzielone zostały na kompleksowe i sektorowe porozumienia niewiążące prawnie. Zaliczają się one jednocześnie do instrumentów zewnętrznych (międzynarodowych). Zawierane są przez te same podmioty, co w przypadku instrumentów centralnych, jednak w przeciwieństwie do nich, zgodnie z zasadą zróżnicowania, ich treść jest różna i zawsze zależy od bieżących potrzeb państwa sąsiedzkiego. Podobnie jak w przypadku instrumentów centralnych, możemy podzielić je na kompleksowe porozumienia niewiążące prawnie, regulujące ogólne i ramowe zasady współpracy, takie jak: PD, Agenda stowarzyszeniowa, Priorytety partnerstwa oraz sektorowe porozumienia niewiążące prawnie regulujące wyłącznie jeden konkretny obszar współpracy. Do tej grupy zaliczymy: Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym oraz Partnerstwo na rzecz mobilności. Druga grupa instrumentów uzupełniających złożona jest w chwili obecnej wyłącznie z jednego instrumentu – instrumentu finansowego, funkcjonującego na podstawie rozporządzenia. Jest to zatem instrument wewnętrzny (unijny) o charakterze wiążącym prawnie. Katalog instrumentów wewnętrznych prawnie wiążących zawarty jest w art. 288 TFUE, zgodnie z którym „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom

krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów”¹⁰¹³. Zatem, zgodnie z postanowieniami niniejszego ustępu, wymienione powyżej akty prawne służą wykonywaniu kompetencji UE jako organizacji międzynarodowej. Na uwagę zasługuje fakt, iż pomimo że są to akty UE o charakterze wewnętrznym i oczywiście prawnie wiążącym, to również odgrywają ważną rolę w unijnej polityce zewnętrznej. Rozporządzenie wpływa na działania zewnętrzne UE w co najmniej dwojaki sposób: po pierwsze może regulować obszar należący całkowicie do polityki zewnętrznej, np. bardzo ważne z punktu widzenia EPS rozporządzenie nr 232/2014 przyjęte w dniu 11 III 2014 r. przez PE i Radę ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa¹⁰¹⁴, po drugie mogą organizować jeden z aspektów polityki wewnętrznej, jednocześnie w pewnym stopniu wpływając na stosunki zewnętrzne, np. rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 847/2004 w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi¹⁰¹⁵ lub rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych¹⁰¹⁶. W przeciwieństwie do rozporządzeń dyrektywy bardzo rzadko dotyczą działań zewnętrznych UE. Najczęściej sytuacja taka ma miejsce w przypadku, gdy dyrektywa reguluje pewien aspekt funkcjonowania rynku wewnętrznego, wpływając jednocześnie na wymiar międzynarodowy, np. dyrektywa Rady 2004/67/WE dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego¹⁰¹⁷. Decyzje również mogą mieć duże znaczenie dla relacji zewnętrznych UE, np. decyzja PE i Rady 994/2012/UE w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi¹⁰¹⁸.

Instytucje UE nie posiadają swobodnego prawa do wyboru innej formy aktu niż ta, która została przewidziana w konkretnym przepisie traktatu. Na podstawie art. 13 ust. 2 TUE każda instytucja powinna działać w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.

¹⁰¹³ J.C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010.

¹⁰¹⁴ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. L 310/1 z 9.11. 2006 r.

¹⁰¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. UE L 157/7 z 30.4. 2004 r.

¹⁰¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych, Dz.U. UE L 177/6 z 4.7. 2008 r.

¹⁰¹⁷ Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, Dz.U. L 127 z 29.04.2004 r., s. 92-96.

¹⁰¹⁸ Decyzja PE i Rady 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. UE L 299 z 27.10.2012 r., s. 13-17.

Postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej UE, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji¹⁰¹⁹. Równowaga instytucjonalna to nic innego jak wyraz klasycznej zasady przestrzegania uprawnień przyznanych, a zasadę lojalnej współpracy można postrzegać jako instrument umożliwiający w najlepszy możliwy sposób ukształtowanie sądowej kontroli poszanowania równowagi instytucjonalnej¹⁰²⁰. Ponadto, co również wynika z orzecznictwa TS, zasady dotyczące wyrażenia woli przez instytucje UE zostały ustalone przez traktaty i nie pozostają w dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji, a jedynie traktaty mogą, w szczególnych przypadkach, upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nich procedury decyzyjnej¹⁰²¹. Natomiast sama praktyka unijnych instytucji nie może prowadzić do odchodzenia od norm traktatu, a w konsekwencji nie może stanowić precedensu wiążącego te instytucje¹⁰²².

Zatem instytucje UE nie mają swobody w odstępowaniu od formy aktu przewidzianej przez właściwe postanowienie traktatu. Niezachowanie przez instytucję formy prawnej przewidzianej w traktatach stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych mogące skutkować stwierdzeniem nieważności aktu, jeżeli niezachowanie tej formy grozi powstaniem wątpliwości co do charakteru rzeczzonego aktu lub procedury, według jakiej należało go przyjąć, naruszając tym samym pewność prawa. Powyższą kwestią zajmował się TS w wyroku wydanym 25 X 2017 r. w sprawie *Komisja przeciwko Radzie*. Sprawa powyższa dotyczyła stwierdzenia nieważności konkluzji Rady na Światową Konferencję Radiokomunikacyjną 2015, Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego, przyjętych w dniu 26 X 2015 r., ponieważ Rada naruszyła art. 218 ust. 9 TFUE, ustalając stanowisko, które ma być zajęte w imieniu UE w rozumieniu tego postanowienia, w formie konkluzji, nie zaś decyzji, jak proponowała KE¹⁰²³. Zgodnie bowiem z postanowieniami z art. 218 ust. 9 TFUE stanowisko, które ma być zajęte w imieniu UE w rozumieniu tego postanowienia, jest przyjmowane przez Radę w formie

¹⁰¹⁹ A. Aust, *The theory and practice of informal international instruments*, „International & Comparative Law Quarterly” 1986, no 35, s. 787; J. Etienne, *Le principe de l'équilibre institutionnel, manifestation et condition de l'État de droit*, [w:] *L'état de droit en droit international. Colloque de Bruxelles*, Paris 2009, s. 249; sprawa C-409/13, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:217, pkt 64; sprawa C-73/14, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:663, pkt 61; sprawa C-660/13, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2016:616, pkt 31-32.

¹⁰²⁰ Ch. Delcourt, *op. cit.*, s. 464.

¹⁰²¹ Sprawa C-133/06, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2008:257, pkt 54; sprawy połączone C-643/15 i C-647/15, *Słowacja i Węgry p. Radzie*, ECLI:EU:C:2017:631, pkt 149.

¹⁰²² Sprawa C-133/06, pkt 60 i opinia 1/08, pkt 172.

¹⁰²³ Zgodnie z postanowieniami art. 218 ust. 9 TFUE „Rada, na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przyjmuje decyzję ustalającą stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjmować akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

„decyzji”. Przyjmując zaskarżony akt w formie konkluzji, Rada zastosowała więc inną formę prawną niż ta przewidziana w traktacie. Ponadto dokonany przez Radę wybór, aby przyjąć zaskarżony akt w formie konkluzji, a nie decyzji, spowodował powstanie wątpliwości, jeśli chodzi o procedurę, według jakiej należało go przyjąć. Zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE decyzje ustalające stanowisko, które ma być zajęte w imieniu UE, są przyjmowane przez Radę na wniosek KE lub Wysokiego Przedstawiciela, a z orzecznictwa TS wynika, że zgodnie z art. 16 ust. 3 TUE Rada przyjmuje takie decyzje większością kwalifikowaną¹⁰²⁴. Natomiast traktaty milczą na temat procedury, zgodnie z jaką mają być przyjmowane konkluzje Rady, gdyż jest to forma prawna nieprzewidziana w traktatach. Rada twierdziła, że chociaż zaskarżony akt został przyjęty w formie konkluzji, to jednak do jego przyjęcia miała zastosowanie procedura przewidziana w art. 218 ust. 9 TFUE i zgodnie z nią został on rzeczywiście przyjęty. Zdaniem TS odstępianie od formy prawnej przewidzianej w art. 218 ust. 9 TFUE i niewskazanie podstawy prawnej powodują niejasność co do charakteru i zakresu prawnego zaskarżonego aktu, a także co do procedury, zgodnie z którą powinien on zostać przyjęty, gdyż ta niejasność mogła osłabić UE przy obronie jej stanowiska na forum Światowej Konferencji Radiokomunikacyjnej 2015. Z powyższych powodów TS orzekł nieważność przyjętych przez Radę konkluzji¹⁰²⁵.

Przyjmując konkretny akt prawny, instytucja zobowiązana jest wskazać podstawę prawną jego przyjęcia. Obowiązek powyższy wynika z zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 5 ust. 2 TUE. Wybór właściwej podstawy prawnej ma znaczenie konstytucyjne, ponieważ posiadając tylko kompetencje powierzone, UE musi powiązać akty, które przyjmuje, z upoważniającym ją do tego postanowieniem traktatu¹⁰²⁶. Wskazanie podstawy prawnej ma znaczenie dla zachowania uprawnień instytucji UE, których dotyczy procedura przyjęcia aktu¹⁰²⁷. Ponadto wskazanie podstawy prawnej jest konieczne ze względu na obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 296 TFUE. Obowiązek ten, uzasadniony w szczególności kontrolą sądową, której powinien móc dokonać TS, należy, co do zasady, stosować do każdego aktu mogącego powodować skutki prawne. Wreszcie, zgodnie z zasadą pewności prawa, każdy akt, mający wywołać skutki prawne, wywodzi swój wiążący charakter z przepisu prawa UE, który należy wyraźnie wskazać jako podstawę prawną i który określa formę prawną, jaka ma być nadana temu aktowi¹⁰²⁸.

¹⁰²⁴ Sprawa C-81/13, *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2449, pkt 66 oraz, bardziej jednoznacznie, opinia rzecznik generalnej Kokott w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2114, pkt 98.

¹⁰²⁵ Sprawa C-370/07, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2009:590, pkt 49.

¹⁰²⁶ Opinia 1/15 Przekazywanie danych dotyczących przelotu pasażera z Unii do Kanady z dnia 26.7.2017 r., ECLI:EU:C:2017:592, pkt 71.

¹⁰²⁷ Sprawa C-370/07, pkt 48.

¹⁰²⁸ Sprawa C-361/14 P, *Komisja p. McBride i in.*, ECLI:EU:C:2016:434, pkt 47; sprawa C-687/15, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2017:803, pkt 43-44.

TS wielokrotnie podkreślał, iż obowiązek uzasadniania wymaga, „aby wszystkie akty zawierały przedstawienie motywów, które skłoniły instytucję do ich wydania, tak aby mógł wykonywać przysługującą mu kontrolę i aby zarówno państwa członkowskie, jak i zainteresowane osoby trzecie znały warunki, na jakich instytucje wspólnotowe zastosowały traktat”¹⁰²⁹. Obowiązek wskazania podstawy prawnej aktu wchodzi w zakres obowiązku uzasadnienia¹⁰³⁰. Jednakże brak przywołania konkretnej podstawy prawnej aktu nie może stanowić naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, kiedy podstawa prawna aktu może zostać określona na podstawie innych jego elementów.

Wskazanie podstawy prawnej ustala podział kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi. Natomiast sam wymóg uzasadnienia oceniany jest przez TS poprzez pryzmat charakteru danego aktu i jego kontekstu¹⁰³¹. Zatem wskazanie podstawy prawnej powinno być uważane, co do zasady, za minimalną przesłankę pozwalającą na spełnienie wymogu uzasadnienia, z uwagi na to, iż UE musi powiązać przyjęty akt z postanowieniem traktatu, które ją do jego przyjęcia upoważnia. Wybór podstawy prawnej aktu UE przyjętego w celu zawarcia umowy międzynarodowej powinien opierać się na czynnikach obiektywnych pozwalających na kontrolę sądową, wśród których znajdują się w szczególności cel oraz treść tego aktu¹⁰³². W przypadku gdy analiza unijnego aktu prawnego wykaże, że omawiany akt ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu, lub takiego elementu składowego¹⁰³³. Na zasadzie wyjątku, jeśli się wykaże, że akt realizuje kilka celów związanych ze sobą w sposób nierozłączny, z których to celów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, akt taki należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych¹⁰³⁴. Niemniej jednak użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne. Podkreślić jednak wyraźnie należy, iż umowy międzynarodowe mogą mieć na celu osiągnięcie jednocześnie różnorodnych celów, dlatego też zawieranie takich umów przez UE może w systemie prawnym Unii Europejskiej wiązać się z powstaniem pewnych specyficznych kwestii prawnych.

¹⁰²⁹ Sprawa C-370/07, pkt 37-39.

¹⁰³⁰ Sprawa 203/86, *Hiszpania p. Radzie*, ECLI:EU:C:1988:420, pkt 36-38.

¹⁰³¹ Sprawa C-333/07, *Société Régie Networks p. Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, ECLI:EU:C:2008:764, pkt 63.

¹⁰³² Opinia 2/00 Protokół z Kartagony, ECLI:EU:C:2001:664, pkt 22; sprawa C-130/10, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2012:472, pkt 42.

¹⁰³³ Sprawa C-490/10, *Parlament Europejski p. Radzie*, ECLI:EU:C:2012:525, pkt 45; sprawa C-137/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2013:675, pkt 52-53.

¹⁰³⁴ Sprawa C-490/10, pkt 46; sprawa C-377/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:1903, pkt 34; sprawa C-130/10, pkt 42-44; sprawa C-658/11, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2025, pkt 43.

W szczególności skomplikowanym zadaniem może okazać się wskazanie prawidłowej podstawy prawnej do zawarcia umowy międzynarodowej oraz określenie charakteru kompetencji przysługujących UE przy jej zawieraniu. Niestety zdarza się, i nie jest to zaskakujące, że instytucje unijne i rządy państw członkowskich dochodzą czasami do różnych wniosków w tych kwestiach.

W ramach swoich uprawnień instytucje UE mają prawo do swobodnego organizowania zasad swojego funkcjonowania. Takie prawo jest wyrazem zasady niezależności instytucji, która to wywodzi się z postanowień traktatów przyznających tym instytucjom kompetencję do samodzielnego przyjmowania własnych regulaminów wewnętrznych w celu zapewnienia swojego działania oraz działania swoich służb¹⁰³⁵. Zasada ta reguluje zatem sposób, w jaki należy wykonywać uprawnienia skutecznie przyznane na mocy innych postanowień traktatów. Nie może więc prowadzić ona do powstania zobowiązań w sytuacji, gdy brak jest ku temu uprawnień, jak również nie może powodować zmiany tych uprawnień¹⁰³⁶. Ma ona także zastosowanie w związku z innymi postanowieniami, w szczególności zmierzającymi do ustanowienia odpowiedniej równowagi między poszczególnymi instytucjami, na przykład wynikającymi z art. 218 TFUE¹⁰³⁷. W wyroku *Komisja przeciwko Radzie*, w kontekście odpowiednich funkcji pełnionych przez poszczególne instytucje na podstawie takich postanowień jak art. 17 ust. 1 TUE i art. 218 TFUE, TS stwierdził, że Rada i Komisja są zobowiązane do poszanowania art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE. Poszanowanie tego postanowienia ma szczególne znaczenie dla działania zewnętrznego UE¹⁰³⁸. Wymaga ono od każdej instytucji powstrzymania się od jakiegokolwiek działania mogącego zagrozić realizacji celów UE, a także zobowiązuje je do przyczyniania się do ułatwiania realizacji zadań pozostałym instytucjom. W kontekście zasady lojalnej współpracy, mającej zastosowanie między UE a państwami członkowskimi, TS stwierdził, że obowiązek ten wynika z wymogu zapewnienia jednolitej reprezentacji UE na arenie międzynarodowej¹⁰³⁹. Zasada ta, wielokrotnie uznawana przez TS, wynika z wyznaczonego instytucjom obowiązku działania w interesie UE i stanowi podstawowy warunek ich prawidłowego działania¹⁰⁴⁰. Instytucje UE, z wewnętrznego

¹⁰³⁵ Art. 232 TFUE w odniesieniu do Parlamentu, art. 235 ust. 3 TFUE w odniesieniu do Rady Europejskiej, art. 240 ust. 3 TFUE w odniesieniu do Rady oraz art. 249 ust. 1 TFUE w odniesieniu do Komisji.

¹⁰³⁶ Sprawa C-73/14, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:663, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁰³⁷ Odnośnie do art. 218 TFUE sprawa C-425/13, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:483, pkt 62, gdzie TS opisał to postanowienie jako „normę autonomiczną i ogólną o znaczeniu konstytucyjnym, gdyż przyznaje instytucjom Unii określone kompetencje”.

¹⁰³⁸ Odnośnie do art. 218 TFUE sprawa C-425/13, pkt 64.

¹⁰³⁹ Sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁰⁴⁰ Opinia rzecznika generalnego Geelhoeda w sprawie C-165/01, *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich p. Europäische Gemeinschaften, Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, ECLI:EU:C:2003:224, pkt 98 oraz w sprawie C-288/04, *AB p. Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk*, ECLI:EU:C:2005:262 pkt 23.

i organizacyjnego punktu widzenia, działają całkowicie niezależnie od państw członkowskich. Jest to nie tylko konsekwencja ich misji działania w interesie UE, ale również fundamentalny warunek realizacji tej misji¹⁰⁴¹.

Zasada autonomii instytucjonalnej nie jest jednak nieograniczona. Zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE autonomia ta powinna być wykonywana „w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów” i „zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Dlatego też, skoro na podstawie uprawnienia do wewnętrznej organizacji przyznanego przez stosowne postanowienia traktatów każda instytucja jest upoważniona do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia jej właściwego funkcjonowania i przebiegu procedur¹⁰⁴², te środki lub ich zastosowanie nie mogą stanowić odstępstw od procedur ustanowionych w traktatach. Ponadto uprawnienie do wewnętrznej organizacji nie może naruszać równowagi instytucjonalnej lub podziału kompetencji między UE i państwami członkowskimi. Zasada niezależności instytucji stanowi bowiem ograniczenie wobec państw członkowskich. Zasada ta wymaga bowiem, aby wewnętrzne funkcjonowanie i organizacja instytucji były całkowicie niezależne od państw członkowskich¹⁰⁴³, które to powinny powstrzymać się od ingerowania w samostanowienie w zakresie organizacji, procedur i funkcji instytucji unijnych, w granicach określonych przez traktaty. Ten ciężący na państwach członkowskich obowiązek nieingerencji jest ponadto przejawem zasady lojalnej współpracy przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE.

B. Porozumienie niewiążące prawnie jako instrument wykonawczy i uzupełniający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

1. Istota i znaczenie porozumień niewiążących prawnie

Oprócz umowy międzynarodowej UE bardzo często na arenie międzynarodowej zawiera porozumienia, które nie mają charakteru prawnie wiążącego. Porozumieniom tym doktryna nadaje różne nazwy. P. Gautier określa je jako *gentlemen's agreement*; A. Aust i M. Vilray posługują się określeniem „porozumienia nieformalne”; J. Klabbers używa pojęcia „instrumenty nieformalne”; O. Schachter stosuje określenie „niewiążące porozumienia międzynarodowe”; F. Roessler pisze o normach *de facto*; M. Bothe określa je jako

¹⁰⁴¹ Opinia rzecznika generalnego Geelhoeda w sprawie C-165/01, pkt 98.

¹⁰⁴² Sprawa C-230/81, *Luxemburg p. Parlamentowi*, ECLI:EU:C:1983:32, pkt 38.

¹⁰⁴³ Opinia rzecznika generalnego Geelhoeda w sprawie C-165/01, pkt 98 oraz w sprawie C-288/04, pkt 23.

„normy pozaprawne”, a D. Carreau jako „zobowiązania nieprzymusowe”¹⁰⁴⁴. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż zawierając ten typ porozumień, UE zazwyczaj podkreśla ich niewiążący charakter poprzez użycie określenia „nie mają charakteru prawnie wiążącego”. Jednak, pomimo iż nie mają one charakteru prawnie wiążącego, nie pozostają „obojętne” dla unijnego porządku prawnego¹⁰⁴⁵. W traktatach nie znajdziemy postanowienia, które *expressis verbis* przyznaje UE kompetencję do zawierania tego typu porozumień. Niemniej jednak art. 17 ust. 1 TFUE przyznaje KE ogólną kompetencję do reprezentowania UE na arenie międzynarodowej, nie określając jednak ani form, ani środków, w jakich ta reprezentacja ma się odbywać, pozostawiając KE swobodę ich wyboru według własnego uznania, oczywiście z wyjątkiem sytuacji, w których te środki zostały określone.

Jak sama nazwa wskazuje, porozumienie niewiążące prawnie nie posiada charakteru prawnie wiążącego, co oznacza, że zalicza się ono do kategorii aktów *soft law*, która jest niezwykle szeroka i na gruncie prawa UE obejmuje wszystkie akty, które nie mają mocy wiążącej¹⁰⁴⁶. *Soft law* w prawie unijnym istnieje zarówno w opozycji do prawa pierwotnego, jak i wiążącego prawa wtórnego oraz umów międzynarodowych. Jak pisze J. Menkes, zwrot językowy *soft law* ma na celu przekaz, że norma postępowania jest „bliska prawu”¹⁰⁴⁷. Różnica pomiędzy *soft law* a *hard law* ujawnia się dopiero wtedy, gdy adresat normy swoim postępowaniem narusza regułę zachowania¹⁰⁴⁸. Pojawia się

¹⁰⁴⁴ A. Aust, *The theory and practice...*, s. 787-790; M. Bothe, *Legal and Non-Legal Norms: A Meaningful Distinction in International Relations*, „Netherlands Yearbook of International Law” 1980, no 5, s. 65-70; D. Carreau, *Droit International*, 8^e éd., Paris 2004, s. 181; P. Gautier, *Essai sur la définition des traités entre États: La pratique de la Belgique aux confins du droit des traités*, Bruxelles 1993, s. 314; J. Klabbers, *Informal Instruments before the European Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1994, vol. 31, s. 997-1023; F. Roessler, *Law, De facto Agreements and Declarations of Principle of International Economic Relations*, „German Yearbook of International Law” 1978, s. 28; O. Schachter, *The Twilight Existence of Non-Binding International Agreement*, „American Journal of International Law” 1977, vol. 7, s. 296; M. Virally, *La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique*, „Annuaire de l’institut de droit internationale” 1983, vol. 60, s. 212.

¹⁰⁴⁵ S. Saurugger, F. Terpan, *Studying Resistance to EU Norms in Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2015, s. 1-20; B. Van Vooren, *A Case Study of ‘Soft Law’ in EU External Relations: The European Neighbourhood Policy*, „European Law Review” 2009, vol. 34, no 5, s. 696-719; R.A. Wessel, *Soft International Agreements in EU External Relations: Pragmatism over Principles?*, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/fl2a338-11fl-44b8-81d8-034f29099c28.pdf> [dostęp: 8.07.2019].

¹⁰⁴⁶ F. Beveridge, S. Nott, *A Hard Look on the Soft Law*, [w:] P. Craig, C. Harlow (ed.), *Lawmaking in the European Union*, London 1998, s. 288-289; M. Kenig-Witkowska, *Soft Law w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Uwagi na marginesie katalogu źródeł prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016, s. 361; O. Stefan, *Soft Law and the Enforcement of EU Law*, [w:] A. Jakob, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford 2017, s. 200; O. Śniadach, *Znaczenie soft law w unijnym porządku prawnym. Kilka uwag z opiniami naukowymi EFSA w tle*, [w:] J. Barcik, M. Pótorak, *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, Warszawa 2018, s. 273-285.

¹⁰⁴⁷ J. Menkes, *Soft law i ius cogens a prawo międzynarodowe*, [w:] B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak (red.), *Ius Cogens i Soft Law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, Kraków 2017, s. 34.

¹⁰⁴⁸ *Ibidem*, s. 36; J. Klabbers, *The Redundancy of Soft Law*, „Netherlands Journal of International Law” 1996, vol. 65, no 2, s. 167-182.

zatem pytanie, jak postrzegane jest *soft law* na gruncie prawa UE oraz gdzie ta koncepcja ma swoje źródło? Okazuje się, bowiem, iż państwa oraz inne podmioty prawa międzynarodowego przestrzegają nie tylko norm prawnych¹⁰⁴⁹. Inaczej mówiąc, *soft law* może określać normy postępowania, nie mając charakteru prawa, które obowiązuje systemowo lub tetycznie. Jak podkreślają K.C. Wellens i G.M. Borchardt, celem *soft law* jest wywieranie „wpływu”¹⁰⁵⁰. Można zatem powiedzieć, iż w tym przypadku nie chodzi o tworzenie prawa, ale o wywieranie wpływu na zachowanie określonych podmiotów¹⁰⁵¹. W założeniu więc ta szeroka kategoria aktów ma kształtować normy postępowania¹⁰⁵². Zatem celem oddziaływania *soft law* jest zmiana praktyki ich adresata/adresatów, niekoniecznie współwystępująca ze zmianą prawa, lub wytworzenie nowych norm prawnych¹⁰⁵³. Reasumując, należy stwierdzić, iż *soft law* rozumiane jest jako „prawo, któremu czegoś brakuje”, dotyczy to: po pierwsze, braku sankcji, a po drugie, braku woli uczynienia danej normy obowiązującą, co oznacza, iż podmioty prawa międzynarodowego nie miały zamiaru uczynienia takiej normy normą wiążącą prawnie¹⁰⁵⁴.

Instrumenty niewiążące prawnie były oraz są nadal stosowane w działaniach zewnętrznych UE, na co wskazywał J. Klabbers, który pisał: „Na przestrzeni ostatnich kilku lat ilość instrumentów nieformalnych zawieranych przez UE wzrosła znacząco. Rezolucje, uroczyste deklaracje, raporty, programy, porozumienia międzyinstytucjonalne, deklaracje międzyinstytucjonalne, wydają się być coraz bardziej popularne, jako instrumenty za pomocą, których zaangażowane podmioty utrwalają swoje porozumienie, tak było w przypadku deklaracji i protokołów załączonych do instrumentów formalnych takich jak Jednolity Akt Europejski oraz Traktat z Maastricht lub nawet do pochodnego prawa wspólnotowego”¹⁰⁵⁵. Jeżeli zatem podmioty prawa międzynarodowego chcą zawrzeć

¹⁰⁴⁹ K. Skubiszewski, *Rola niewiążących uchwał normatywnych w prawotwórstwie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1, s. 35; M. Bothe, *op. cit.*, s. 65.

¹⁰⁵⁰ K.C. Wellens, G.M. Borchardt, *op. cit.*, s. 269.

¹⁰⁵¹ J. Gold, *Strengthening the soft international law of exchange arrangements*, „American Journal of International Law” 1983, vol 77, s. 481.

¹⁰⁵² A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111.

¹⁰⁵³ J. Menkes, *op. cit.*, s. 43; F. Terpan, *Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law*, „European Law Journal” 2015, no 1, s. 68-96. Jego zdaniem aby normę można uważać za *soft law*, musi istnieć jakiś rodzaj zobowiązania oraz mechanizm pozwalający na jego egzekwowanie. Prawo twarde przedstawia sytuację, w której mamy do czynienia twardym zobowiązaniem i twardym egzekwowaniem, natomiast z normami niebędącymi prawem wówczas, gdy nie ma zobowiązania i mechanizmu pozwalającego na egzekwowanie. Pomiędzy nimi zaś sytuuje się prawo miękkie charakteryzujące się: twardym zobowiązaniem, słabym egzekwowaniem; twardym zobowiązaniem, brakiem możliwości egzekwowania; słabym zobowiązaniem, twardym egzekwowaniem; słabym zobowiązaniem i słabym egzekwowaniem oraz słabym zobowiązaniem i brakiem egzekwowania, a także brakiem zobowiązania i słabym egzekwowaniem.

¹⁰⁵⁴ M. Stępień, *Systemowość prawa europejskiego*, Poznań 2008, s. 94-110.

¹⁰⁵⁵ J. Klabbers, *Informal Instruments before the European Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1994, Vol. 31, nr 5, s. 997.

porozumienie niewiążące prawnie, mają całkowitą swobodę, żeby to zrobić. W takim przypadku intencja jest głównym materialnym kryterium odróżniającym je od umowy międzynarodowej¹⁰⁵⁶. Na to kryterium wskazują również inni przedstawiciele doktryny. A. Aust, O. Schachter oraz M. Virally piszą, iż o tym, czy dane porozumienie jest traktatem, czy porozumieniem niewiążącym prawnie, decyduje intencja stron, która „może zostać ustalona poprzez badanie określeń użytych dla jej wyrażenia, okoliczności, w których tekst został przyjęty i późniejszego zachowania stron”¹⁰⁵⁷. Ponadto M. Virally podkreśla, że porozumienie nie może być mniej lub bardziej wiążące, a o jego charakterze decyduje wyłącznie to, czy ustanawia zobowiązanie prawne, jak pisze Autor, „nawet słabe”¹⁰⁵⁸.

Szczegółowe rozważania na temat koncepcji umowy międzynarodowej oraz intencji jej stron możemy odnaleźć w sprawie *Francja przeciwko Komisji*, w której TS zajmował się charakterem prawnym Wytycznych w dziedzinie współpracy regulacyjnej i przejrzystości zawartych przez UE ze Stanami Zjednoczonymi¹⁰⁵⁹. Skargę wniosła Francja, domagając się unieważnienia decyzji, na podstawie której KE zawarła z USA porozumienie zatytułowane „Wytyczne w dziedzinie współpracy regulacyjnej i przejrzystości” (Wytyczne). Zdaniem Francji KE nie była uprawniona do zawarcia Wytycznych, gdyż są one umową międzynarodową, której zawarcie podlega kompetencji Rady, co wynika z podziału kompetencji określonego w art. 218 TFUE¹⁰⁶⁰. Ponadto z doboru niektórych słów wynika, iż Wytyczne mają charakter konkretny i operacyjny, stanowią zatem dostatecznie dopracowany instrument prawny, aby wyrażać zobowiązanie podjęte przez podmioty prawa międzynarodowego i mieć dla nich charakter prawnie wiążący, o czym świadczy ustęp 18. Nawiązując do treści opinii 1/75, rząd francuski wskazywał, że Wytyczne zawierają „normę” – zasadę postępowania dotyczącą określonej dziedziny, wyznaczoną za pomocą precyzyjnych sformułowań, a więc wiążącą strony. Z tego powodu treść Wytycznych przesądza o tym, iż należy zakwalifikować je jako umowę międzynarodową. Natomiast, zdaniem KE, Wytyczne nie miały charakteru prawnie wiążącego, co wynikało z intencji stron, która jest jedynym kryterium służącym ustaleniu takiego

¹⁰⁵⁶ A. Aust, *The theory and practice...*, s. 787; *idem*, *Modern Treaty...*; C. Chinkin, *A Mirage in Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations Between States*, „Leiden Journal of International Law” 1997, Vol. 10, Iss. 2, s. 223-247; J. Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law*, London 1996; A. Rogoff, *The International Legal Obligation of Signatories to an Unratified Treaty*, „Main Law Review” 1980, Vol. 32, s. 236-299; A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 62; J. Sozański, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 375-409; *idem*, *Rola nieformalnych instrumentów międzynarodowych (memorandów porozumienia) w prawie traktatów*, „Wiek XXI/21st Century” 2002, nr 4 (6), s. 159-176; O. Schachter, *op. cit.*, s. 296-304.

¹⁰⁵⁷ M. Virally, *op. cit.*, s. 141; A. Aust, *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, „International & Comparative Law Quarterly”, Vol. 35, nr 4, s. 806; O. Schachter, *op. cit.*, s. 269-298.

¹⁰⁵⁸ M. Virally, *op. cit.*, s. 355-356.

¹⁰⁵⁹ Sprawa C-233/02, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:2004:173.

¹⁰⁶⁰ Sprawa C-327/91, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1994:305.

charakteru. Intencja ta wynika z tekstu Wytycznych, a zwłaszcza z ust. 7, który stwierdza, że będą one stosowane dobrowolnie. Ponadto w dokumencie tym nie występują typowe dla umów międzynarodowych klauzule dotyczące: podpisania, wejścia w życie, rewizji, wypowiedzenia i rozstrzygania sporów. Wspomniana intencja wynika również z niektórych elementów właściwych dla struktury wytycznych, na przykład braku w dokumencie klauzul końcowych dotyczących podpisu, wejścia w życie, możliwości zmiany, rozwiązania lub rozstrzygania sporów. Ponadto, jak dalej argumentowała KE, intencja wynika wreszcie z analizy kontekstu, w którym wytyczne zostały zawarte, gdyż ani transatlantyczne partnerstwo gospodarcze, ani jego plan działania nie stanowią podstaw prawnych umożliwiających przyjęcie traktatów lub innych prawnie wiążących instrumentów. Również przebieg rozmów stanowi dowód, iż uczestnicy zamierzali tworzyć „praw i obowiązków”, co w szczególności jest widoczne w tym, iż Wytyczne nigdy nie zostały przedstawione Kongresowi Stanów Zjednoczonych, co byłoby wymagane w przypadku wiążącej umowy międzynarodowej. Z powyższych powodów KE jest zdania, iż Wytyczne stanowią zwykle ustalenia praktyczne dotyczące współpracy, które są pozbawione prawnie wiążącego skutku, dlatego była ona w pełni upoważniona do uzgodnienia takiego dokumentu z organami amerykańskimi.

Wytyczne zostały uzgodnione 13 II 2002 r. w porozumieniu między negocjatorami służb KE i ich odpowiednikami amerykańskimi. Na dokumencie nie złożono żadnego podpisu. Dokument został przedstawiony KE, która zapoznała się z nim na posiedzeniu w dniu 9 IV 2002 r. Nie opublikowano go również w Dzienniku Urzędowym. Ponadto w tym samym dniu sporządzona została nota służb KE, w której informują: „Plan działania przyjęty w ramach transatlantycznego partnerstwa gospodarczego zawiera dwustronne zobowiązanie do przygotowania wspólnie z administracją amerykańską wytycznych dotyczących współpracy regulacyjnej i przejrzystości. Od końca 1999 r. prowadziliśmy rokowania w sprawie tych wytycznych. Wcześniej, a ostatnio w styczniu 2001 r., informowaliśmy wielokrotnie o postępach w rokowaniach. Z przyjemnością informuję dziś, że osiągnęliśmy porozumienie na szczeblu ekspertów w kwestii załączonego tekstu z przedstawicielami Stanów Zjednoczonych właściwymi do spraw handlu”¹⁰⁶¹. W tekście noty podkreślono również, że, po pierwsze, wytyczne, zgodnie z zawartymi w nich informacjami, będą stosowane przez partnerów w sposób dobrowolny, a po drugie, że wytyczne nie stanowią umowy międzynarodowej, lecz wynik, który zostanie przedstawiony na następnym szczycie UE i USA i który osiągnęły właściwe służby każdego partnera.

TS zgodził się z argumentami KE i orzekł, że Wytyczne nie są umową międzynarodową, lecz porozumieniem niewiążącym prawnie, gdyż głównym kryterium branym w tym przypadku pod uwagę jest intencja stron, która jest przesądzającym kryterium

¹⁰⁶¹ *Ibidem*, pkt 20-21.

w procesie ustalania, czy Wytyczne mają charakter wiążący¹⁰⁶². Jego zdaniem intencja ta wyrażona została w ust. 7, w którym postanowiono, że strony „mają zamiar stosować je w sposób dobrowolny”, a więc nie miały zamiaru przyjmować zobowiązań prawnie wiążących. TS stwierdził, iż „W świetle powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że – jak słusznie twierdziła Komisja – intencja stron stanowi, co do zasady, przesądzające kryterium w celu ustalenia, czy wytyczne są prawnie wiążące”¹⁰⁶³. Tym samym ponownie potwierdził, iż intencja stron zawarta w samych postanowieniach porozumienia i okolicznościach towarzyszących jego zawarciu stanowi kryterium decydujące w udzielaniu odpowiedzi na pytanie, czy dane porozumienie ma charakter prawnie wiążący, czy też nie. W niniejszej sprawie intencja została jasno wyrażona, co stwierdził również rzecznik generalny Alber w pkt 56 i 57 swojej opinii, iż w samym tekście Wytycznych, w ust. 7 znajduje się sprecyzowanie, iż celem niniejszego dokumentu jest ustanowienie wytycznych, które organy regulacyjne federalnego rządu USA i służby KE „mają zamiar stosować w sposób dobrowolny”¹⁰⁶⁴. W takich okolicznościach, bez konieczności rozważania specjalnego znaczenia, które ewentualnie mogą mieć terminy *should* lub *will* użyte zamiast określenia *shall* w umowie międzynarodowej zawartej przez UE, wystarczy stwierdzić, że ze wspomnianego wyjaśnienia wynika, iż uzgadniając Wytyczne, strony nie miały zamiaru podejmować prawnie wiążących zobowiązań. Z powyższego wynika więc, iż Wytyczne nie stanowią prawnie wiążącej umowy międzynarodowej, a zatem nie podlegają regulacjom zawartym w art. 218 TFUE. Ponadto TS przypomniał, iż podczas procesu zawierania tego typu porozumień konieczne jest „należyte uwzględnienie” zasady podziału kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie oraz zasady równowagi instytucjonalnej ustanowionej przepisami traktatu¹⁰⁶⁵.

W podobnej kwestii TS miał również okazję wypowiedzieć się w wyroku wydanym 28 VII 2016 r. w sprawie *Rada przeciwko Komisji*¹⁰⁶⁶. W tym przypadku Rada wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji KE z dnia 3 X 2013 r. w sprawie podpisania addendum do Protokołu ustaleń w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii na rzecz nowych państw członkowskich z dnia 27 II 2006 r. Protokół ten stanowi porozumienie pomiędzy UE a Konfederacją Szwajcarską „będące odzwierciedleniem politycznego zobowiązania” tego państwa do wniesienia wkładu finansowego na rzecz państw członkowskich, które przystąpiły do UE w dniu 1 V 2004 r., w zamian za zapewnienie Szwajcarii dostępu do rozszerzonego rynku wewnętrznego. W dniu 25 VI 2008 r.

¹⁰⁶² Sprawa C-233/02, pkt 42-43.

¹⁰⁶³ *Ibidem*, pkt 42.

¹⁰⁶⁴ Opinia rzecznika generalnego Albera przedstawiona w dniu 25.9.2003 r. w sprawie C-233/02, ECLI:EU:C:2003:503.

¹⁰⁶⁵ Sprawa C-233/02, pkt 40.

¹⁰⁶⁶ Sprawa C-660/13, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2016:616.

członek rady federacji Konfederacji Szwajcarskiej, przewodniczący Rady i KE podpisali addendum do protokołu ustaleń wynegocjowanego przez przewodniczącego Rady wspieranego przez KE, dotyczące dostosowania wkładu finansowego Szwajcarii w związku z przystąpieniem Republiki Bułgarii i Rumunii do UE. Następnie, w dniu 3 X 2013 r. KE przyjęła na podstawie art. 17 TUE zaskarżoną decyzję, której motyw 8 stanowi, że „proponowane addendum nie nakłada ani nie ma na celu nakładania na żadną ze stron jakichkolwiek wiążących lub prawnych zobowiązań na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego”. Jedyne artykuły tej decyzji przewidują, że KE zatwierdza addendum w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii na rzecz Republiki Chorwacji (addendum z 2013 r.) i że KE upoważnia swą wiceprzewodniczącą odpowiedzialną za stosunki zewnętrzne oraz swego członka odpowiedzialnego za politykę regionalną do podpisania addendum w imieniu UE. Jednak podczas spotkań grupy roboczej ds. EFTA w dniach 15 i 23 X 2013 r. państwa członkowskie i Rada zakwestionowały decyzję KE o podpisaniu addendum z 2013 r. bez uzyskania uprzedniego upoważnienia ze strony Rady. Państwa członkowskie i Rada podniosły, że KE naruszyła rolę państw członkowskich w tym zakresie. Podczas spotkania w dniu 31 X 2013 r. wspomniana grupa robocza zredagowała projekt konkluzji w celu przedłożenia go Radzie i przedstawicielom rządów państw członkowskich, zobowiązujący przewodniczącego Rady do podpisania addendum z 2013 r. i potwierdzający, że KE została umocowana do wykonywania funkcji koordynacyjnych i nadzorczych oraz do podpisania addendum. Podczas spotkania KE zaznaczyła, iż nie zgadza się z projektem konkluzji. W dniu 7 XI 2013 r. wiceprzewodnicząca KE odpowiedzialna za stosunki zewnętrzne oraz jej członek odpowiedzialny za politykę regionalną podpisali addendum z 2013 r. w imieniu UE.

Skarga Rady dotyczyła podziału kompetencji pomiędzy nią a KE w kwestii zatwierdzenia niewiążącego porozumienia zawartego między UE a państwem trzecim i upoważnienia do jego podpisania, a także wymogów wynikających z zasady wzajemnej lojalnej współpracy mającej zastosowanie w tym kontekście. Zdaniem Rady, popieranej przez wszystkie państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów, podpisanie przez KE addendum z 2013 r. bez uzyskania uprzednio upoważnienia Rady stanowiło naruszenie zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 13 ust. 2 TUE i w konsekwencji zasady równowagi instytucjonalnej. Protokół ustaleń przewidujący wkład finansowy Szwajcarii i addenda do niego są niewiązącymi umowami zawierającymi polityczne zobowiązanie stron, art. 218 TFUE nie ma więc w tym przypadku zastosowania, a traktaty nie przewidują żadnej szczególnej procedury dotyczącej negocjowania i zawierania porozumień niewiązących prawnie. Postanowienia tego artykułu mają jednak bardzo istotne znaczenie, gdyż odzwierciedlają ogólny podział kompetencji pomiędzy instytucjami, taki jak określony w art. 16 i 17 TUE. Na podstawie wcześniejszego

orzecznictwa Rada twierdziła, że fakt, iż akt nie jest prawnie wiążący, nie wystarcza, aby KE była uprawniona do jego przyjęcia¹⁰⁶⁷. Instytucja ta nie ma bowiem kompetencji, na podstawie art. 17 TUE, aby podpisać w imieniu UE niewiązącą umowę międzynarodową, taką jak addendum z 2013 r., bez uzyskania uprzedniego upoważnienia ze strony Rady. Zdaniem Rady KE, podpisując addendum bez upoważnienia Rady, przyznała sobie uprawnienie do decydowania o polityce UE i naruszyła zasadę kompetencji powierzonych wyrażoną w art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE i w konsekwencji zasadę równowagi instytucjonalnej. KE natomiast wnosila o oddalenie skargi. W uzasadnieniu swojego stanowiska podnosiła, że zaskarżoną decyzję przyjęła z pełnym poszanowaniem granic uprawnień nadanych jej na mocy traktatów oraz że jej działania były w pełni zgodne z zasadą lojalnej współpracy.

KE, Rada i Szwajcaria były zgodne, iż protokół ustaleń i addenda do niego są niewiązącymi porozumieniami międzynarodowymi, w związku z czym procedura wskazana w art. 218 TFUE nie miała zastosowania w niniejszym przypadku, z uwagi na co kluczowe znaczenie miał wymóg przestrzegania zasady kompetencji powierzonych określonej w art. 13 ust. 2, w art. 16 ust. 1 i w art. 17 ust. 1 TUE. Instytucje UE nie zgodziły się jedynie co do procedury, jaką należy zastosować w celu zatwierdzenia i podpisania powyższych porozumień. Zdaniem KE zgodnie z art. 16 ust. 1 TUE Rada określa politykę UE i zapewnia spójność działań zewnętrznych UE. KE natomiast wykonuje tę politykę i zapewnia reprezentację UE na zewnątrz. Rola, jaką powierza jej art. 17 ust. 1 TUE w tym względzie, wymaga, aby instytucji tej przysługiwał pewien zakres autonomii. Przepis upoważnia ją bezpośrednio do wykonywania polityki UE i podpisywania niewiązących aktów o charakterze politycznym w jej imieniu w wypadku, gdy odzwierciedlają one stanowisko przyjęte przez Radę, bez potrzeby uzyskania uprzedniego upoważnienia ze strony tej instytucji. Co więcej, podpisanie niewiążącego porozumienia, takiego jak addendum z 2013 r., stanowi działanie w zakresie reprezentacji na zewnątrz, w rozumieniu art. 17 ust. 1 TUE, stanowiska politycznego uprzednio określonego przez Radę. Zdaniem KE z orzecznictwa TS wynika, że dla istnienia wspólnego stanowiska nie jest niezbędne, aby przybrało ono określoną formę¹⁰⁶⁸.

Zaskarżona decyzja stanowi akt, w drodze którego KE zatwierdziła działanie wewnętrzne UE w formie niewiążącej umowy międzynarodowej z państwem trzecim i wydała upoważnienie do jej podpisania. UE, działając poprzez sygnatariuszy upoważnionych w drodze zaskarżonej decyzji, podjęła działanie zewnętrzne polegające na podpisaniu umowy, wyrażając tym samym zgodę na jej zawarcie. Gdyby addendum z 2013 r. stanowiło umowę międzynarodową w rozumieniu art. 216 TFUE, skarga Rady byłaby

¹⁰⁶⁷ Sprawa C-233/02, pkt 40.

¹⁰⁶⁸ Sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203, pkt 77.

w sposób oczywisty skierowana przeciwko aktowi wywołującemu skutki prawne¹⁰⁶⁹. Zaskarżona decyzja byłaby odzwierciedleniem zgody UE wyrażonej na arenie międzynarodowej na przyjęcie zobowiązań wynikających z tej umowy w świetle prawa międzynarodowego. Akt tego rodzaju powoduje powstanie zobowiązań, a tym samym wywołuje skutki prawne. Z drugiej strony, jak orzekł TS w wyroku *Francja przeciwko Komisji*, ze względu na to, że umowa międzynarodowa ma w zamierzeniu wywoływać skutki prawne, akt służący jej zawarciu musi być zaskarżalny¹⁰⁷⁰. Ponadto byłoby wówczas także jasne, że na mocy art. 218 ust. 2 i 6 TFUE to w kompetencji Rady, a nie KE, było zatwierdzenie treści aktu i wydanie upoważnienia do jego podpisania. Jednakże bezsporne jest, że addendum z 2013 r. nie stanowi takiej umowy. Zarówno na mocy prawa międzynarodowego, jak i prawa UE moc wiążąca umowy zależy przede wszystkim od intencji stron do przyjęcia wynikających z niej zobowiązań w świetle prawa międzynarodowego¹⁰⁷¹. Intencję stron ustala się w szczególności na podstawie rzeczywistych warunków umowy, a także okoliczności jej sporządzenia¹⁰⁷². Z kolei nazwa i forma umowy nie mają decydującego znaczenia dla ustalenia, czy umowa międzynarodowa ma charakter wiążący, czy nie¹⁰⁷³. W niniejszej sprawie protokół ustaleń z 2006 r. oraz addendum z 2013 r. są wyrazem zgodnej woli stron, ustalonej w negocjacjach pomiędzy UE a Szwajcarią, odnośnie do zobowiązania politycznego tego ostatniego państwa do podjęcia z Chorwacją negocjacji w sprawie umowy dotyczącej ustaleń w związku z wkładem finansowym Szwajcarii. Kwestia tego, czy zobowiązanie było jednostronne, czy wzajemne, nie zmienia jako taka

¹⁰⁶⁹ Sprawy połączone C-103/12 i C-165/12, *Parlament i Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2400, pkt 83. Artykuł 218 TFUE ma zastosowanie do traktatów w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt (i) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r. Sprawa C-327/91, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1994:305, pkt 25; opinia 1/13, pkt 37.

¹⁰⁷⁰ Sprawa C-327/91, pkt 15.

¹⁰⁷¹ Sprawa C-233/02, pkt 42.

¹⁰⁷² *Ibidem*, pkt 43, 44; wyrok MTS w sprawie delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych pomiędzy Katarą a Bahrajnem, s. 112, s. 120-121, pkt 23. W sytuacji gdy te warunki są jasne, strony nie mogą następnie utrzymywać, że ich intencja była odmienna (pkt 27 tego wyroku MTS).

¹⁰⁷³ Opinia w sprawie 1/75, pkt 22; wyrok MTS w sprawie delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych pomiędzy Katarą a Bahrajnem, s. 120-121, pkt 23. Zatem zastosowanie terminu „protokół ustaleń” czy „addendum” nie ma istotnego znaczenia. Zob. także wyrok MTS w sprawach Afryki Południowo-Zachodniej, zarzuty wstępne, s. 331. W istocie terminy te mogą być stosowane w przypadku obu rodzajów umowy międzynarodowej. Jak zauważa biuro traktatów międzynarodowych Organizacji Narodów Zjednoczonych, określenie „protokół ustaleń” „stosuje się często w znaczeniu mniej formalnego międzynarodowego aktu prawnego niż typowy traktat czy umowa międzynarodowa. Określa się w nim często ustalenia operacyjne na podstawie ramowej umowy międzynarodowej. Jest to także dokument stosowany w celu uregulowania kwestii technicznych lub szczegółowych. [...] Przykładowo Organizacja Narodów Zjednoczonych zwykle zawiera protokoły ustaleń z państwami członkowskimi w celu zorganizowania operacji pokojowych lub konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych. Organizacja Narodów Zjednoczonych uznaje moc wiążącą tego rodzaju protokołów ustaleń zawartych przez tę organizację i rejestruje je z urzędu”. *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Treaty Handbook*, 2012, s. 68. Także: A. Aust, *Modern Treaty...*, s. 26; P. Gautier, *Non-binding Agreements*, [w:] *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, Oxford 2006.

jego niewiążącego charakteru w świetle prawa. Zgodnie z treścią addendum z 2013 r. Szwajcaria „ma zamiar podtrzymać zobowiązanie do wnoszenia wkładu do dnia 31 maja 2017 r.”. Ponadto Szwajcaria „zgadza się negocjować” z Chorwacją oraz „zgadza się zaproponować, aby parlament Szwajcarii zatwierdził dodatkowe finansowanie”. Pozostałe wytyczne określone w protokole ustaleń z 2006 r. oraz w załączniku do niego mają także zastosowanie do umowy w sprawie wkładu finansowego Szwajcarii dla Chorwacji¹⁰⁷⁴. Umowa między Szwajcarią a UE składa się zatem z „wytycznych”, zaś zobowiązania Szwajcarii wyrażono poprzez zastosowanie określeń wyrażających intencję, a nie terminologii wyrażającej obowiązek (na przykład „musi” czy „zobowiązuje się”). Ponadto ani addendum z 2013 r., ani protokół ustaleń z 2006 r. nie zawierają klauzul dotyczących, przykładowo, daty wejścia w życie, ratyfikacji, rejestracji lub złożenia dokumentu gdzie indziej albo też rozwiązywania sporów powstałych w związku z ich przyjęciem.

Wszystkie powyższe rozważania zdecydowanie wskazują na brak intencji uznania wiążącego charakteru addendum z 2013 r. Okoliczności towarzyszące porozumieniu w sprawie addendum z 2013 r. prowadzą do takiego samego wniosku. W motywie 8 zaskarżonej decyzji wskazano, że addendum z 2013 r. „nie nakłada ani nie ma na celu nakładania, na żadną ze stron jakichkolwiek wiążących lub prawnych zobowiązań na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego”. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w sprawozdaniach szwajcarskiej rady federacji sporządzonych na zlecenie parlamentu Szwajcarii. Oznacza to również, że żadna ze stron nie zgodziła się na przyjęcie jakichkolwiek zobowiązań, których naruszenie powodowałoby pociągnięcie do odpowiedzialności na mocy prawa międzynarodowego. Jednakże fakt, że addendum z 2013 r. nie jest umową międzynarodową w rozumieniu art. 218 TFUE, nie powoduje automatycznie stwierdzenia, że zaskarżona decyzja nie ma na celu wywoływania skutków prawnych. Skutki umowy (mającej moc wiążącą lub nie) w świetle prawa międzynarodowego nie są bowiem w świetle prawa UE tożsame ze skutkami aktu, w drodze którego właściwa instytucja UE wyraża zgodę co do jej treści i upoważnia do jej podpisania. Addendum z 2013 r. stanowiło część kompromisu prowadzącego do zawarcia wiążących umów sektorowych między UE a Szwajcarią i określało parametry dla wiążących prawnie umów dwustronnych między Szwajcarią a poszczególnymi państwami członkowskimi będącymi beneficjentami. Na podstawie addendum z 2013 r. państwo trzecie wszczęło procedurę parlamentarną celem rozpoczęcia negocjacji z nowym państwem członkowskim UE w sprawie wiążącej umowy. W wyniku podpisania, z upoważnienia KE, UE przyjęła zobowiązania wynikające z wszelkich konsekwencji, jakie w świetle prawa międzynarodowego mogą wiązać się z podpisaniem dokumentu i powstaniem stosunku prawnego między stronami umowy o niewiążącym charakterze.

¹⁰⁷⁴ Ustęp 3 Addendum z 2013 r.

Podkreślić należy, iż na podstawie art. 263 TFUE TS kontroluje legalność aktów KE (innych niż zalecenia i opinie) zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich¹⁰⁷⁵. Kontrola tego rodzaju musi być możliwa w stosunku do wszelkich przepisów wydanych przez instytucje UE, bez względu na ich charakter czy formę, pod warunkiem, że zmierzają one do wywołania skutków prawnych¹⁰⁷⁶. TS wielokrotnie potwierdzał, iż o istnieniu aktu mającego wywierać skutki prawne wobec podmiotów trzecich świadczy podanie go do wiadomości jako komunikatu prasowego czy też to, że nadano mu formę oświadczenia, nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu istnienia tego aktu, czy też, co za tym idzie, temu, że sądowi UE przysługuje uprawnienie do skontrolowania zgodności tego aktu z prawem na podstawie art. 263 TFUE, jeśli pochodzi on od jednej z instytucji, organu czy też agencji UE¹⁰⁷⁷. A zatem opisanie aktu jako „politycznego” nie musi powodować wyłączenia go z zakresu stosowania art. 263 TFUE, pod warunkiem że wywołuje on skutki prawne. Podobnie wyłączenia nie powoduje brak szczególnych postanowień w traktatach regulujących sposób przyjmowania konkretnego aktu¹⁰⁷⁸. W sytuacji gdy przedmiotem skargi jest legalność aktów przyjmowanych w ramach wykonywania kompetencji UE w sprawach o charakterze międzynarodowym, TS wydaje się stosować różne metody oceny skutków, jakie ten akt wywołuje. Zaskarżony akt może więc wywoływać skutki prawne przede wszystkim z uwagi na swoją treść oraz zamiar autora¹⁰⁷⁹. Skutki te mogą dotyczyć stosunków między instytucjami UE oraz między państwami członkowskimi a instytucjami UE¹⁰⁸⁰. Akt może mieć także na celu umożliwienie uczestnictwa UE w działaniu zewnętrznym wywołującym skutki prawne, których oddziaływanie na instytucje, państwa członkowskie oraz prawo UE należy zbadać¹⁰⁸¹.

Zaskarżona decyzja i podpisane addendum z 2013 r. wywołują także skutki prawne wobec innych instytucji UE i państw członkowskich. O ile kompetencje UE pozwalały na podpisanie tego rodzaju umowy z państwem trzecim, konieczność zapewnienia jednolitego charakteru reprezentacji UE na zewnątrz oraz związana z tym zasada lojalnej współpracy mająca zastosowanie w stosunkach między państwami członkowskimi a UE oraz między instytucjami UE zobowiązywała instytucje UE i państwa członkowskie

¹⁰⁷⁵ Sprawa 22/70, pkt 42; sprawa C-114/12 *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2151, pkt 38, 39; sprawa C-28/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:282, pkt 14, 15 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁰⁷⁶ Sprawa C-425/13, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:483, pkt 26. Pierwotne kryterium pochodzi z wyroku w sprawie 22/70, pkt 42.

¹⁰⁷⁷ Sprawy połączone C-181/91 i C-248/91, *Parlament p. Radzie i Komisji*, ECLI:EU:C:1993:271, pkt 14.

¹⁰⁷⁸ Wydaje się, że jest to podstawowa zasada przyjęta w wyroku w sprawie C-27/04, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2004:436.

¹⁰⁷⁹ Sprawa C-425/13, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:483, pkt 27; sprawa C-521/06 P, *Athinaiki Techniki p. Komisji*, ECLI:EU:C:2008:422, pkt 42.

¹⁰⁸⁰ Sprawa 22/70, pkt 55.

¹⁰⁸¹ *Ibidem*, pkt 47, 53.

do współdziałania na rzecz osiągnięcia celów UE, powstrzymania się od utrudniania takich działań oraz do zapewnienia spójności różnych polityk UE¹⁰⁸². Wydając wyrok, TS ponownie podkreślił, iż art. 13 ust. 2 TUE stwierdza, że każda instytucja UE działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych, co oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji¹⁰⁸³. W przypadku kompetencji Rady art. 16 ust. 1 TUE stanowi, że instytucja ta pełni funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. A w przypadku działań zewnętrznych art. 16 ust. 6 TUE stanowi, że Rada do Spraw Zagranicznych opracowuje działania zewnętrzne UE na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań UE. W odniesieniu do kompetencji KE art. 17 ust. 1 TUE przewiduje, iż wspiera ona ogólny interes UE i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy, pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach oraz, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, zapewnia reprezentację UE na zewnątrz. KE twierdziła, że podpisanie niewiążącej umowy stanowi działanie z zakresu reprezentacji UE na zewnątrz w rozumieniu art. 17 ust. 1 TUE, gdyż umowa ta odzwierciedlała stanowisko lub politykę UE określone już przez Radę. Przy takim założeniu podpisanie niewiążącego porozumienia, jej zdaniem, nie wymaga uprzedniego upoważnienia ze strony Rady. W niniejszym przypadku Rada określiła w konkluzjach z 2012 r. „stanowisko Unii”. Addendum z 2013 r. było zgodne z tym stanowiskiem, z uwagi na co KE mogła w swym mniemaniu podpisać addendum bez uprzedniego uzyskania w tym celu upoważnienia ze strony Rady. W tym względzie należy zaznaczyć, że sam fakt, iż KE przysługuje kompetencja w zakresie reprezentacji UE na zewnątrz na podstawie art. 17 ust. 1 TUE, nie wystarcza, aby rozstrzygnąć, czy poszanowanie zasady kompetencji powierzonych przewidzianej w art. 13 ust. 2 TUE wymaga, aby Rada zawczasu upoważniła KE do podpisania w imieniu Unii addendum z 2013 r. W przypadku konkluzji z 2012 r. to upoważniają one KE do „podjęcia niezbędnych rozmów” ze szwajcarską radą federacji, nie zawierają one jednak upoważnienia umożliwiającego jej podpisanie w imieniu UE addendum w wyniku tych negocjacji. W tych okolicznościach, zdaniem TS, nie można uznać, że KE była upoważniona, z uwagi na przysługujące jej prawo reprezentacji na zewnątrz na mocy art. 17 ust. 1 TUE, do podpisania niewiążącej umowy w wyniku negocjacji prowadzonych z państwem trzecim. W konsekwencji decyzja w sprawie podpisania niewiążącej umowy, takiej jak ta będąca

¹⁰⁸² Zob. na przykład art. 21 ust. 3 TUE, art. 7 TFUE i 205 TFUE.

¹⁰⁸³ Sprawa C-409/13, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:217, pkt 64; sprawa C-73/14, *Rada p. Komisji* ECLI:EU:C:2015:663, pkt 61.

przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, zalicza się do aktów określania polityki UE i opracowywania jej działań zewnętrznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 TUE i art. 16 ust. 6 TUE. Podpisanie niewiążącej umowy wymaga dokonania przez UE oceny, czy umowa ta nadal odpowiada jej interesom, określonym przez Radę w decyzji o rozpoczęciu negocjacji w celu zawarcia umowy. Ocena ta wymaga kontroli między innymi rzeczywistej treści niewiążącej umowy będącej wynikiem negocjacji z państwem trzecim, takiej jak addendum z 2013 r., której treści nie da się z góry określić ani przewidzieć w momencie decyzji o podjęciu takich negocjacji. W związku z czym sam fakt, że treść niewiążącej umowy wynegocjowanej przez KE z państwem trzecim odpowiada mandатовi negocjacyjnemu udzielonemu przez Radę, nie może wystarczać do przyznania KE uprawnienia do podpisania takiego niewiążącego aktu bez uprzedniego uzyskania upoważnienia ze strony Rady, ze względu na to, iż upoważnienie jest objęte stanowiskiem wcześniej określonym przez Radę¹⁰⁸⁴. Z powyższych uwag wynika, że podpisanie przez KE w imieniu UE addendum z 2013 r. wymagało uprzedniego uzyskania upoważnienia ze strony Rady, a podpisując addendum z 2013 r. w imieniu UE bez uzyskania uprzedniego upoważnienia ze strony Rady, KE naruszyła zasadę kompetencji powierzonych, o której mowa w art. 13 ust. 2 TUE, oraz zasadę równowagi instytucjonalnej.

Z obu tych wyroków wynika kilka uwag. Po pierwsze, zasadniczym kryterium odróżnienia umowy międzynarodowej od jakiegokolwiek innego porozumienia jest intencja stron. Po drugie, w każdej sytuacji instytucje UE zobowiązane są przestrzegać zasady równowagi instytucjonalnej ustanowionej w art. 13 ust. 2 TUE. Sytuacja ta dotyczy zarówno działań wewnętrznych, jak i działań zewnętrznych, a w tym ostatnim przypadku nie ma znaczenia, czy negocjowana jest umowa międzynarodowa, czy porozumienie, które nie ma charakteru prawnie wiążącego. Po trzecie, mimo iż na podstawie art. 17 ust. 1 TUE KE przysługuje prawo do reprezentowania UE na arenie międzynarodowej, to zarówno w sytuacji negocjacji umowy międzynarodowej, jak i porozumienia niemającego charakteru prawnie wiążącego musi działać w ramach określonych jej przez Radę w mandacie negocjacyjnym.

W dalszej części pracy termin *soft law* będzie używany w znaczeniu *soft instruments*. Na potrzeby niniejszej pracy *soft instruments* definiowane są jako akty, w których choć ustanowione reguły postępowania ustanowione w tych instrumentach nie wiążą prawnie, to jednak incydentalnie mogą wywoływać określone skutki prawne i praktyczne¹⁰⁸⁵. Wszystkie instrumenty tego typu posiadają pewne wspólne cechy: nie

¹⁰⁸⁴ *Ibidem*, pkt 43.

¹⁰⁸⁵ L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing 2004, s. 565-567; K.C. Wellens, G.M. Borchart, *op. cit.*; C. Chinkin, *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, „International Comparative Law Quarterly” 1989, Vol. 38, s. 850; J. Klabbers, *Informal Instruments...*, s. 997; F. Terpan, *op. cit.*, s. 68-96.

mają charakteru prawnie wiążącego, niemniej jednak mogą wywoływać tzw. pośredni skutek prawny, a zatem mogą mieć charakter *quasi*-normatywny¹⁰⁸⁶; muszą być zgodne z prawem pierwotnym i pochodnym UE; wydawane są przez instytucje UE w granicach ich kompetencji traktatowych, gdyż zmierzają do realizacji określonych w nich celów; mogą, lecz nie muszą zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w serii C; mogą regulować zarówno sprawy wewnętrzne, jak i zewnętrzne UE, co oznacza, iż posiadają duże znaczenie praktyczne. *Soft instruments*, mimo iż nie mają charakteru prawnie wiążącego, to w zależności od kontekstu politycznego będą kreowały po stronie adresata oczekiwania zachowania zgodnego z ich treścią. Są zatem czymś więcej niż zwykłą deklaracją polityczną, lecz mniej niż prawem w ścisłym tego słowa znaczeniu¹⁰⁸⁷. W porządku prawnym UE pełnią następujące funkcje: po pierwsze, służą opracowaniu i przygotowaniu przyszłych unijnych polityk lub przyszłych aktów prawnych, pełnią zatem w tym przypadku funkcję przygotowawczą, mającą na celu przyjęcie w przyszłości aktów prawnych; po drugie, uzupełniają i wspierają prawo pierwotne i pochodne UE, mają zatem na celu zapewnienie właściwej jego interpretacji, implementacji lub jednolitego stosowania, oraz po trzecie, przyjmowane są przez instytucje UE zamiast aktów prawnych lub jako ich alternatywa. Adresowane są do państw członkowskich i mają zachęcić je do zwiększenia swojego zaangażowania w danym obszarze. Ich zadaniem nie jest tylko zdefiniowanie problemu, ale również zachęcenie do podjęcia określonych działań¹⁰⁸⁸.

Akty zaliczane do kategorii *soft instruments* mogą wywierać tzw. incydentalny skutek prawny. Po pierwsze, w sytuacji gdy będą kreować wśród podmiotów, do których zostały skierowane, prawnie uzasadnione oczekiwanie, iż instytucje, które je przyjęły, będą stosowały się do określonej w nich linii postępowania¹⁰⁸⁹. Po drugie, jeżeli zawarte w takim akcie reguły postępowania są wiążące dla instytucji, która je ustanowiła, odstąpienie od ich stosowania jest możliwe, jeżeli podane zostaną przyczyny takiego postępowania, przy czym instytucja powinna wziąć pod uwagę ochronę prawnie uzasadnionych oczekiwań¹⁰⁹⁰ i zasadę równego traktowania¹⁰⁹¹. Po trzecie, jeżeli służą interpretacji prawa krajowego, gdyż sąd krajowy jest zobowiązany do wzięcia ich pod

¹⁰⁸⁶ Sprawa C-322/88, pkt 16 i 18.

¹⁰⁸⁷ D. Kabat-Rudnicka, *Soft Law w Unii Europejskiej*, [w:] B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak (red.), *op. cit.*, s. 176.

¹⁰⁸⁸ L. Senden, *Soft Law...*, s. 120; H. Grosse Ruse-Khan, T. Jaeger, R. Kordic, *op. cit.*, s. 905-908.

¹⁰⁸⁹ Sprawa C-313/90, *CIRFS p. Komisja*, ECLI:EU:C:1993:111; sprawy połączone C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P, C-213/02 P, *Dansk Roindustri and Others p. Komisja*, ECLI:EU:C:2005:408, pkt 209-211; sprawa T-105/95, *WWF UK p. Komisja*, ECLI:EU:T:1997:26; sprawa C-409/00, *Hiszpania p. Komisji*, EU:C:2003:92, pkt 95; sprawa C-91/01, *Włochy p. Komisji*, ECLI:EU:C:2004:244, pkt 45.

¹⁰⁹⁰ Sprawa 81/72, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1973:60, pkt 10-11.

¹⁰⁹¹ Sprawa C 148/73, *Louwage p. Komisji*, ECLI:EU:C:1974:7, pkt 12; sprawa T-374/04, *Niemcy p. Komisji*, ECLI:EU:T:2007:332 pkt 109-111.

uwagę w każdym przypadku rozstrzygnięcia sporu jako środka służącego wykładni prawa krajowego¹⁰⁹². Po czwarte, jeśli akt taki przyjęty przez KE, nie ma podstawy prawnej, zarówno w traktacie, jak i innym akcie prawnie wiążącym przyjętym na jego podstawie, a jego postanowienia pokrywają się z postanowieniami innego, już obowiązującego aktu prawnie wiążącego, który posiada ten sam zakres przedmiotowy regulacji, to w takim przypadku akt niewiązący prawnie ma pierwszeństwo stosowania i moc wiążącą jako akt przyjęty później¹⁰⁹³. Po piąte, gdy instytucja nie posiada kompetencji do wydania aktu prawnie wiążącego, a przyjmie akt z kategorii *soft law*, który zmierza do wywarcia skutków prawnych, w takiej sytuacji TS akt może unieważnić¹⁰⁹⁴. Reasumując, można powiedzieć, iż *soft instruments* postrzegane jest jako wyraz woli politycznej, która pozbawiona jest większego znaczenia z punktu widzenia prawa pozytywnego, niemniej jednak może ono pełnić rolę wskazówki interpretacyjnej. Nie istnieją żadne wymogi formalne dotyczące przyjmowania *soft instruments* w prawie UE. Jeżeli przyjmiemy, iż prawo jest środkiem do realizacji pewnych założonych rezultatów, to wtedy ich znaczenie jest bardzo duże. Przy pomocy tej niejednolitej kategorii aktów instytucje UE mogą realizować zakładane cele szybciej i skuteczniej, niż mogłyby to robić, posługując się aktami prawnie wiążącymi. *Soft instruments* stanowią zatem instrumenty dla osiągnięcia założonych celów.

Należy jednak się zastanowić, czy w przypadku EPS funkcjonowanie *soft instruments* nie jest bezpośrednią konsekwencją norm zawartych w *hard law*. Fakt ten można argumentować tym, iż wszystkie *soft instruments* scharakteryzowane w niniejszym rozdziale są w istocie rzeczą niczym innym jak realizacją celu art. 8 ust. 1 TUE, który na UE nałożył obowiązek rozwijania „szczególnych stosunków z państwami z nią sąsiadującymi”. Na uwagę zasługuje fakt, iż w postanowieniach niniejszego ustępu nie sprecyzowano, za pomocą jakich instrumentów UE ma to robić. Pozostawiono zatem jej wybór swobodnego podejmowania decyzji w tej kwestii. W przypadku EPS instytucje UE przyjęły liczne *soft instruments*, na podstawie których prowadzą i rozwijają tę politykę. Zatem w oparciu o ich treść doprecyzowano ogólne postanowienie prawa pierwotnego. Jeżeli uznamy akty *soft law* za rozwinięcia prawa pierwotnego, czyli będziemy je rozumieli jako akty wykonawcze, wówczas rozważania na temat charakteru *soft law* nie

¹⁰⁹² Sprawa C-322/88, pkt 18; sprawa C-207/01, *Altair Chemica SpA p. ENEL Distribuzione SpA*, ECLI:EU:C:2003:451, pkt 41; sprawa C-188/91, *Deutsche Shell AG p. Hauptzollamt Hamburg-Hamburg*, ECLI:EU:C:1993:24, pkt 17-18; sprawa C-55/06, *Arcor AG & Co KG p. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2008:244 pkt 94.

¹⁰⁹³ Sprawa C-110/03, *Belgia p. Komisji*, ECLI:EU:C:2005:223, pkt 33.

¹⁰⁹⁴ Sprawa C-303/90, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1991:424, pkt 15-35; sprawa C-325/91, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1993:245, pkt 14-30, sprawa C-57/95, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1997:164, pkt 18.

będą miały większego znaczenia z uwagi na fakt, iż w takim przypadku mielibyśmy do czynienia z jednorodną kategorią prawa.

Jak już wskazano wyżej, akty *soft law* brane są pod uwagę przez TS w trakcie orzekania. W sprawie *Komisja przeciwko Francji* TS musiał orzec, czy kodeks postępowania był wyjaśnieniem treści rozporządzenia, czy nakładał na państwa członkowskie obowiązki¹⁰⁹⁵. Zdaniem KE nie miał on charakteru prawnie wiążącego, gdyż stanowił przykład *implementing guide*, przeciwnego zdania była Francja, twierdząc, iż nakładał on na państwo członkowskie obowiązki. Dokonując analizy postanowień kodeksu postępowania, TS orzekł, iż miał on charakter prawotwórczy, a nie objaśniający, co oznacza, iż został on uznany za akt wiążący prawnie¹⁰⁹⁶. W konsekwencji uznał za możliwe uchylene aktu o charakterze niewiążącym prawnie, jak i stwierdził, iż moc wiążąca kodeksu postępowania powinna być oceniana nie ze względu na jego nazwę, ale na treść. Na podstawie art. 263 TFUE TS kontroluje legalność wydawanych przez instytucje aktów „zmiierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich”. Natomiast zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aktami zaskarżalnymi w rozumieniu rzeczzonego postanowienia są wszystkie wydane przez instytucje akty, bez względu na ich charakter lub formę, zmiierzające do wywarcia wiążących skutków prawnych¹⁰⁹⁷. W tych okolicznościach należy przyjąć, że w sytuacji, gdy zaskarżony akt zmiierza do wywarcia skutków prawnych w rozumieniu art. 263 TFUE, kwalifikacja prawna jako np. konkluzji Rady nie może sprawić, iż akt ten zostanie wyłączony z kontroli legalności sprawowanej przez TS na podstawie tego postanowienia. Na uwagę bowiem zasługuje fakt, iż w przeszłości TS orzekał już o dopuszczalności skargi skierowanej przeciwko konkluzjom Rady, które zmiierzały do wywarcia skutków prawnych¹⁰⁹⁸. Kontrola legalności aktów *soft law* na podstawie postanowień art. 263 TFUE wskazuje, iż w prawie UE mamy do czynienia z domniemaniem względnym, że dany akt jest aktem obowiązującym¹⁰⁹⁹. W orzeczeniu w sprawie *Grimaldi* TS stwierdził, iż zalecenia powinny być brane pod uwagę przez sądy krajowe stosujące prawo krajowe stanowiące w związku z prawem UE, natomiast w sprawie *Van Ameyde* zalecenie KE zostało wymienione jako jedno ze źródeł prawa, obok decyzji i dyrektyw¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁵ Sprawa C-303/90, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1991:424.

¹⁰⁹⁶ *Ibidem*, pkt 25.

¹⁰⁹⁷ Sprawa C-63/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2013:752, pkt 28; sprawa 60/81, *IBM p. Komisji*, ECLI:EU:C:1981:264, pkt 9, z którego wynika, że forma, w jakiej są przyjmowane akty lub decyzje, jest zasadniczo pozbawiona znaczenia w zakresie możliwości ich zaskarżenia w drodze wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

¹⁰⁹⁸ Sprawa C-27/04, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2004:436, pkt 44-51; sprawa 22/70, pkt 42, oraz sprawa C-316/91, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:1994:76, pkt 8.

¹⁰⁹⁹ J. Klabbbers, *Informal instruments...*, s. 1019.

¹¹⁰⁰ Sprawa 90/76, *S.r.l. Ufficio Henry van Ameyde p. S.r.l. Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale (UCI)*, ECLI:EU:C:1977:101, pkt 15.

2. Kompleksowe porozumienie niewiążące prawnie jako instrument wykonawczy realizujący cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

2.1. Plan działania

Przygotowanie PD zawsze poprzedzone jest przygotowaniem raportu krajowego. W dokumencie tym KE ocenia sytuację polityczną, gospodarczą oraz społeczną kraju partnerskiego, ponadto zawiera prognozy dotyczące rozwoju wzajemnych stosunków między stronami. Jest to zatem dokument bardzo szczegółowy, w którym KE podaje nawet informacje dotyczące przypadków naruszania praw człowieka i podstawowych wolności. Następnie jest on przedstawiany Radzie, która na jego podstawie podejmuje decyzję o przejściu do kolejnego etapu współpracy, czyli do przyjęcia PD. W przypadku państw Europy Wschodniej raporty krajowe zostały opracowane w maju 2004 r., państw Kaukazu Południowego w marcu 2005 r., a państw basenu Morza Śródziemnego w październiku 2005 r. Fakt ten oznacza, iż raport krajowy jest dokumentem mającym charakter wyłącznie polityczny oraz że opracowywany jest wyłącznie raz, tzn. przed objęciem kraju sąsiedzkiego postanowieniami Strategii¹¹⁰¹. Jest on również publikowany w Dz.U. jako dokument roboczy KE. Jego opracowanie oznacza, iż UE i państwo sąsiedzkie mogą przystąpić do rozpoczęcia negocjacji PD, gdyż w jego treści KE zawsze zawiera wytyczne dotyczące prac nad przyszłym PD.

Zgodnie z postanowieniami komunikatu KE do Rady z dnia 9 XII 2004 r. dotyczącego propozycji KE w sprawie PD w ramach EPS „PD są uzgadniane wspólnie z zainteresowanymi krajami sąsiadującymi. Powinny one obejmować, co najmniej trzyletni okres i podlegać przedłużeniu za obopólną zgodą. PD powinny opierać się na wspólnych zasadach, jednakże muszą być one odpowiednio zróżnicowane, aby uwzględnić specyfikę kraju sąsiedzkiego, jego proces reform krajowych oraz jego stosunki z UE. Muszą być one szeroko zakrojone, a jednocześnie jasno określać ograniczoną liczbę kluczowych priorytetów oraz przedstawiać rzeczywiste bodźce do wprowadzenia reform. Powinny również przyznaczać się na ile jest to możliwe do współpracy regionalnej”¹¹⁰². PD to bilateralne porozumienia, w których zapisane zostały strategiczne cele współpracy i główne obszary działań¹¹⁰³. W zapisach Strategii PD podzielone zostały przez KE według kryterium geograficznego na dwie kategorie: PD dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego oraz PD

¹¹⁰¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 69 oraz *eadem*, *Plan Działania – instrument realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na przykładzie państw Europy Wschodniej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2013, nr 95, s. 25-46.

¹¹⁰² Komunikat Komisji do Rady dotyczący propozycji Komisji w sprawie Planów Działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2004) 795 final.

¹¹⁰³ M. Cremona, *The European Neighbourhood Policy. More...*, s. 245.

dla państw basenu Morza Śródziemnego. Nie jest jednak możliwe zastosowanie kryterium formalnego ich podziału, gdyż formalnie są one jednolite.

Struktura PD dla każdego kraju partnerskiego jest taka sama, ale nie ich treść. Występuje zróżnicowanie ich pod względem treści, które wynika z faktu, iż podczas procesu negocjacji uwzględniana jest specyfika każdego z zainteresowanych państw, ich odmienna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna oraz odmienne potrzeby. Każdy PD jest porozumieniem bilateralnym charakteryzującym się ogólnością sformułowań, określającym cele i obszary wzajemnej współpracy, niezbędne działania, jakie musi podjąć państwo sąsiedzkie, aby zrealizować założone cele oraz osiągnąć oczekiwane rezultaty. Jest on podzielony na części, punkty i podpunkty, nie występują w jego strukturze artykuły, paragrafy i ustępy. Zgodnie z zapisami Strategii PD obejmują dwa szerokie obszary. Pierwszy dotyczy zobowiązania do podjęcia określonych działań, które będą miały na celu potwierdzenie lub wzmocnienie przestrzegania wspólnych wartości oraz realizację celów w ramach WPZiB. Drugi natomiast obejmuje zobowiązania do podejmowania działań mających na celu zbliżenie państwa sąsiedzkiego do UE na wielu płaszczyznach. Możemy zatem powiedzieć, iż ma strukturę międzyfilarową.

PD dla wszystkich państw Kaukazu Południowego zostały przyjęte na spotkaniu Rady Współpracy 14 XI 2006 r. i składają się z pięciu części: wstępu, w którym wyjaśnione zostają przyczyny ich zawarcia oraz zamierzone rezultaty; perspektyw ustanowienia nowego partnerstwa między uczestnikami; priorytetowych obszarów współpracy, których w przypadku Armenii i Gruzji jest 8, a Azerbejdżanu – 10; celów ogólnych i działań (w części tej szczegółowo zostały scharakteryzowane główne obszary współpracy wymienione w części trzeciej) oraz monitoringu osiąganych postępów. We wstępie możemy przeczytać, że rozszerzenie UE 1 V 2004 r. spowodowało pogłębienie współpracy pomiędzy UE i państwami Kaukazu Południowego, ustanowienie bliskiego partnerstwa, intensyfikację procesu integracji gospodarczej oraz pogłębienie współpracy politycznej. UE i państwa sąsiedzkie postanowiły z tej okazji skorzystać i wzmocnić wzajemne relacje oraz promować stabilność, bezpieczeństwo i dobrobyt. Podstawowymi zasadami odnoszącymi się do wzajemnej współpracy są: partnerstwo, dyferencjacja i współodpowiedzialność. Do priorytetowych obszarów współpracy UE z państwami Kaukazu Południowego zaliczono: umocnienie struktur demokratycznych państwa oraz zasady państwa prawnego; reformę systemu wymiaru sprawiedliwości; zwalczanie korupcji; ochronę praw człowieka i podstawowych wolności; rozwój gospodarczy; redukcję ubóstwa; zrównoważony rozwój oraz ochronę środowiska; poprawę klimatu inwestycyjnego; wzmocnienie rozwoju sektora prywatnego; konwergencję prawa gospodarczego i praktyk administracyjnych; rozwój strategii energetycznej; rozstrzygnięcie środkami

pokojujymi konfliktów w Górskim Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej oraz wzmocnienie współpracy regionalnej.

W przypadku państw basenu Morza Śródziemnego PD złożone są z trzech części: wstępu, w którym określono cele współpracy; priorytetowe obszary współpracy, których w przypadku Egiptu jest 6, Izraela – 6, Jordanii – 15, Libanu – 7, Maroka – 10, Autonomii Palestyńskiej – 9 i Tunezji – 6 oraz części dotyczącej monitoringu. Do priorytetowych obszarów współpracy zaliczono: zintensyfikowanie dialogu politycznego i współpracy opartej na wspólnych wartościach; promocję poszanowania praw człowieka we wszystkich aspektach: poprawę dialogu międzykulturowego i międzyreligijnego, zwalczanie nietolerancji, dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii; integrację ekonomiczną z UE poprzez udział w unijnym rynku wewnętrznym; intensyfikację wymiany handlowej i pogłębienie współpracy ekonomicznej poprzez redukcję barier handlowych, wzrost inwestycji, wzmocnienie sektora prywatnego i poprawę klimatu dla prowadzenia działalności gospodarczej; wzmocnienie dialogu w obszarze bezpieczeństwa, zwłaszcza w zakresie kontroli handlu bronią, zwalczania terroryzmu¹¹⁰⁴ i nieprolifracji broni masowego rażenia; zwiększone wsparcie finansowe; stopniowe uczestnictwo w programach UE, np. w obszarach kultury, edukacji, środowiska; przyjmowanie norm i standardów międzynarodowych np. w obszarze ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, handlu, zwalczania handlu ludźmi, zwalczania korupcji, współpracy sądowej, zwalczania przestępczości zorganizowanej czy nielegalnego handlu narkotykami; intensyfikację dialogu na temat migracji i mobilności; oraz wzmocnianie bezpośredniej współpracy pomiędzy instytucjami administracyjnymi ustanowionymi na podstawie postanowień Układów eurośródziemnomorskich.

Możemy zatem wyróżnić następujące jego cechy. Po pierwsze, jest on bilateralnym porozumieniem negocjowanym i przyjmowanym wspólnie przez UE i państwo sąsiedzkie. Po drugie, jest zawarty w formie pisemnej na okres co najmniej 3 lub 5 lat, który może zostać przedłużony jedynie za wspólną zgodą, co wielokrotnie miało miejsce w praktyce. Obecnie czas ich obowiązywania został przedłużony do końca 2020 r. Po trzecie, swoim zakresem przedmiotowym obejmuje zagadnienia, które są przedmiotem regulacji PCA lub umów stowarzyszeniowych oraz zawiera liczne „nowe” obszary współpracy, których nie znajdziemy w postanowieniach PCA, zatem zakres przedmiotowy współpracy na podstawie jego jest szerszy niż w przypadku PCA, można więc powiedzieć, że ma charakter uzupełniający i wykonawczy w stosunku do postanowień PCA. Po czwarte, przyjmowany jest w celu pomocy państwom sąsiedzkim w implementacji postanowień PCA/umowy stowarzyszeniowej. Po piąte, nie jest on podpisywany, ratyfikowany ani publikowany w Dzienniku Urzędowym UE. Po szóste, w jego treści

¹¹⁰⁴ L. Wojnicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa w kontekście walki z terroryzmem na przykładzie synergii z obszarem Basenu Morza Śródziemnego* [w:] J. Jartyś, A. Staszczyk, *op. cit.*, s. 43-55.

nie znajdziemy żadnych zapisów dotyczących wejścia w życie, wypowiedzenia, rozstrzygnięcia sporów, a w części poświęconej monitoringowi wyłącznie informację, że nadzór nad jego implementacją sprawują organy powołane na podstawie umowy stowarzyszeniowej lub PCA, co oznacza, że nie zawiera żadnych typowych klauzul w postanowieniach końcowych, jakie występują w umowach międzynarodowych. Warunkiem niezbędnym do jego przyjęcia, zgodnie z zasadą komplementarności, jest aktualnie obowiązująca kompleksowa umowa międzynarodowa regulująca stosunki między stronami, a w przypadku gdy taka umowa nie została zawarta, nie jest również możliwe przyjęcie PD. Zatem obowiązywanie umowy stowarzyszeniowej lub PCA jest warunkiem koniecznym do przyjęcia PD.

2.2. Agenda stowarzyszeniowa

Dnia 30 III 2009 r. KE przyjęła komunikat dotyczący realizacji EPS w 2007 r., w którym odniosła się do PD jako instrumentów realizacji EPS i stwierdziła, że „Plany działania pełnią kluczową rolę, nadając operacyjny charakter stosunkom umownym między UE a jej partnerami. W miarę pogłębiania się tych stosunków, osiągnięcia określonych celów i ustalania nowych konieczne będą odpowiednie dostosowania tych narzędzi. Same Plany działania przewidują takie dostosowania, co umożliwi zawarcie coraz bardziej ambitnych zamierzeń Stron w dokumencie regulującym ich wspólną pracę. Komisja uważa, że narzędzia te, niezależnie od ich nazwy, będą nadal użyteczne w kontekście nowych umów zawieranych z krajami partnerskimi EPS. Doświadczenia zgromadzone podczas realizacji pierwszej serii Planów działania wskazują, że przyszłe dostosowania powinny prowadzić do powstania dokumentów, które będą lepiej dostosowane do specyficznych ambicji i możliwości krajów partnerskich, odzwierciedlając zróżnicowane stosunki UE z tymi krajami, ale także wspierając osiągalne działania prowadzące do zbieżności przepisów krajowych z prawodawstwem i standardami UE. Zróżnicowanie to będzie również prowadziło do zwiększonego zaangażowania ze strony krajów partnerskich. Należy zachować i dopracować główne cechy Planów działania, czyli ich stosunkową szczegółowość, ujęcie w ramy czasowe i zorientowanie na działania. Korzystne byłoby również bardziej zrozumiałe ustalenie kolejności środków podejmowanych w ramach realizacji celów planu działania. Zasadniczo zakres Planów działania powinien zostać utrzymany, ponieważ stanowi on o bogactwie stosunków, jakie UE rozwija ze swoimi partnerami. Należy przeprowadzać realistyczną «inwentaryzację» zakresu realizacji Planu działania»¹¹⁰⁵. W trakcie spotkania Rady Współpracy UE – Ukraina, które odbyło się w maju 2009 r., podjęto decyzję, iż nowe dokumenty, określone jako instrumenty

¹¹⁰⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, Realizacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2007 r., COM (2008) 164 final, s. 7.

„drugiej generacji”, będą miały inny tytuł, formę i treść. Ponadto będą miały charakter samodzielny oraz w o wiele większym niż dotąd stopniu będą nastawione na proces implementacji postanowień PCA/umowy stowarzyszeniowej¹¹⁰⁶. Jednocześnie wskazano, iż powinny mocniej akcentować zasadę współodpowiedzialności.

Z powyższych powodów 16 VI 2009 r. UE i Ukraina rozpoczęły negocjacje mające na celu zastąpienie aktualnie obowiązującego PD innym dokumentem kompleksowo regulującym wzajemne relacje w ramach EPS. W trakcie spotkania Rady Stowarzyszenia UE – Ukraina w lipcu 2009 r. w kontekście negocjowanego „drugiej generacji” dokumentu, zgodzono się, iż „Doświadczenie zdobyte przy realizacji planu działań wskazuje, że konieczny będzie dokument lepiej dostosowany do ambicji i możliwości krajów partnerskich i jednocześnie lepiej wspierający osiągalne działania prowadzące do zbieżności przepisów krajowych z prawodawstwem i standardami UE. Należy zachować i dopracować główne cechy obecnego planu działań, czyli jego stosunkową szczegółowość, ujęcie w ramy czasowe i zorientowanie na działania”¹¹⁰⁷. W dniu 24 XI 2009 r. na forum Rady Współpracy została przyjęta Agenda stowarzyszeniowa i, jak możemy przeczytać we wstępie, „w celu przygotowania i ułatwienia procesu implementacji postanowień Umowy stowarzyszeniowej”. Na początku 2013 r. została on zrewidowana, a nowy dokument o tym samym tytule został przyjęty 24 VI 2013 r.¹¹⁰⁸

Agenda stowarzyszeniowa, podobnie jak PD, jest złożona z trzech części. W części pierwszej w sposób ogólny scharakteryzowane zostały relacje pomiędzy UE i Ukrainą od 1991 r. oraz wyjaśniony został cel jej przyjęcia. Zaznaczono, iż Umowa stowarzyszeniowa wraz z Agendą stanowią nowe ramy współpracy pomiędzy stronami, który „będzie krokiem wstępnym do szybkiego wprowadzenia w życie nowego układu o stowarzyszeniu poprzez opracowanie i uzgodnienie przez strony konkretnych środków zapewniających praktyczne wytyczne dla takich prac przygotowawczych i wprowadzania w życie”¹¹⁰⁹. Ma ona za zadanie ustanowienie konkretnych środków mających na celu przygotowanie umowy stowarzyszeniowej oraz „dostarczenie szerszych ram służących osiągnięciu wysokiego stopnia integracji gospodarczej i pogłębienia współpracy politycznej między Ukrainą a Unią

¹¹⁰⁶ Council Decision on the Position to be Adopted in the Association/Cooperation Council Ukraine, 5428/1/05 REV 1 (2005).

¹¹⁰⁷ Wniosek decyzja Rady w sprawie stanowiska, jakie mają przyjąć Wspólnota i ich państwa członkowskie w ramach Rady Współpracy powołanej na mocy umowy o partnerstwie i współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE – Ukraina oraz w odniesieniu do przyjęcia decyzji w sprawie ustanowienia Wspólnego Komitetu, COM (2009) 381 final.

¹¹⁰⁸ EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, http://ec.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf [dostęp: 3.05.2019].

¹¹⁰⁹ *Ibidem*, s. 2.

Europejską¹¹¹⁰. Jest to dokument o charakterze operacyjnym, który w ramach realizacji zamierzonych ogólnych celów będzie mógł zostać zmieniony w miarę potrzeb na podstawie sprawozdań z postępów. Część druga poświęcona została zasadom i instrumentom implementacji. Do głównych zasad implementacji zaliczono: poszanowanie ogólnego celu osiągnięcia politycznego stowarzyszenia i integracji ekonomicznej Ukrainy z UE; poszanowanie celów szczegółowych odnoszących się do procesu implementacji Umowy stowarzyszeniowej; partnerstwo i współodpowiedzialność; transparentność, progresywność i współfinansowanie oraz dyferencjacje¹¹¹¹. W części trzeciej zawarte zostały główne obszary współpracy, do których zaliczono dialog polityczny, który ma skoncentrować się na następujących kwestiach: demokracji, praworządności i przestrzeganiu praw człowieka i podstawowych wolności i zwalczaniu korupcji; politykę zagraniczną i bezpieczeństwa; współpracę w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; współpracę ekonomiczną; handel; energetykę i inne obszary takie jak: transport, środowisko, zmiany klimatu, turystykę, rolnictwo, współpracę transgraniczną i regionalną, badania i innowacje, sport, ochrona zdrowia, edukacja i szkolenia oraz społeczeństwo informacyjne¹¹¹².

W dniu 26 VI 2014 r. przyjęte zostały również Agendy stowarzyszeniowe pomiędzy UE i Mołdawią oraz UE i Gruzją¹¹¹³. Obie ustalają listę priorytetów we wzajemnej współpracy na lata 2014-2020 i w obu tych porozumieniach strony ograniczyły listę priorytetowych obszarów współpracy w porównaniu z postanowieniami Umów stowarzyszeniowych. W obu tych przypadkach Agenda złożona jest z dwóch części. W części pierwszej określone zostały zasady, instrumenty i środki implementacji tego porozumienia, które są identyczne jak w przypadku ukraińskiej Agendy stowarzyszeniowej, natomiast w części drugiej zawarte zostały priorytetowe obszary współpracy. W tym przypadku uzgodniono pięć priorytetowych obszarów współpracy: dialog polityczny i reformy, który ma koncentrować się na kwestiach wzmocnienia stabilności, niezależności i efektywności instytucji gwarantujących demokrację i rządy prawa; reformę wymiaru sprawiedliwości oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, zwłaszcza wolności słowa i wypowiedzi, praw dzieci, przemocy domowej, równego traktowania, handlu ludźmi, praw związkowych i standardów pracy, zwalczania korupcji i reformy administracji publicznej; politykę zagraniczną i bezpieczeństwa; współpracę w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; współpracę ekonomiczną i handel. Nadzór nad procesem implementacji jej zapisów sprawuje specjalnie w tym

¹¹¹⁰ *Ibidem*, s. 3.

¹¹¹¹ *Ibidem*, s. 2-3.

¹¹¹² *Ibidem*, s. 5-58.

¹¹¹³ EU-Georgia Association Agenda, http://ec.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia_association_agenda.pdf [dostęp: 3.05.2019]; EU-Moldova Association Agenda, http://ec.europa.eu/moldova/pdf/eu-moldova-association-agenda-26_06_en.pdf [dostęp: 3.05.2019].

celu utworzony Wspólny Komitet Wyższych Urzędników, złożony z przedstawicieli uczestników, który spotyka się co najmniej raz w roku.

Reasumując, Agenda stowarzyszeniowa jest instrumentem, który wykazuje zarówno podobieństwa, jak i różnice z PD. Oba porozumienia mają charakter bilateralny, niewiążący prawnie, zostały przyjęte na forum Rady Współpracy, nie zostały podpisywane, ratyfikowane lub zatwierdzane, nie zostały również opublikowane w Dz.U. UE. Agenda ukraińska w przeciwieństwie do PD jest porozumieniem zawartym na czas nieokreślony, natomiast w przypadku Agendy gruzińskiej i mołdawskiej określono, iż zawierają one listę priorytetów wzajemnej współpracy w latach 2014-2020, co oznacza albo jej określony czas obowiązywania, albo rewizję po dwóch latach obowiązywania i ewentualnie ustalenie nowej listy priorytetów¹¹¹⁴. Jednak zasadniczą różnicą pomiędzy PD a Agendą stowarzyszeniową jest jej samodzielny charakter, tzn. nie jest ona związana w jakikolwiek sposób z postanowieniami PCA/umowy stowarzyszeniowej, co widoczne jest w ustanowieniu jej własnego systemu instytucjonalnego – Wspólnego Komitetu Wyższych Urzędników. Fakt ten może świadczyć o powolnym „utwardzaniu” zawieranych w ramach EPS instrumentów. Faktem niezaprzeczalnym jednak jest to, iż Agenda stowarzyszeniowa jest czymś więcej niż PD, oraz iż nie istnieje żaden związek pomiędzy jej zapisami a postanowieniami PCA/umowy stowarzyszeniowej. Zgodnie z postanowieniami komunikatu KE z 2007 r. jest ona „[...] lepiej dostosowana do specyficznych ambicji i możliwości krajów partnerskich, odzwierciedlając zróżnicowane stosunki UE z tymi krajami, ale także wspierając osiągalne działania prowadzące do zbieżności przepisów krajowych z prawodawstwem i standardami UE oraz do zwiększonego zaangażowania ze strony krajów partnerskich”¹¹¹⁵.

2.3. Priorytety partnerstwa

W konkluzjach Rady zatytułowanych *W sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa* z dnia 14 XII 2015 r. stwierdzono, iż „Rada potwierdza, że w 2016 r. zamierza zapoczątkować nowy etap współpracy z partnerami, – co w stosownych przypadkach może skutkować określeniem nowych priorytetów partnerstw – ukierunkowany na uzgodnione priorytety i interesy”¹¹¹⁶. Ponadto w komunikacie z 2015 r. UE i państwa sąsiedzkie zdecydowały, iż w ramach EPS „stworzone zostaną różne modele stosunków, co pozwoli na większą samo odpowiedzialność u obu stron”¹¹¹⁷. Z powyższych powodów

¹¹¹⁴ Czas ich obowiązywania został przedłużony do końca 2020 r.

¹¹¹⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, Realizacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2007 r., s. 9.

¹¹¹⁶ Konkluzje Rady w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa, 15169/15, Bruksela 14.12.2015 r., s. 3.

¹¹¹⁷ Komunikat z 2015 r., s. 2.

na początku 2016 r. UE rozpoczęła dyskusję mającą na celu wspólne określenie nowych Priorytetów partnerstwa, dzięki którym stosunki z każdym państwem sąsiedzkim będą koncentrowały się wyraźniej na ustalonych wspólnych obszarach zainteresowania. Od lutego do czerwca 2016 r. trwały negocjacje z Jordanią, Libanem, zaś od września 2016 r. do lutego 2017 r. z Algierią, mające na celu zawarcie nowego porozumienia, które zastąpiłoby dotychczas obowiązujący PD. W grudniu 2016 r. tymczasowo uzgodniono projekt Priorytetów partnerstwa z Egiptem, które ostatecznie zostały przyjęte w czerwcu 2017 r.

Priorytety partnerstwa z Libanem i Jordanią przyjęto pod koniec 2016 r., aby pomóc obu krajom w niwelowaniu negatywnych skutków napływu uchodźców w następstwie konfliktu w Syrii. Uzgodniono porozumienia zawierające działania priorytetowe i wzajemne zobowiązania, które dołączono do priorytetów partnerstwa. Oba państwa otrzymywały już w przeszłości unijną pomoc przeznaczoną na zaspokojenie potrzeb oraz promowanie odporności i samodzielności uchodźców i znajdujących się w trudnej sytuacji społeczności przyjmujących, zapewniającą stosowanie podejścia opartego na łączeniu pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju, które obejmuje również pomoc humanitarną, oraz zapewniającą długoterminowe korzyści w takich obszarach jak zdrowie publiczne, kształcenie i tworzenie miejsc pracy. Priorytety partnerstwa z Algierią zostały przyjęte w marcu 2017 r. Przeprowadzono dialogi na temat energii i migracji; podpisano umowę w sprawie ochrony ludności oraz przyjęto programy współpracy w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, dywersyfikacji gospodarczej i zarządzania finansami publicznymi odpowiadające na najważniejsze wyzwania gospodarcze i budżetowe, z którymi obecnie zmaga się Algieria¹¹¹⁸.

Główne priorytety polityczne określone w stosunkach UE – Jordania i UE – Liban na nadchodzące lata są takie same i należą do nich: wzmocnienie współpracy na rzecz stabilności w regionie i bezpieczeństwa, w tym przeciwdziałania terroryzmowi; promowanie stabilności gospodarczej, zrównoważonego rozwoju opartego na wiedzy, kształceniu wysokiej jakości i tworzeniu miejsc pracy, oraz wzmocnienie demokratycznych rządów, praworządności i praw człowieka¹¹¹⁹. W przypadku współpracy UE – Algieria również ustalone zostały trzy priorytety, jednakże różnią się one od priorytetów ustalonych z Jordanią i Libanem. Dotyczą one następujących obszarów: dialogu politycznego, praworządności i praw człowieka; współpracy i rozwoju społeczno-ekonomicznego, wymiany handlowej i dostępu do rynku; współpracy energetycznej, ochrony środowiska

¹¹¹⁸ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa..., s. 6.

¹¹¹⁹ Decyzja nr 1/2016 Rady Stowarzyszenia UE – Jordania w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Jordania i załączonego Porozumienia, 12384/16, Bruksela, 20.09.2016; Decyzja nr 1/2016 Rady Stowarzyszenia UE – Liban w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Liban i załączonego Porozumienia, 3001/13, Bruksela, 11.11.2016.

i zrównoważonego rozwoju¹¹²⁰. Priorytety współpracy UE – Egipt nie różnią się zasadniczo od tych przyjętych z innymi państwami tego regionu. Również wyznaczone zostały trzy główne obszary współpracy, obejmujące: modernizację gospodarczą i rozwój społeczny, w ramach których główny nacisk położono na rozwój handlu i inwestycji, rozwój społeczny oraz energetykę, środowisko i zmiany klimatu; politykę zagraniczną oraz wzmocnienie stabilności, w ramach tego obszaru znajduje się współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu; oraz politykę migracyjną i mobilność¹¹²¹.

Nowe porozumienie ma również charakter niewiążący prawnie, stanowiący dla państw sąsiedzkich kluczowy punkt odniesienia przy ustalaniu ograniczonego zestawu ukierunkowanych priorytetów współpracy z UE na lata 2016-2020. Priorytety partnerstwa stanowią pierwsze ramy dwustronnej współpracy uzgodnione w kontekście zrewidowanej EPS, są one spójne z priorytetami i warunkami określonymi w tej polityce, a mianowicie dotyczą stabilizacji sąsiedztwa pod względem politycznym, gospodarczym i bezpieczeństwa. Są one również spójne z postanowieniami Układów eurośródziemnomorskich. Ponadto są w pełni spójne z przyjętą przez Radę Europejską Strategią globalną, w której wzywa się do przyjęcia zintegrowanego podejścia do zarządzania kryzysami, z uwzględnieniem jej polityki humanitarnej, rozwojowej, migracyjnej, handlowej, inwestycyjnej, infrastrukturalnej, edukacyjnej, zdrowotnej i badawczej¹¹²². Priorytety partnerstwa odzwierciedlają wspólne interesy jego uczestników w perspektywie średniookresowej i koncentrują się na obszarach, w których współpraca między UE a państwem sąsiedzkim jest wzajemnie korzystna. W tym świetle zarówno UE, jak i państwo sąsiedzkie zobowiązały się do dalszej współpracy w zakresie zagadnień przekrojowych, od stabilizacji i bezpieczeństwa po prawa człowieka, równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet, dialog ze społeczeństwem obywatelskim, migrację i mobilność oraz rozwiązywanie problemu ekstremizmu. Priorytety partnerstwa są sześciostronicowym porozumieniem, podzielonym na trzy punkty, które z kolei dzielą się na podpunkty. Dotychczas zawarte zostały one z: Jordanią, Libanem, Algierią i Egiptem. Natomiast w 2017 r. rozpoczęły się konsultacje nad możliwością ich zawarcia z Armenią, Azerbejdżanem i Białorusią. Podobnie jak w przypadku PD oraz Agendy stowarzyszeniowej cechują się one dużą ogólnością sformułowań, jednakże w przeciwieństwie do nich dołączony został w formie aneksu załącznik nazwany Porozumieniem, w treści którego znajdują się już bardzo szczegółowo określone zobowiązania każdego z uczestników do podjęcia działań w ramach wspólnie ustalonych Priorytetów partnerstwa.

¹¹²⁰ Decyzja nr 1/2017 Rady Stowarzyszenia UE – Algieria w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Algieria i załączonego Porozumienia, 3101/17, Bruksela 7.3.2017.

¹¹²¹ EU – Egypt Partnership Priorities 2017-2020, <https://ec.europa.eu/sites/ecas/files/eu-egypt-pps.pdf> [dostęp: 3.05.2018].

¹¹²² Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, http://ec.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 11.07.2019].

Priorytety partnerstwa zostały przyjęte „w celu dalszego wzmocnienia trwałych i wielowymiarowych stosunków” między UE a państwami sąsiedzkimi i stanowią „wyrażenie wspólnych celów europejskiej polityki sąsiedztwa w odniesieniu do wspólnego obszaru pokoju, dobrobytu i stabilności. Wyrażają one jej główne cechy, a mianowicie zróżnicowanie i współodpowiedzialność, ale jednocześnie elastyczność w dopuszczaniu dostosowania się do zmieniających się okoliczności”. We wszystkich trzech Priorytetach partnerstwa wyróżnić możemy obszary współpracy, które je łączą. Zaliczyć do nich należy poprawę bezpieczeństwa, rozwój społeczno-ekonomiczny oraz demokrację, praworządność i poszanowanie praw człowieka. Ponadto, podobnie jak w przypadku PD, a przeciwnie do Agendy stowarzyszeniowej, Priorytety partnerstwa mają na celu wsparcie procesu implementacji umowy stowarzyszeniowej, koncentrując się wyłącznie na współpracy w ustalonych wspólnych obszarach zainteresowania. Zatem za ich wdrażanie odpowiedzialne są wyłącznie instytucje powołane postanowieniami Układu eurośródziemnomorskiego, a zwłaszcza Rada Stowarzyszenia, czyli tak samo jak w przypadku PD, a zupełnie inaczej niż w przypadku Agendy stowarzyszeniowej.

3. Sektorowe porozumienie niewiążące prawnie jako instrument uzupełniający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

3.1. Memorandum Porozumienie o współpracy w sektorze energetycznym

Zgodnie z postanowieniami przyjętego w 2009 r. przez KE komunikatu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej, „Energia musi otrzymać należny jej wysoki priorytet polityczny w międzynarodowych stosunkach UE, m.in. w polityce handlowej, porozumieniach handlowych, partnerstwach dwustronnych, umowach o współpracy i stowarzyszeniu oraz w dialogach politycznych. Duże zróżnicowanie interesów energetycznych poszczególnych państw i rosnąca współzależność energetyczna sygnalizują potrzebę stworzenia silniejszych międzynarodowych ram prawnych, które będą opierać się na równowadze zobowiązań i korzyści w sektorze energii i w innych sektorach gospodarki. UE powinna, wykorzystywać wszystkie stojące do jej dyspozycji instrumenty polityki wewnętrznej i zewnętrznej w celu wzmocnienia swoich wspólnych wpływów u partnerów energetycznych oraz w celu zaoferowania państwom trzecim szerokich partnerstw nowego typu”¹¹²³. Z powyższych powodów UE i kraje partnerskie podjęły decyzję, że w ramach EPS nastąpi wzmocnienie strategicznego

¹¹²³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej – Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej, COM (2008) 781 final, s. 8-9.

partnerstwa w dziedzinie energii, w którego skład wchodzi zaopatrzenie, ochrona i bezpieczeństwo energetyczne, ponieważ kraje sąsiedzkie odgrywają istotną rolę w bezpieczeństwie zaopatrzenia UE w energię. UE jest największym importerem ropy i gazu ziemnego oraz drugim pod względem wielkości ich odbiorcą¹¹²⁴. Uzależnienie od importu surowców energetycznych według prognoz będzie rosło i w 2030 r. wyniesie 70%. Z tego powodu kraje sąsiedzkie UE: Rosja, państwa basenu Morza Kaspijskiego oraz państwa Afryki Północnej, zwłaszcza Egipt, który jest szóstym dostawcą gazu do UE, zainteresowane są dostępem do dużego rynku unijnego, jako obecni czy też potencjalni dostawcy. Z tego powodu PD oraz Agendy stowarzyszeniowe zawierają zapisy dotyczące współpracy w tej dziedzinie, sprzyjające stopniowemu zbliżaniu polityk energetycznych oraz regulacji prawnych i administracyjnych. Współpraca obejmuje również kwestie związane z wykorzystaniem źródeł odnawialnych oraz współpracę w dziedzinie technologii energetycznych, np. dotyczących czystego węgla¹¹²⁵. Postanawiając o zintensyfikowaniu współpracy z tymi państwami sąsiedzkiemi, które w polityce energetycznej UE odgrywają znaczącą rolę, UE z trzema z nich: Ukrainą, Azerbejdżanem i Egiptem podpisała Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym¹¹²⁶.

Ukraina jest dla UE istotnym partnerem z punktu widzenia jej bezpieczeństwa energetycznego i rozwiązania problemu dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Jest bowiem państwem tranzytu rosyjskiej i kaspijskiej ropy i gazu. Około 40% unijnego importu gazu dostarczane jest za pośrednictwem ukraińskiej sieci gazowej. Współpraca w sektorze energetycznym wydaje się także najbardziej perspektywicznym i wzajemnie korzystnym obszarem wzajemnej współpracy. W dniu 1 XII 2005 r. podczas szczytu UE – Ukraina w Kijowie podpisane zostało „Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym”, które ustanawiało wspólną strategię włączania Ukrainy w obręb unijnego rynku energetycznego¹¹²⁷. W dniu 24 XI 2016 r. w Brukseli podpisane zostało nowe porozumienie dotyczące współpracy energetycznej między stronami zatytułowane „Memorandum of Understanding o strategicznym partnerstwie energetycznym pomiędzy UE i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i Ukrainą”¹¹²⁸. We wstępie możemy przeczytać, iż jego zasadniczym celem jest stopniowa konwergencja ukraińskiego

¹¹²⁴ T. Czapiewski, *Bezpieczeństwo energetyczne państw Unii Europejskiej a Europejska Polityka Sąsiedztwa* [w:] J. Jartyś, A. Staszczuk, *op. cit.*, s. 55-69.

¹¹²⁵ Strategia, s. 60-61.

¹¹²⁶ T. Kamiński, *Uwagi na tle charakteru prawnego Memorandum of Understanding i proliferacji sądownictwa międzynarodowego*, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, Wrocław 2007, s. 217-221.

¹¹²⁷ Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym pomiędzy Unią Europejską i Ukrainą https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_ukraine_mou.pdf [dostęp: 2.05.2019].

¹¹²⁸ Memorandum of Understanding on a Strategic Energy Partnership between the European Union together with European Atomic Energy Community and Ukraine, 24.11.2016, Brussels, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mou_strategic_energy_partnership_en.pdf [dostęp: 2.05.2019]

sektora energetycznego z unijnym wewnętrznym rynkiem energii oraz wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego obu jego stron. Przewiduje zacieśnienie współpracy w pięciu obszarach. Po pierwsze, bezpieczeństwa energetycznego. Na terytorium Ukrainy czynnych jest 15 elektrowni atomowych, z tego właśnie powodu strony położyły szczególny nacisk na współpracę w tym obszarze, która ukierunkowana na być na: poprawę bezpieczeństwa tych instalacji; implementację standardów międzynarodowych w tym obszarze zgodnie z zasadami Konwencji o bezpieczeństwie nuklearnym oraz współpracę dotyczącą odpadów radioaktywnych. Po drugie, integracji rynków energetycznych z rynkiem wewnętrznym UE, co odbywać się ma poprzez stopniowe przyjmowanie *acquis communautaire* w obszarze energii, środowiska, konkurencji i energii odnawialnej. Po trzecie, wzmocnianiu bezpieczeństwa dostaw energii i tranzytu surowców do Europy. Po czwarte, współpracy w sektorze węgla, której celem jest przejście na gospodarkę niskoemisyjną i stopniowe ograniczanie wydobycia węgla. Po piąte, włączenie Ukrainy do współpracy w unijnych programach dotyczących badań i innowacji w sektorze energii, zwłaszcza programie „Horyzont 2020”¹¹²⁹. Zawiera ono również zapisy dotyczące: zwiększenia efektywności energetycznej, energii odnawialnej oraz środków, jakie należy przyjąć, aby zapobiec zmianom klimatu. Przewiduje także ustanowienie wspólnych grup implementacyjnych, złożonych z przedstawicieli obu uczestników dla każdej z map drogowych oraz dla obszaru energii odnawialnej¹¹³⁰. Zostało zawarte na okres 10 lat. Po upływie pięciu lat będzie mogła zostać podjęta decyzja o jego rewizji lub uzupełnieniu. Porozumienie może zostać wypowiedziane w dowolnym czasie. Wypowiedzenie wymaga formy pisemnej i stanie się skuteczne po upływie 90 dni od daty jego notyfikacji. Na uwagę zatem zasługuje fakt, iż jest to pierwsza taka sytuacja, w której w treści porozumienia niewiążącego prawnie przewidziany jest termin i forma jego wypowiedzenia.

Zasady współpracy energetycznej między UE i państwami Kaukazu Południowego również zostały określone we wszystkich PD oraz Agendach stowarzyszeniowych i dotyczą następujących kwestii: rynku i reform regulacyjnych; konwergencji polityk energetycznych krajów partnerskich z celami polityki UE; sieci przesyłowych; poszukiwania i wydobywania surowców energetycznych; efektywnego wykorzystywania energii; odnawialnych źródeł energii; współpracy regionalnej; wymiany ekspertów oraz energii jądrowej – standardów bezpieczeństwa i standardów postępowania z odpadami radioaktywnymi. Dnia 7 XI 2006 r. UE i Azerbejdżan podpisały Memorandum of

¹¹²⁹ Horizon 2020 w skrócie. Program ramowy Unii Europejskiej w zakresie badań naukowych i innowacji, https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_PL_KI0213413PLN.pdf [dostęp: 12.09.2019].

¹¹³⁰ Memorandum of Understanding on a Strategic Energy Partnership between the European Union together with European Atomic Energy Community and Ukraine, s. 4-9.

Understanding o ustanowieniu partnerstwa strategicznego w dziedzinie energii¹¹³¹. Zgodnie z jego zapisami postanowiono rozpocząć współpracę w czterech obszarach obejmujących: stopniową harmonizację prawa wewnętrznego Azerbejdżanu z *acquis de l'Union* w obszarze energii, środowiska, konkurencji i odnawialnych źródeł energii; zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa systemów przesyłu tranzytowego surowców z Azerbejdżanu do UE; rozwoju kompleksowej polityki zarządzania sektorem energetycznym, transparentnych zasad ustalania cen; rozwoju odnawialnych źródeł energii; implementacji celów ustanowionych w Konwencji ramowej o zmianach klimatu oraz włączeniu Azerbejdżanu do programów UE w tych obszarach, a także współpracę techniczną i ekspercką¹¹³².

Państwa basenu Morza Śródziemnego również odgrywają bardzo dużą rolę w zaopatrzeniu UE w surowce energetyczne. Szczególna rola w tej materii przypada Egiptowi. Ten południowy sąsiad UE jest szóstym eksporterem gazu na jej rynek, a zasoby tego surowca wynoszą 2,2 tryliony m³, tj. 1,2% światowych rezerw tego surowca¹¹³³. Z tego powodu w dniu 2 XII 2008 r. pomiędzy UE i Egiptem podpisane zostało Memorandum of Understanding ustanawiające strategiczne partnerstwo energetyczne¹¹³⁴. Zgodnie z jego zapisami ustalono pięć obszarów współpracy mających na celu: rozwój kompleksowej strategii energetycznej dla Egiptu. Jego uczestnicy postanowili wspólnie opracować „Zieloną księgę” rozwoju kompleksowej strategii energetycznej na lata 2009-2030 obejmującą rozwój i modernizację infrastruktury energetycznej, program reform sektora energetycznego, stopniową redukcję subsydiów, prywatyzację oraz wzrost inwestycji w sektorze energetycznym; przyjęcie programu roboczego mającego na celu stopniową konwergencję regulacji egipskich w sektorze energetycznym z regulacjami UE, mającymi na celu powstanie otwartego, transparentnego i konkurencyjnego rynku energetycznego; rozwój kompleksowej polityki zarządzania sektorem energetycznym oraz rozwój odnawialnych źródeł energii; rozwój egipskich sieci energetycznych mających na celu poprawę bezpieczeństwa energetycznego Egiptu i UE oraz wzmocnienie współpracy technicznej, naukowej i przemysłowej odbywającej się poprzez transfer technologii, wymianę ekspertów oraz stworzenie systemu szkoleń.

Zgodnie z zapisami końcowymi wszystkie one są porozumieniami o charakterze politycznym, nietworzącymi żadnych zobowiązań, które miałyby charakter prawnie

¹¹³¹ Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between the European Union and the Republic of Azerbaijan in the Field of Energy, 7.11.2006 Brussels, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/memorandum/doc/mou_azerbaijan_en.pdf [dostęp: 5.05.2019].

¹¹³² *Ibidem*, s. 6-12.

¹¹³³ www.cairo.trade.gov.pl/pl/download/file/f,13356 [dostęp: 9.05.2019].

¹¹³⁴ Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership on Energy between the European Union and the Arab Republic of Egypt, http://ceas.europa.eu/egypt/docs/mou_energy_eu-egypt_en.pdf [dostęp: 13.05.2019].

wiążący¹¹³⁵, jednakże w przypadku Memorandum zawartego z Azerbejdżanem może ono w przyszłości stać się podstawą do rozpoczęcia dyskusji dotyczącej zawarcia prawnie wiążącego porozumienia o współpracy w tym obszarze. Wszystkie odgrywają kluczową rolę w polityce energetycznej UE, regulują zatem materię bardzo istotną z punktu widzenia zarówno UE, jak i krajów partnerskich¹¹³⁶. Podobnie jak PD, mogą być one traktowane jako instrumenty służące interpretacji zobowiązań zawartych w art. 61 PCA zawartego z Ukrainą, art. 55 PCA zawartego z Azerbejdżanem i art. 53 Układu eurośródziemnomorskiego z Egiptem, zgodnie z którymi „Współpraca między Stronami realizowana jest w ramach zasad gospodarki wolnorynkowej i Europejskiej Karty Energetycznej i obejmuje następujące dziedziny: kształtowanie i rozwój polityki energetycznej; poprawę zarządzania i regulacji sektora energetycznego; poprawę dostaw energii, włączając w to bezpieczeństwo dostaw; popieranie oszczędzania energii oraz efektywności energetycznej; modernizację infrastruktury energetycznej; przesyłanie i tranzyt surowców energetycznych; poprawę technologii energetycznej w zakresie dostaw; zarządzanie i kształcenie techniczne oraz rozwój hydroelektrycznych zasobów energetycznych i odnawialnych”. Jednakże w przeciwieństwie do PD czy Agendy stowarzyszeniowej zostały one podpisane przez Komisarza UE ds. energii z jednej strony i Ministra do spraw energii Ukrainy/Azerbejdżanu, a w przypadku Egiptu Ministra Spraw Zagranicznych, z drugiej strony i weszły w życie z chwilą podpisania. Nie podlegają one ani zatwierdzeniu, ani ratyfikacji oraz nie są opublikowane w Dz.U. Wszystkie mają bardzo podobną strukturę wewnętrzną. Generalnie składają się z: preambuły, wyjaśniającej cele ich zawarcia; części merytorycznej, która zawiera charakterystykę głównych obszarów współpracy, oraz postanowień końcowych, w których zawarto zapisy dotyczące wsparcia finansowego, technicznego i instytucjonalnego oraz klauzulę o niewiążącym prawnie charakterze tych porozumień.

W przyjętym 6 I 2009 r. komunikacie zatytułowanym *Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE* KE wskazała, iż UE zawarła Memoranda w sprawie energii z wieloma państwami trzecimi. Jej zdaniem Europa powinna opracować nowy typ postanowień dotyczących „współzależności energetycznej”, które byłyby włączane do umów z państwami producentami spoza Europy. Celem tych postanowień powinno być zrównoważenie bezpieczeństwa podaży i bezpieczeństwa popytu. Należy kłaść nacisk na zachęcanie do inwestycji w działalność poszukiwawczo-wydobywczą, ułatwianie budowy niezbędnej infrastruktury, jasne warunki dostępu do rynków (w ramach sektora energii i innych sektorów gospodarki), dialog na temat sytuacji

¹¹³⁵ EU-Ukraine Memorandum of Understanding on Energy, s. 10; EU-Azerbaijan Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership Energy, s. 12.

¹¹³⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej: plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, COM (2008) 781 final.

rynkowej i politycznej oraz postanowienia dotyczące rozstrzygnięcia sporów. Niezbędne jest uzgodnienie postanowień dotyczących tranzytu, w celu zagwarantowania normalnych przepływów handlowych, również w okresach napięć politycznych¹¹³⁷. Na uwagę zasługuje fakt, iż zarówno PCA, jak i postanowienia umów stowarzyszeniowych zawierają postanowienia dotyczące rozwijania i zintensyfikowania współpracy w obszarze energii i bezpieczeństwa energetycznego, łącznie z możliwością zawarcia w przyszłości nowych umów międzynarodowych w tym obszarze. Podany przykład wskazuje powiązanie pomiędzy *soft instrument*, jakim jest Memorandum of Understanding, a instrumentem *hard law*, jakim jest umowa międzynarodowa w obszarze energii w ramach EPS¹¹³⁸.

3.2. Partnerstwo na rzecz mobilności

Globalizacja, zmiany demograficzne i transformacja społeczna bezpośrednio dotyczą UE, jej państwa członkowskie oraz wszystkie państwa na całym świecie. Według szacunków Organizacji Narodów Zjednoczonych 214 mln osób na świecie to międzynarodowi migranci, a dodatkowe 740 mln to migranci wewnątrzni. Przymusowym wysiedleniem poddano 44 mln osób. Szacuje się, że około 50 mln osób przebywających i pracujących za granicą nie posiada uregulowanego statusu¹¹³⁹. Z powyższych powodów migracja utrzymuje się obecnie na szczycie listy priorytetów politycznych UE. Arabska Wiosna i wydarzenia w krajach południowego regionu Morza Śródziemnego w 2011 r. jeszcze bardziej unaocznily konieczność posiadania przez UE spójnej i kompleksowej polityki migracyjnej. KE przedstawiła już szereg propozycji dotyczących strategii politycznych i środków operacyjnych w dziedzinie migracji, integracji i ochrony międzynarodowej w swoim komunikacie z dnia 24 V 2011 r.¹¹⁴⁰ W czerwcu tego roku propozycje te zyskały pełną aprobatę Rady Europejskiej¹¹⁴¹, a na początku października tego roku KE rozpoczęła dialogi na temat migracji, mobilności i bezpieczeństwa z Tunezją, Marokiem oraz Egiptem. Zatem migracja, azyl i polityka wizowa należą do zasadniczych obszarów współpracy UE z państwami sąsiedzkimi od momentu ustanowienia tej polityki. KE zaproponowała im wprowadzenie ułatwień dotyczących podróży krótkoterminowych oraz bardziej ambitne długoterminowe zmiany w dziedzinie zarządzania migracjami, łącznie z otwarciem rynków pracy państw członkowskich, jeżeli przyniosłoby to korzyści obu stronom; przyjęcie

¹¹³⁷ *Ibidem*, s. 8.

¹¹³⁸ B. Van Vooren, *EU External...*, s. 205.

¹¹³⁹ UNDP (2009) *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Human Development Report; UNHCR (2011) *Global Trends 2010*.

¹¹⁴⁰ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, COM (2011) 292 final.

¹¹⁴¹ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 23 i 24 czerwca 2011 r. Dokument dostępny na stronie: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf [dostęp: 12.08.2019].

rozporządzenia regulującego zasady małego ruchu granicznego; zintensyfikowanie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz skuteczniejsze zwalczanie nielegalnej imigracji¹¹⁴². Ponadto rozwijana jest współpraca w takich dziedzinach jak: uproszczenie procedur wizowych, wprowadzenie ułatwień wizowych, wyeliminowanie przeszkód utrudniających legalne podróże, zapewnienie sprawnego zarządzania mobilnością i migracją, a zwłaszcza rozwiązanie kwestii związanych z readmisją, współpraca w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji oraz skuteczne i efektywne zarządzanie granicami¹¹⁴³.

Zgodnie z zapisami komunikatu z 2011 r. w obszarach współpracy dotyczących migracji i mobilności UE i państwa sąsiedzkie zobowiązały się do przyjęcia bilateralnych Partnerstw na rzecz mobilności, których głównym celem jest zapewnienie dobrego zarządzania przepływem osób między ich uczestnikami¹¹⁴⁴. Preferencyjne aspekty współpracy w ramach tej inicjatywy obejmują: możliwości legalnej migracji dla obywateli kraju partnerskiego, w tym również łatwiejszy dostęp do rynku pracy; uzyskanie pomocy finansowej i technicznej w rozwoju zdolności do zarządzania legalnymi przepływami migracyjnymi oraz usprawnieniu i/lub uproszczeniu procedur wydawania wiz krótkoterminowych. Również w ostatnim komunikacie z 2015 r. migracja i mobilność zajmują bardzo ważne miejsce. Współpraca z krajami sąsiedzkimi obejmuje takie zagadnienia jak: zapewnienie pomocy osobom potrzebującym, zwalczanie nielegalnej migracji oraz zacieśnianie współpracy w zakresie zarządzania granicami. Niemniej jednak na uwagę zasługuje fakt, iż pojawiły się nowe elementy, na które wcześniej nie zwracano uwagi, a mianowicie: zwiększenie współpracy z państwami spoza sąsiedztwa, zwłaszcza państwami Bałkanów Zachodnich, Turcji, Bliskiego Wschodu oraz regionu Sahelu i Rogu Afryki; znaczące zwiększenie wsparcia dla krajów przyjmujących uchodźców i osoby przesiedlone wewnątrz oraz zwiększenie współpracy w zakresie likwidacji pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowych wysiedleń¹¹⁴⁵.

Partnerstwa na rzecz mobilności, zdaniem KE, stanowią kompleksowe ramy, mające zapewnić dobre zarządzanie przepływem osób między UE i państwami sąsiedzkimi, ponieważ umożliwiają: lepszy dostęp do legalnych kanałów migracji; rozwijanie współpracy w zakresie zarządzania granicami oraz rozwiązywanie problemów związanych z nielegalną migracją¹¹⁴⁶. Ponadto obejmują one inicjatywy mające na celu wspieranie państw sąsiedzkich w tworzeniu i ulepszaniu systemów zarządzania migracją zarobkową

¹¹⁴² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa, COM (2007) 774 final.

¹¹⁴³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2006) 726 final.

¹¹⁴⁴ Komunikat z 2011 r., s. 13-14.

¹¹⁴⁵ Komunikat z 2015 r., s. 17-20.

¹¹⁴⁶ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Globalne podejście..., s. 11.

ukierunkowanych m.in. na: szkolenia zawodowe i językowe, rozwój i uznawanie kwalifikacji, powroty i ponowną integrację migrantów. Partnerstwa na rzecz mobilności są dostosowane do wspólnych interesów UE oraz państw sąsiedzkich¹¹⁴⁷. W perspektywie średnio- i długookresowej przyczynią się do stworzenia warunków niezbędnych dla istnienia dobrze zarządzanej migracji i mobilności w bezpiecznym środowisku¹¹⁴⁸. W przypadku pełnej implementacji ich zapisów oraz postanowień umów o ułatwieniach w wydawaniu wiz i umów o readmisji, UE zobowiązała się do rozważenia podjęcia stopniowych i warunkowych działań zmierzających do liberalizacji reżimu wizowego dla poszczególnych państw sąsiedzkich.

Partnerstwo na rzecz mobilności obejmuje zobowiązania dotyczące mobilności. Nie jest jednak możliwe wyszczególnienie wszystkich jego elementów, gdyż zgodnie z zasadą zróżnicowania są one dostosowane do sytuacji wewnętrznej panujących w państwie sąsiedzkim, ponadto uwzględniają aktualne jego relacje z UE oraz są dostosowane do poziomu zobowiązań, jakie są one gotowe podjąć w zakresie zwalczania nielegalnej migracji i ułatwiania ponownej integracji powracających migrantów¹¹⁴⁹. W zamian za otrzymane korzyści UE oczekuje podjęcia następujących działań: skutecznej readmisji własnych obywateli; prowadzenia kampanii informacyjnych skierowanych przeciwko zjawisku nielegalnej imigracji; poprawy kontroli granicznej; poprawy bezpieczeństwa dokumentów podróży; wymiany informacji z odpowiednimi władzami państw członkowskich mającą na celu poprawę współpracy granicznej czy podjęcia środków mających na celu zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi. Negocjacje Partnerstw na rzecz mobilności prowadzone są przez KE zgodnie z wytycznymi Rady z każdym z zainteresowanych państw sąsiedzkich indywidualnie.

Partnerstwa na rzecz mobilności uwzględniają aktualne stosunki UE z danym państwem sąsiedzkim, jak również ogólną strategię stosunków zewnętrznych przyjętą przez UE dla tego państwa. Zgodnie z zasadą dyferencjacji są dostosowane do szczególnych warunków panujących w danym państwie i jego aspiracji oraz do poziomu zobowiązań, jakie jest ono gotowe podjąć w zakresie zwalczania nielegalnej migracji i ułatwiania ponownej integracji powracających migrantów, w tym stwarzania możliwości zatrudnienia. Zgodnie z postanowieniami komunikatu KE przyjętego 16 V 2007 r.

¹¹⁴⁷ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Mobility partnership: an effective instrument of cooperation between the European Union and neighbouring countries in the area of mobility?*, [w:] B. Mielnik (ed.), *The consequences of Membership in the EU for new Member States: structural, political and economic changes*, Wrocław 2017, s. 23-44.

¹¹⁴⁸ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Globalne podejście...*, s. 12.

¹¹⁴⁹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *W sprawie migracji wahałowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi*, COM (2007) 248 final.

w sprawie migracji wahadłowej i Partnerstw na rzecz mobilności powinno ono zawierać kilka elementów dotyczących zobowiązań, jakich się oczekuje od państw sąsiedzkich, oraz zobowiązań podejmowanych przez UE i państwa członkowskie będące uczestnikami Partnerstwa¹¹⁵⁰.

Zobowiązania, jakich oczekuje UE w sferze zwalczania nielegalnej migracji, będą różne zależnie od przypadku i mogą obejmować: zobowiązanie do skutecznej readmisji własnych obywateli oraz pełnej współpracy w ustalaniu ich tożsamości; dodatkowe zobowiązanie do readmisji w jasno określonych okolicznościach obywateli krajów trzecich i bezpaństwowców, którzy przybyli do UE przez terytorium danego kraju trzeciego, jeśli jest to zgodne z warunkami określonymi we wspólnotowej umowie o readmisji; inicjatywy służące zniechęcaniu do nielegalnej migracji poprzez ukierunkowane kampanie informacyjne; wysiłki na rzecz usprawnienia kontroli na granicach i/lub zarządzania granicami, również w kontekście współpracy operacyjnej z państwami członkowskimi i/lub agencją FRONTEX; wysiłki na rzecz lepszego zabezpieczenia dokumentów podróży przed podrobieniem i sfałszowaniem, w stosownych przypadkach poprzez zastosowanie biometryki, oraz, w określonych przypadkach, na rzecz lepszego zabezpieczenia dokumentów będących podstawą do wydania dokumentów podróży; zobowiązanie do współpracy i wymiany informacji z właściwymi władzami w państwach członkowskich UE w celu usprawnienia współpracy w zakresie zarządzania granicami i tym samym zmniejszenia ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa w związku z przemieszczaniem się osób między krajami; działania i inicjatywy szczególne służące zwalczaniu zjawiska przemykania migrantów i handlu ludźmi, zgodnie z konwencją Rady Europy o przeciwdziałaniu handlowi ludźmi, odpowiednimi protokołami do Konwencji ONZ o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i/lub odpowiednimi programami regionalnymi, takimi jak plan działania z Wagadugu pomiędzy Afryką a UE dotyczący zwalczania handlu ludźmi oraz podjęcia zobowiązania do wspierania efektywnego zatrudnienia i godnej pracy, a także ogólnego zobowiązania do poprawy warunków ekonomiczno-społecznych, jako że mogą one eliminować czynniki wywołujące nielegalną migrację¹¹⁵¹.

Natomiast zobowiązania UE i państw członkowskich będących uczestnikami Partnerstwa mogą dotyczyć zwłaszcza nowych możliwości legalnej migracji dla obywateli krajów trzecich, gdyż będą ułatwiać migrowanie obywateli krajów trzecich do zainteresowanych państw członkowskich UE. W tym przypadku Partnerstwa na rzecz mobilności będą dotyczyć wyłącznie migracji zarobkowej, ewentualnie innych legalnych form migracji, takich jak migracja w celu podjęcia studiów lub innych form szkolenia.

¹¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 4.

¹¹⁵¹ *Ibidem*, s. 4-5.

Mogą one przyjąć dwie formy. Po pierwsze, obejmować mogą dobrowolną ofertę kilku państw członkowskich dotyczącą łatwiejszego dostępu do ich rynków pracy dla obywateli danych państw sąsiedzkich. Oferty krajowe byłyby wyrażone w formie określonej liczby miejsc pracy zarezerwowanych dla obywateli państw sąsiedzkich będących uczestnikami Partnerstwa lub w formie praktycznych narzędzi umożliwiających dopasowanie ofert pracy w państwie członkowskim do osób poszukujących pracy w danym państwie sąsiedzkim. Po drugie, mogłyby również zawierać zapis o uprzywilejowanym traktowaniu obywateli danego państwa w zakresie warunków przyjmowania niektórych kategorii migrantów, uwzględniając także liczne klauzule wyboru przewidziane w odpowiednich dyrektywach dla obszarów wchodzących w zakres prawa UE. Uzgodnienia te nie mogą jednak naruszać zakazu dyskryminacji, wyrażonego w art. 10 TFUE, ani zasady jednolitego stosowania prawa UE¹¹⁵².

W przypadku państw Europy Wschodniej i Kaukazu południowego Partnerstwa na rzecz mobilności zawarte zostały z: Mołdawią w czerwcu 2008 r.; Gruzją w kwietniu 2009 r.; Armenią w październiku 2011 r., Azerbejdżanem w grudniu 2013 r. i Białorusią w październiku 2016 r. Ponadto Partnerstwo na rzecz mobilności z Mołdawią było przedmiotem gruntownej oceny eksperckiej przeprowadzonej na zlecenie Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji. Sprawozdanie końcowe z dnia 1 X 2012 r. wykazało, iż Partnerstwo na rzecz mobilności z Mołdawią ułatwiło partnerom skuteczniejsze rozwiązywanie istotnych problemów związanych z migracją i mobilnością, a także stworzyło ramy sprzyjające aktywnemu zaangażowaniu w dyskusje na temat migracji i we współpracę zarówno na poziomie regionalnym, jak i światowym¹¹⁵³. Działania w ramach Partnerstwa na rzecz mobilności pomogły Mołdawii w przeprowadzeniu reformy jej ram prawnych w odniesieniu do kwestii migracji poprzez dostosowanie ich do norm UE, np. w zakresie mołdawskiego systemu azylowego. W sprawozdaniu z oceny zidentyfikowano jednak także pewne wyzwania dotyczące partnerstwa na rzecz mobilności, takie jak: potrzeba utrzymania zaangażowania i zainteresowania ze strony państw członkowskich oraz promowania ich udziału w różnych strukturach zarządczych i koordynacyjnych, a także zaangażowania nowych zainteresowanych państw członkowskich w partnerstwa na rzecz mobilności i potrzeba wykazania wartości dodanej wspólnych działań, tj. działań opracowanych i realizowanych przez więcej niż jedno państwo członkowskie, jako sposób poprawy synergii, wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz wzajemnego poznawania się między zainteresowanymi stronami¹¹⁵⁴.

¹¹⁵² *Ibidem*, s. 5-6.

¹¹⁵³ Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie z wdrażania globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności w latach 2012-2013, COM (2014) 96 final.

¹¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 5.

Od 2011 r. KE prowadzi intensywny dialog w celu nawiązania ściślejszej współpracy w obszarach migracji i mobilności z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego. Do dialogu włączyła się również Rada Europejska, która w swoich konkluzjach przyjętych 20 XII 2013 r. wezwała UE i jej państwa członkowskie do większego współdziałania z państwami trzecimi w celu uniknięcia sytuacji, w których migranci podejmują ryzykowne podróże do UE¹¹⁵⁵. W tym kontekście przyjęła również komunikat KE w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej z dnia 4 XII 2013 r., który dotyczy m.in. działań operacyjnych, które należy podjąć w celu zapobiegania tragediom takim jak ta, która wydarzyła się u wybrzeży Lampedusy w dniu 3 X 2013 r.¹¹⁵⁶ UE rozpoczęła dialog w kwestiach migracji, mobilności i bezpieczeństwa z Tunezją w listopadzie 2013 r., z Marokiem w październiku 2011 r. i z Jordanią w grudniu 2012 r. W kontekście trwających negocjacji dotyczących PD Algieria wyraziła zainteresowanie rozpoczęciem dialogu w tych obszarach¹¹⁵⁷.

W 2011 r. UE kilkakrotnie ponawiała propozycję rozpoczęcia dialogu z Egiptem, jednakże dotychczas nie otrzymano pozytywnej odpowiedzi. Dla UE Libia pozostaje państwem o priorytetowym znaczeniu w kontekście rozpoczęcia takiego dialogu, gdy tylko pozwoli na to sytuacja w tym kraju. W konsekwencji w dniu 3 VI 2013 r. podpisane zostało Partnerstwo na rzecz mobilności z Marokiem, 3 III 2014 r. z Tunezją, a 9 X 2014 r. z Jordanią. Dodatkowo UE rozpoczęła współpracę finansową i operacyjną z państwami tego regionu. Obecnie w Libii trwa realizacja finansowanych przez UE programów o wartości około 30 mln EUR, dotyczących zarządzania przepływami mieszanymi, zarządzania granicami i warunków przyjmowania migrantów. We wrześniu 2013 r. rozpoczęła się realizacja projektu „Sieć Seahorse w basenie Morza Śródziemnego” prowadzonego przez hiszpańską Gwardię Cywilną. Sieć umożliwi uczestniczącym krajom śródziemnomorskim wymianę informacji faktycznych dotyczących incydentów i patroli w czasie zbliżonym do rzeczywistego za pośrednictwem łączności satelitarnej. Zwiększy ona zdolności odpowiednich organów w zakresie zwalczania problemu nielegalnej migracji i nielegalnego handlu oraz reagowania na sytuacje nadzwyczajne wymagające działań poszukiwawczych i ratunkowych. Projekt jest otwarty dla Algierii, Egiptu, Libii i Tunezji. Ponadto w ramach programu Euromed Migration III wspierany jest dialog i współpraca między państwami południowego regionu Morza Śródziemnego i UE. W ramach tego projektu strony skoncentrowały się na legalnej migracji, migracji i rozwoju oraz nielegalnej migracji, przewidziano również specjalne posiedzenia, sesje szkoleniowe i misje ekspertów w tych

¹¹⁵⁵ Dokument Rady Europejskiej 217/13: <http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/Konkluzje%20RE%2019-20.12.13.pdf> [dostęp: 3.10.2019].

¹¹⁵⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej, COM (2013) 869 final.

¹¹⁵⁷ W latach 2012 i 2013 Algieria odmówiła rozpoczęcia negocjacji z UE w sprawie umowy o readmisji.

dziedzinach. Projekt obejmuje także wsparcie dla profili migracyjnych i badanie dotyczące dostosowania potrzeb na rynku pracy w odniesieniu do państw członkowskich¹¹⁵⁸. Od 2011 r. UE realizuje regionalny program ochrony dla Afryki Północnej dotyczący w szczególności Libii, Tunezji i Egiptu. Pod koniec 2013 r. budżet tego regionalnego programu ochrony został zwiększony do 5,5 mln EUR w ramach bezpośredniej reakcji na tragiczne wydarzenia u wybrzeży włoskiej wyspy Lampedusa.

Partnerstwo na rzecz mobilności powinno również obejmować pakiet środków służących tworzeniu zdolności, które byłyby wdrażane w państwach sąsiedzkich i które byłyby ustalane na podstawie analizy konkretnych potrzeb w danym państwie oraz na podstawie propozycji i wniosków państw członkowskich, które będą w pełnym zakresie uczestniczyć w ich wdrażaniu. KE również wymieniła środki służące tworzeniu zdolności w dziedzinie migracji, mobilności i integracji i przyczyniające się do realizacji tych celów: zwiększanie i ułatwianie dostępu do legalnych kanałów migracji dla potencjalnych migrantów, na podstawie wyraźnie ustalonego zapotrzebowania na pracowników w UE i innych państwach docelowych; regularna wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk między publicznymi służbami ds. zatrudnienia, pomagająca w skutecznej realizacji programów w ramach aktywnej polityki rynku pracy w państwach wysyłających migrantów, dzięki którym szanse obywateli państw trzecich na znalezienie zatrudnienia wzrastają oraz poprawiają się ich perspektywy; tworzenie zdolności państw partnerskich w zakresie wsparcia w skutecznej i efektywnej organizacji migracji legalnej, w tym w dziedzinie rekrutacji, uznawania kwalifikacji, powrotów migrantów i ich reintegracji; wspieranie rozwoju i wdrażania w państwach partnerskich strategii politycznych propagujących wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, a także zatrudnienie, zwiększanie szans w zakresie zatrudnienia i wszystkie aspekty dotyczące godnej pracy¹¹⁵⁹.

Partnerstwa na rzecz mobilności przyjmowane są w formie Wspólnej Deklaracji ustanawiającej Partnerstwo na rzecz mobilności, którego uczestnikami są: UE i państwa członkowskie z jednej strony i państwo sąsiedzkie z drugiej strony. Wszystkie dotychczas przyjęte Partnerstwa na rzecz mobilności składają się z takich samych części i dotyczą: mobilności i legalnej migracji; zarządzania migracją; zwalczania nielegalnej migracji, handlu ludźmi, readmisji, bezpieczeństwa dokumentów podróży oraz kontroli granicznej; azylu i ochrony międzynarodowej oraz zapisów dotyczących implementacji. Zawierane są na czas nieokreślony oraz są podpisywane z jednej strony przez przedstawiciela UE i państw członkowskich uczestniczących w partnerstwie, a z drugiej strony przez przedstawiciela państwa sąsiedzkiego.

¹¹⁵⁸ Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie z wdrażania globalnego podejścia do kwestii migracji..., s. 9.

¹¹⁵⁹ *Ibidem*, s. 10-15.

4. Skutki prawne porozumień niewiążących prawnie

Zagadnieniem ważnym, na które doktryna nie daje jednoznacznej odpowiedzi, jest pytanie, czy porozumienia prawnie niewiążące wywołują skutki prawne? W doktrynie podkreśla się, iż skutek konkretnego porozumienia niewiążącego prawnie należy badać indywidualnie, niemniej jednak zależy on od intencji jego stron, biorąc pod uwagę formę, treść i kontekst¹¹⁶⁰. We wspomnianym już wcześniej wyroku sprawie *Grimaldi* TS orzekł, iż zalecenia nie mają mocy prawnie wiążącej i nie zmierzają do wywołania skutków prawnych, a w konsekwencji nie tworzą praw, na które jednostka mogłaby się powołać przed sądem, to jednak środki te nie mogą być postrzegane jako niewywołujące żadnych skutków prawnych¹¹⁶¹. Sąd krajowy jest bowiem zobowiązany je uwzględnić w celu rozstrzygnięcia sporu, gdy mogą się przyczynić do wyjaśnienia znaczenia krajowych środków implementacyjnych lub gdy mają na celu uzupełnienie wiążących aktów prawa wspólnotowego¹¹⁶². *Mutatis mutandis*, sąd krajowy jest także zobowiązany do wzięcia pod uwagę aktów przyjmowanych przez organy utworzone na podstawie umowy międzynarodowej w sytuacji, gdy mogą się przyczynić do wyjaśnienia znaczenia krajowych środków implementacyjnych lub gdy mają na celu uzupełnienie wiążących aktów unijnego prawa, z wyjątkiem sytuacji, gdy są one niezgodne z prawem UE lub zasadami prawa międzynarodowego¹¹⁶³. Zatem jurysdykcja TS nie może być kwestionowana tylko i wyłącznie z powodu, iż zalecenia nie posiadają charakteru prawnie wiążącego¹¹⁶⁴. Oznacza to, iż zakres jurysdykcji TS obejmuje zarówno akty wiążące prawnie, jak i inne, które takiego charakteru nie posiadają, a które przyjmowane są przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE, wśród których mogą również być instytucje ustanowione na podstawie postanowień umów międzynarodowych.

Podkreślić również należy, iż wspólne instytucje ustanowione na podstawie postanowień umowy stowarzyszeniowej posiadają kompetencje do podejmowania decyzji, które mają charakter prawnie wiążący i po wejściu w życie również stanowią „integralną część” unijnego porządku prawnego, co także oznacza, iż po spełnieniu określonych warunków mogą wywierać skutek bezpośredni¹¹⁶⁵. W sprawie *Haegeman* TS orzekł, iż w takim przypadku jego jurysdykcja również rozciąga się na decyzje przyjęte przez instytucje ustanowione w celu nadzoru nad procesem implementacji postanowień

¹¹⁶⁰ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 702; A. Aust, *The theory and practice...*, s. 26-30.

¹¹⁶¹ Sprawa 8/81, *Ursula Becker p. Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECLI:EU:C:1982:7, pkt 22.

¹¹⁶² Sprawa C-322/88, pkt 16 i 18.

¹¹⁶³ Opinia rzecznika generalnego Van Gervena z dnia 15.10.1992 r. w sprawie *Deutsche Shell AG p. Hauptzollamt Hamburg-Harburg*, ECLI:EU:C:1992:393, pkt 11.

¹¹⁶⁴ Sprawa C-113/75, *Giordano Frecassetti p. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1976:89, 38; sprawa C-90/76, pkt 35.

¹¹⁶⁵ Sprawa C-204/86, *Grecja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1988:450, pkt 20; sprawa C-30/88, *Grecja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1989:422, pkt 13.

umowy stowarzyszeniowej¹¹⁶⁶. W wyroku w sprawie *Sevince* natomiast stwierdził, iż „Postanowienia przyjęte w celu wykonania umowy przez organ ustanowiony na jej podstawie stanowią integralną część prawa wspólnotowego w takim samym zakresie jak sama umowa. TS ma, zatem kompetencję do interpretacji tych postanowień, co ma doniosłe znaczenie dla jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Podobnie jak postanowienia umów zawartych przez Wspólnotę z państwami trzecimi, postanowienia przyjęte przez organ powołany na podstawie umowy i w celu zapewnienia wykonania jej postanowień muszą być uważane za samo wykonalne, o ile biorąc pod uwagę ich treść oraz ich cel i przedmiot, zawierają jednoznaczne i precyzyjne zobowiązanie, które nie jest uzależnione, co do wykonania lub nabrania skutków, od przyjęcia innego aktu prawnego”¹¹⁶⁷. Jednak warunkiem koniecznym jest to, iż „postanowienia przyjęte przez organ powołany na podstawie umowy” muszą być bezpośrednio związane z postanowieniami umowy, na co również zwrócił uwagę w swojej opinii do tego wyroku rzecznik generalny Darmon¹¹⁶⁸. Zatem zarówno pomiędzy postanowieniami przyjętymi przez organ powołany na podstawie umowy, jak i pomiędzy takim organem musi istnieć bezpośredni związek z umową międzynarodową, na podstawie której zostały one wydane lub na podstawie której taki organ funkcjonuje. Co oznacza, iż po spełnieniu powyższego warunku, z chwilą wejścia w życie postanowień decyzji wydanej przez organ powołany na podstawie umowy międzynarodowej, staje się ona częścią unijnego porządku prawnego oraz wywołuje skutki prawne identyczne jak umowa, w tym może charakteryzować się samowykonalnością wówczas, gdy z uwagi na brzmienie, cel i charakter przewiduje jasne i precyzyjne zobowiązanie, którego wykonanie nie jest uzależnione od przyjęcia późniejszego aktu¹¹⁶⁹.

W przypadku porozumień niewiążących prawnie pośredni skutek prawny może być rozpatrywany na dwóch płaszczyznach, z których każda związana jest z jedną z podstawowych zasad EPS, a mianowicie jej komplementarnym charakterem wobec istniejących już instrumentów prawnych regulujących stosunki pomiędzy stronami.

¹¹⁶⁶ Sprawa C-181/73, pkt 4-6.

¹¹⁶⁷ Sprawa C-192/89, *S.Z. Sevince p. Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1990:322, pkt 8, 9, 10, 14, 15, 16.

¹¹⁶⁸ Opinia rzecznika generalnego Darmona z dnia 15.5.1990 r. w sprawie C-192/89, ECLI:EU:C:1990:205, pkt 5.

¹¹⁶⁹ Sprawa C-12/86, pkt 14; sprawy połączone C-100/89 oraz C-101/89, *Peter Kaefer i Andréa Procacci p. Francji*, ECLI:EU:C:1990:456, pkt 24; sprawa C-9/70, *Franz Grad p. Finanzamt Traunstein*, ECLI:EU:C:1970:78, pkt 9; sprawa C-37/98, *The Queen przeciwko Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, ECLI:EU:C:2000:224, pkt 39; sprawa C-262/96, pkt 60; sprawa C-171/95, *Recep Tetik p. Land Berlin*, ECLI:EU:C:1997:31, pkt 22; sprawa C-502/04, *Ergün Torun p. Stadt Augsburg*, ECLI:EU:C:2006:112, pkt 19.

Po pierwsze, zgodnie z art. 78 PCA UE – Armenia¹¹⁷⁰ Rada Współpracy oraz art. 80 Układu eurośródziemnomorskiego UE – Tunezja¹¹⁷¹, Rada Stowarzyszenia posiada kompetencję do podejmowania decyzji i formułowania odpowiednich zaleceń, mających na celu realizację postanowień umowy. Podjęte na ich forum decyzje są wiążące dla stron, które zobowiązane są do przyjęcia odpowiednich środków mających na celu ich realizację. Natomiast, zgodnie z postanowieniami Strategii, PD, Agenda stowarzyszeniowa i Priorytety partnerstwa są dokumentami przyjmowanym w formie zalecenia przez Radę Współpracy / Radę Stowarzyszenia. Niemniej jednak zanim takie porozumienie zostanie przyjęte, musi zostać zatwierdzone przez Radę. W tym celu Rada przyjmuje „Decyzję w sprawie stanowiska, jakie mają przyjąć Wspólnoty Europejskie i ich państwa członkowskie w ramach Rady Współpracy ustanowionej Umową o Partnerstwie i Współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji Planu Działania UE-Armenia”¹¹⁷². Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku Agendy stowarzyszeniowej. Rada przyjmuje „Decyzję w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE-Ukraina”¹¹⁷³. Podstawą prawną przyjęcia obu tych decyzji jest art. 29 TUE, który stanowi podstawę prawną przyjmowania przez Radę decyzji określających podejście UE do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Decyzja w sprawie stanowiska złożona jest z uzasadnienia i jednego artykułu, w którym możemy przeczytać, iż niniejsza decyzja określa „Stanowisko, jakie mają przyjąć UE i ich państwa Członkowskie w ramach Rady Współpracy ustanowionej postanowieniami PCA między UE i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Armenią z drugiej strony, w odniesieniu do realizacji PD UE – Armenia opiera się na projekcie zalecenia Rady Współpracy załączonym do niniejszej decyzji”.

¹¹⁷⁰ Art. 81 PCA UE – Azerbejdżan.

¹¹⁷¹ W przypadku pozostałych państw są to: art. 94 UE – Algieria; art. 76 UE – Egipt; art. 69 UE – Izrael; art. 91 UE – Jordania; art. 76 UE – Liban; art. 80 UE – Maroko.

¹¹⁷² Identyczne co do treści decyzje zostały przyjęte przez radę w stosunku do PD każdego z krajów partnerskich. COM (2004) 791 final; COM (2006) 627 final; COM (2006) 637 final; COM (2006) 623 final; COM (2004) 787 final.

¹¹⁷³ Decyzja w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE – Ukraina, Dz.U. UE L 221/4 z 22.08.2015 r. Identyczne co do treści decyzje zostały także przyjęte w stosunku do Mołdawii – Dz.U. UE L 125/15 z 26.04.2014 r. i Gruzji – Dz.U. UE L 343/64 z 22.12.2017 r.

Z punktu widzenia porządku prawnego UE niniejsza decyzja określająca stanowisko UE, wyrażające zgodę na przyjęcie PD, Agendy stowarzyszeniowej lub Priorytetów partnerstwa na forum Rady Współpracy, jest źródłem prawa pochodnego UE i zgodnie z art. 29 TUE decyzja ta wiąże UE i państwa członkowskie, które mają obowiązek zapewnić zgodność swoich polityk krajowych ze stanowiskiem UE. Ponadto, zgodnie z zawartą w art. 4 ustęp 3 TUE zasadą lojalnej współpracy, państwa członkowskie zobowiązane są do podjęcia wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z aktów instytucji UE. Z powyższego wynika, iż, pomimo że relacje pomiędzy UE i krajem partnerskim regulowane są przez porozumienie prawnie niewiążące, nie oznacza to automatycznie, iż jego przyjęcie nie wywołuje jakichkolwiek skutków prawnych w prawie UE. Taka sama procedura zastosowana została w stosunku do Priorytetów partnerstwa¹¹⁷⁴. W dniu 17 X 2016 r. Rada przyjęła decyzję nr 2016/2310 „w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu UE w ramach Rady Stowarzyszenia ustanowionej na mocy Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Jordańskim królestwem haszymidzkim, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE- Jordania, w tym Porozumienia”¹¹⁷⁵. Podstawą prawną przyjęcia tej decyzji jest art. 217 TFUE w związku z art. 218 TFUE. Decyzja składa się z dwóch artykułów i załącznika, którym jest decyzja nr 1/2016 Rady Stowarzyszenia UE – Jordania dotycząca przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Jordania. Przyjęta ona została na podstawie art. 91 Układu eurośródziemnomorskiego, który upoważnia Radę Stowarzyszenia do podejmowania odpowiednich decyzji zmierzających do osiągnięcia celów niniejszej umowy. Zgodnie z art. 1 decyzji Rady nr 2016/2310 stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu UE w Ramach Rady Stowarzyszenia, w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Jordania, jest oparte na decyzji Rady Stowarzyszenia UE – Jordania nr 1/2016, która dołączona jest do niniejszej decyzji.

Po drugie, zgodnie z art. 95 PCA UE – Armenia¹¹⁷⁶ oraz art. 90 Układu eurośródziemnomorskiego UE – Tunezja¹¹⁷⁷, strony zobowiązały się do podjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych koniecznych do wypełnienia swoich zobowiązań z tytułu niniejszej umowy i zapewnienia, iż cele określone w umowie zostaną zrealizowane.

¹¹⁷⁴ Procedura zostanie omówiona na przykładzie Priorytetów partnerstwa UE – Jordania.

¹¹⁷⁵ Decyzja Rady (UE) 2016/2310 z dnia 17.10.2016 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu UE w ramach Rady Stowarzyszenia ustanowionej na mocy Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a jordańskim królestwem haszymidzkim z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Jordania, w tym Porozumienia, Dz.U. UE L 345/50 z 20.12.2016 r.

¹¹⁷⁶ Art. 98 PCA UE – Azerbejdżan.

¹¹⁷⁷ W przypadku pozostałych państw są to: art. 104 UE – Algieria; art. 86 UE – Egipt; 83 UE – Izrael; art. 86 UE – Liban; art. 90 UE – Maroko; art. 79 UE – Izrael.; 101 UE – Jordania.

Z postanowień tego artykułu wynika, iż strony mogą przyjąć jakikolwiek środek o charakterze ogólnym lub szczególnym, mający na celu wykonanie postanowień umowy stowarzyszeniowej lub PCA, zatem może być to środek prawnie wiążący, ale również środek niemający charakteru prawnie wiążącego, taki jak: PD, Agenda stowarzyszeniowa, Priorytety partnerstwa oraz Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym czy Partnerstwo na rzecz mobilności. Środek taki ma zatem charakter wykonawczy i prawnie niewiążący. A zgodnie z wyrokiem TS w sprawie *Deutsche Shell AG*, w którym między innymi odpowiedział na pytanie o charakter zaleceń przyjętych przez Wspólny Komitet – instytucję utworzoną na podstawie art. 14 Konwencji o wspólnych procedurach tranzytowych, która posiada kompetencje do wydawania decyzji i zaleceń dotyczących implementacji postanowień niniejszej konwencji¹¹⁷⁸. TS orzekł, iż zalecenia, mimo że nie mają charakteru prawnie wiążącego, nie tworzą praw dla osób fizycznych i prawnych, to są częścią porządku prawnego UE i sąd krajowy jest zobowiązany do wzięcia ich pod uwagę w każdym przypadku rozstrzygnięcia sporu, jako środek służący interpretacji postanowień konwencji¹¹⁷⁹. W tym przypadku TS ponownie podkreślił konieczność bezpośredniego związku pomiędzy postanowieniami zaleceń a postanowieniami Konwencji. Jeżeli taki związek istnieje, wówczas taki akt, identycznie jak umowa międzynarodowa, na podstawie której został wydany, staje się częścią unijnego porządku prawnego, a instytucja, która go przyjęła, staje się odpowiedzialna za jego implementację.

C. Europejski Instrument Sąsiedztwa jako instrument finansowy wspierający współpracę w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

W części Strategii poświęconej aspektowi finansowemu EPS KE zaproponowała utworzenie nowego instrumentu finansowego, który nazwała Instrumentem Europejskiego Sąsiedztwa, a który miał zastąpić działające dotychczas programy MEDA i TACIS¹¹⁸⁰. Szczegółowe zasady funkcjonowania nowego instrumentu wsparcia finansowego określone zostały jednak w komunikacie zatytułowanym *Wytyczanie drogi dla nowego instrumentu sąsiedztwa*, który został przyjęty przez KE 1 VII 2003 r.¹¹⁸¹ Ze względu na

¹¹⁷⁸ Sprawa C-188/91, *Deutsche Shell AG p. Hauptzollamt Hamburg-Hamburg*, ECLI:EU:C:1993:24.

¹¹⁷⁹ Sprawa C-322/88, pkt 18; sprawa C-207/01, *Altair Chemica SpA p. ENEL Distribuzione SpA*, ECLI:EU:C:2003:451, pkt 41; sprawa C-55/06, *Arcor AG & Co KG p. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2008:244, pkt 94.

¹¹⁸⁰ Mediterranean Economic Development Assistance i Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

¹¹⁸¹ Communication from the Commission, Paving the way...

kwestie prawne i budżetowe KE zaproponowała, aby rozpoczął on swoje funkcjonowanie 1 I 2007 r. Do tego czasu programy MEDA i TACIS pozostawały głównymi instrumentami wsparcia finansowego dla krajów partnerskich w ramach EPS¹¹⁸². Zgodnie z postanowieniami zawartymi w powyższym komunikacie środki finansowe miały zostać przeznaczone na: wspieranie systematycznego rozwoju w regionach leżących po obu stronach wspólnej granicy; współpracę w obszarach stanowiących wspólne wyzwanie dla stron, np. środowisko naturalne, zdrowie publiczne oraz zapobieganie i zwalczanie zorganizowanej przestępczości; zapewnienie skuteczności i bezpieczeństwa wspólnych granic oraz wspieranie lokalnych transgranicznych działań dotyczących kontaktów międzyludzkich¹¹⁸³.

W dniu 24 X 2006 r. Rada z PE przyjęły rozporządzenie określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP)¹¹⁸⁴. Następnie, w dniu 11 III 2014 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające EIS, który zastąpił funkcjonujący w latach 2007-2013 EISP¹¹⁸⁵. W ten sposób, na wniosek KE, Rada z PE wyraziły zgodę na uzupełnienie EPS o komponent finansowy, mający na celu udzielanie wsparcia państwom sąsiedzkim w procesie reform strukturalnych. Ustanowiony został zatem trójstopniowy mechanizm prawny współpracy w ramach EPS, łączący w sobie oprócz instrumentów międzynarodowych również instrument wewnętrzny. Fakt ten oznacza, iż rozporządzenie jako akt *pro foro interno* może również wpływać na działania zewnętrzne UE, gdyż może regulować obszar należący całkowicie do polityki zewnętrznej UE, z czym mamy do czynienia w przypadku EPS i jej komponentu finansowego.

Postanowienia art. 288 TFUE definiują rozporządzenie jako akt prawny, który łącznie musi spełnić następujące warunki: ma zasięg ogólny; wiąże w całości; obowiązuje bezpośrednio oraz stosowany jest bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich¹¹⁸⁶. Rozporządzenie stanowi część prawa wtórnego UE. Przyjmowane przez instytucje UE: PE i Radę, KE oraz Europejski Bank Centralny, po przeprowadzeniu procedury ustawodawczej¹¹⁸⁷. Rozporządzenie to akt ustawodawczy przyjmowany

¹¹⁸² A. Kalicka-Mikołajczyk, *Instrumenty wsparcia finansowego krajów partnerskich w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2015, nr 5, s. 201-224.

¹¹⁸³ Communication from the Commission, Paving the way..., s. 71.

¹¹⁸⁴ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. UE L 310/1 z 9.11.2006 r.

¹¹⁸⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. UE L 77/27 z 15.3.2014 r. Jako podstawę prawną jego przyjęcia PE i Rada wskazały dwa artykuły: 209 ust. 1 i art. 212 ust. 2 TFUE.

¹¹⁸⁶ T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011; A. Łazowski, *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3.

¹¹⁸⁷ Procedury ustawodawcze uregulowane zostały w art. 289 TFUE.

najczęściej przez Radę i PE zgodnie ze zwykłą¹¹⁸⁸ lub specjalną procedurą ustawodawczą¹¹⁸⁹. Rozporządzenia wydawane są w tych obszarach, które wymagają ujednoczenia stanowisk państw członkowskich, gdyż ich podstawową funkcją jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa UE we wszystkich krajach UE.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny, co oznacza, iż kierowane jest do wszystkich państw członkowskich oraz osób fizycznych i prawnych. W związku z tym jest aktem o charakterze generalnym¹¹⁹⁰. Ponadto normuje ono nieokreśloną liczbę sytuacji, które mogą zdarzyć się w przyszłości, co oznacza, iż nie odnosi się do konkretnej sytuacji, jest zatem również aktem o charakterze abstrakcyjnym¹¹⁹¹. Zgodnie z orzecznictwem TS zasięg ogólny rozporządzenia oznacza, iż „stosuje się do obiektywnie określonych sytuacji i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób”¹¹⁹². Rozporządzenie wywołuje bezpośrednie skutki prawne we wszystkich państwach członkowskich w stosunku do podmiotów określonych w sposób generalny i abstrakcyjny¹¹⁹³. Podstawową cechą rozporządzenia jest zdolność do wywierania skutków prawnych w stosunku do ogólnie i abstrakcyjnie określonej kategorii podmiotów.

¹¹⁸⁸ W ramach zwykłej procedury ustawodawczej Parlament Europejski jest współustawodawcą razem z Radą. Procedura ta, która została wprowadzona traktatem z Maastricht i była w nim określana jako procedura współdecydowania, jest obecnie najpowszechniej stosowaną metodą podejmowania decyzji w UE. W TFUE jej nazwa została zmieniona, a zakres stosowania – rozszerzony m.in. na następujące obszary polityki: współpraca sądowa w sprawach cywilnych, współpraca policyjna, pomoc humanitarna oraz środki w dziedzinie kontroli granic zewnętrznych, azylu i migracji. Jej przebieg jest szczegółowo opisany w artykule 294 TFUE. Parlament i Rada zajmują równorzędne stanowisko. Obie instytucje przyjmują akty ustawodawcze po pierwszym lub drugim czytaniu. Jeśli po drugim czytaniu instytucje te nie dojdą do porozumienia, zwoływany jest komitet pojednawczy. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej decyzje są podejmowane większością kwalifikowaną, co pozwala zapewnić, że: decyzja jest popierana przez większość krajów UE (co do zasady 55%, a w niektórych przypadkach 72%); oraz łączna liczba ludności tych krajów stanowi co najmniej 65% ludności UE. W TFUE wprowadzone zostają także „klauzule pomostowe”. Umożliwiają one zastosowanie – pod pewnymi warunkami – zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinach, w których takiej procedury zwykle się nie stosuje.

¹¹⁸⁹ Specjalne procedury ustawodawcze, jak wskazuje na to sama ich nazwa, stanowią wyjątek od zwykłej procedury ustawodawczej. Są one stosowane w bardziej wrażliwych obszarach polityki. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, specjalne procedury ustawodawcze nie są w sposób dokładny opisane w TFUE. Zasady ich stosowania są więc określone dla każdego przypadku z osobna w odpowiednich artykułach traktatów zakładających ich stosowanie. W ramach specjalnych procedur ustawodawczych Rada jest w praktyce jedynym ustawodawcą. Parlament jest jedynie włączony do procedury. Jego rola ogranicza się więc – w zależności od przypadku – do konsultacji (np. artykuł 89 TFUE dotyczący transgranicznych operacji policyjnych) lub wyrażenia zgody (np. artykuł 86 TFUE dotyczący Prokuratury Europejskiej).

¹¹⁹⁰ Sprawa C-10/95 P, *Asocarne p. Radzie*, ECLI:EU:C:1995:406, pkt 28; sprawa C-87/95 P, *CNPAAP p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:159, pkt 33; sprawa T-114/96, *Biscuiterie-confiserie LOR i Confiserie du Tech p. Komisji*, ECLI:EU:C:1997:316, pkt 27-29; sprawa T-370/02, *Alpenhain-Camembert-Werk and Others p. Komisji*, ECLI:EU:T:2004:209, pkt 55.

¹¹⁹¹ Sprawa T-482/93, *Roquette Frères SA p. Radzie*, ECLI:EU:T:1996:160, pkt 55.

¹¹⁹² Sprawa T-397/02, *Arla Foods AMBA and Others p. Komisji*, ECLI:EU:T:2005:446, pkt 51; sprawa T-117/05, *Andreas Rodenbröker and Others p. Komisji*, ECLI:EU:T:2005:273, pkt 57.

¹¹⁹³ Sprawa C-41/99 P, *Sadam Zuccherifici, divisione della SECI - Società Esercizi Commerciali Industriali SpA, Sadam Castiglionesse SpA, Sadam Abruzzo SpA, Zuccherificio del Molise SpA and Società*

W sprawie *Comafrica SpA i Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co.* Sąd orzekł, iż rozporządzenie stanowi akt prawny o charakterze generalnym. Reguły, które są w nim zawarte, są sformułowane w sposób generalny, odnoszą się do sytuacji określonych w sposób obiektywny i wywierają skutki prawne dla określonej w sposób generalny i abstrakcyjny kategorii adresatów¹¹⁹⁴. Powyższe cechy rozporządzenia służą zapewnieniu jego jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich¹¹⁹⁵. Zgodnie z orzecznictwem w celu określenia charakteru aktu sąd unijny nie może zadowolić się oficjalną nazwą aktu, lecz musi uwzględnić w pierwszej kolejności jego przedmiot i treść¹¹⁹⁶.

Rozporządzenie wiąże w całości, co oznacza, iż prawnie wiążące są wszystkie jego przepisy łącznie z załącznikami¹¹⁹⁷. W sprawie *Komisja przeciwko Włochom* TS, nawiązując do tej cechy rozporządzenia, stwierdził, iż niedopuszczalne jest, aby państwa członkowskie stosowały je wybiórczo lub niezupełnie, aby ograniczyć skutki przepisów prawa wspólnotowego, z którymi się nie zgadza lub którym się sprzeciwia¹¹⁹⁸. Ponadto państwa członkowskie nie mogą podejmować jakichkolwiek środków prowadzących do zmiany stosowania rozporządzenia¹¹⁹⁹ oraz środków, które byłyby sprzeczne z rozporządzeniem¹²⁰⁰, z wyjątkiem przypadków, gdy rozporządzenie je do tego upoważnia. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do pełnego i jednolitego ich stosowania.

Ostatnią cechą rozporządzenia jest jego bezpośrednia stosowalność w każdym państwie członkowskim. Oznacza to, iż rozporządzenia stają się częścią krajowych porządków prawnych bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności transpozycyjnych i wywierają skutki bezpośrednie w stosunku do jednostek¹²⁰¹. TS stwierdził, iż bezpośrednie obowiązywanie rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie i stosowanie nie są zależne od jakiegokolwiek aktu prawa krajowego¹²⁰², wykładnia ich postanowień powinna być dokonywana zgodnie z unijnym prawem, a organy państw

Fondiarina Industriale Romagnola SpA (SFIR) p. Radzie, ECLI:EU:C:2001:302, pkt 24; sprawa C-171/00 P, *Libéros p. Komisji*, ECLI:EU:C:2002:17, pkt 28.

¹¹⁹⁴ Sprawa T-139/01, *Comafrica SpA and Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2005:32, pkt 88.

¹¹⁹⁵ Sprawa T-49/00, *Industria pugliese olive in salamoia erbe aromatiche Snc (Iposea) p. Komisji*, ECLI:EU:T:2001:22, pkt 24.

¹¹⁹⁶ Sprawy połączone 16/62 i 17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i in. p. Komisji*, ECLI:EU:C:1962:47.

¹¹⁹⁷ Sprawa T-362/04, *Leonid Minin p. Komisji*, ECLI:EU:T:2007:25, pkt 53.

¹¹⁹⁸ Sprawa 39/72, *Komisja p. Włochom*, ECLI:EU:C:1973:13, pkt 20.

¹¹⁹⁹ Sprawa 18/72, *NV Granaria Graaninkoopmaatschappij v Produktschap voor Veevoeder*, ECLI:EU:C:1972:108, pkt 16.

¹²⁰⁰ Sprawa 43/71, *Politi s.a.s. p. Ministry for Finance of the Italian Republic*, ECLI:EU:C:1971:122, pkt 9.

¹²⁰¹ C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 26.

¹²⁰² Sprawa 5/76, *Heinz Günther Jansch p. Komisji*, ECLI:EU:C:1977:163, pkt 12.

członkowskich nie mogą wydawać żadnych prawnie wiążących reguł ich interpretacji¹²⁰³. Państwa członkowskie nie mogą uzależniać zastosowania przepisów rozporządzenia od jakichkolwiek warunków przewidzianych w prawie krajowym. Ponadto państwa członkowskie nie mogą przyjmować jakichkolwiek przepisów wewnętrznych, mających na celu ich implementację, ich zmianę lub uzupełnienie, chyba że taka możliwość jest wyraźnie przewidziana w ich postanowieniach. TS wyraźnie orzekł w sprawie *Fratelli Zerbone Snc przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato*, iż bezpośrednie stosowanie rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie i jego stosowanie na korzyść lub przeciwko jego adresatom jest niezależne od jakichkolwiek środków adoptujących je do prawa krajowego. Państwa członkowskie nie mogą przyjmować i nie mogą zezwolić krajowym instytucjom ustawodawczym na przyjmowanie środka, za pomocą którego skutek prawny i konsekwencje z niego wypływające zostaną ukryte przed podmiotami, których dotyczą. Jednak w przypadku trudności interpretacyjnych administracja państwowa może być zmuszona do przyjęcia szczegółowych przepisów niezbędnych do stosowania rozporządzenia, tak aby jednocześnie wyjaśnić wszelkie podniesione wątpliwości, ale może to uczynić w zgodzie z przepisami prawa wspólnotowego, a organy krajowa nie mogą podejmować żadnych wiążących reguł w zakresie ich interpretacji¹²⁰⁴.

Rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich, co oznacza, iż ich adresatami nie są wyłącznie państwa, lecz również obywatele tych państw. Obowiązki rozporządzenia zależą wyłącznie od jego publikacji w Dzienniku Urzędowym UE. W cytowanej już sprawie *Komisja przeciwko Włochom* TS potwierdził, iż rozporządzenia są, jako takie, bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich i wchodzi w życie wyłącznie na mocy ich ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Wspólnot albo z datą w nich określoną, a w razie braku takiego określenia z datą wynikającą z Traktatu¹²⁰⁵. Zagadnienie publikacji rozporządzenia w języku urzędowym państwa członkowskiego było przedmiotem wyroku w sprawie *Skoma-Lux*¹²⁰⁶. Wraz z przystąpieniem dziesięciu nowych państw członkowskich w dniu 1 V 2004 r. państwa te zostały objęte wspólnotowym dorobkiem prawnym. Jednakże znaczna jego została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE w dziewięciu nowych językach urzędowych dopiero ze znacznym opóźnieniem. Czeskie organy celne nałożyły kary na przedsiębiorstwo *Skoma-Lux* z powodu naruszenia przez nie przepisów zawartych we wspólnotowych uregulowaniach celnych po przystąpieniu Republiki Czeskiej, lecz przed opublikowaniem tych przepisów w specjalnym wydaniu czeskiego Dziennika Urzędowego. TS musiał

¹²⁰³ Sprawa 94/77, *Fratelli Zerbone Snc p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1978:17, pkt 27.

¹²⁰⁴ *Ibidem*, pkt 22-27.

¹²⁰⁵ *Ibidem*, pkt 22.

¹²⁰⁶ Sprawa C-161/06, *Skoma-Lux sro p. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773.

zatem rozstrzygnąć, w jakim stopniu można powołać się na takie uregulowania w stosunku do jednostki przed opublikowaniem ich w jej ojczystym języku. Z wcześniejszego orzecznictwa TS, a zwłaszcza z pkt 15 wyroku z dnia 25 I 1979 r. w sprawie *Racke* wynika, że nie można powołać się wobec osób fizycznych i prawnych w państwie członkowskim na akt przyjęty przez instytucję wspólnotową taki jak rozporządzenie będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, zanim osoby te nie będą mogły zapoznać się z nim poprzez prawidłową publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z zasady pewności prawa wynika, aby dane przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację rzeczonych przepisów w języku urzędowym adresata¹²⁰⁷. Ponadto jest niezgodne z zasadą równego traktowania, aby w taki sam sposób stosować obowiązki nałożone w przepisach wspólnotowych w starych państwach członkowskich, w których jednostki mają możliwość zapoznania się z rzeczonymi obowiązkami w Dzienniku Urzędowym UE w języku tych państw, oraz w przystępujących państwach członkowskich, w których takie zapoznanie się było niemożliwe z uwagi na opóźnioną publikację. Podmioty takie bowiem znajdowałyby się w mniej korzystnej sytuacji wobec innych podmiotów w UE, które mogły w sposób pełny zapoznać się ze swoimi obowiązkami w swoim języku ojczystym¹²⁰⁸. Zdaniem rzecznika generalnego Lenza podstawową przesłanką nałożenia przez akty prawne obowiązku na obywatela jest ich publikacja, mająca charakter konstytutywny, w organie urzędowej publikacji¹²⁰⁹. Pojęcie publikacji o konstytutywnym charakterze wywodzi się z niemieckiego prawa konstytucyjnego, w którym promulgacja ustawy stanowi integralną część tworzenia prawa. Przed promulgacją ustawa nie istnieje. Zasada państwa prawa wymaga dokonania urzędowej promulgacji, która umożliwi odbiorcom zapoznanie się z obowiązującym prawem w sposób pewny. W 1979 r. TS stwierdził, że podstawowa zasada unijnego porządku prawnego wymaga, aby akt pochodzący od władz publicznych nie mógł nabyć waloru normy obowiązującej w stosunku do jednostek, zanim nie otrzymają one możliwości zapoznania się z nim¹²¹⁰. Zasada pewności prawa wymaga w istocie, aby uregulowania prawne umożliwiały osobom zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków,

¹²⁰⁷ Sprawa C-228/99, *Silos e Mangimi Martini SpA p. Ministero delle Finanze*, ECLI:EU:C:2001:599, pkt 15; sprawa C-108/01, *Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita SpA p. Asda Stores Ltd i Hygrade Foods Ltd.*, ECLI:EU:C:2003:296, pkt 95.

¹²⁰⁸ Sprawa C-161/06, pkt 39.

¹²⁰⁹ Opinia Rzecznika generalnego Lenza z dnia 9.2.1999 r. w sprawie C-91/92 *Paola Faccini Dori p. Recreb Srl.*, ECLI:EU:C:1994:45, pkt 65.

¹²¹⁰ Sprawa 99/78, *Weingut Gustav Decker KG p. Hauptzollamt Landau*, ECLI:EU:C:1979:15, pkt 3.

które na nie nakładają¹²¹¹. Ta zasada pewności prawa winna być przestrzegana ze szczególnym rygiorem w przypadku regulacji przewidującej skutki finansowe¹²¹². Można by uznać, że publikacja tylko w niektórych językach urzędowych jest wystarczająca, aby stworzyć możliwość zapoznania się z tekstem.

TS wyraźnie zaprzeczył istnieniu ogólnej zasady prawa UE gwarantującej każdemu obywatelowi prawo do tego, aby wszystko, co może oddziaływać na jego interesy, zostało zredagowane w każdym przypadku w jego języku¹²¹³. Jeśli chodzi o ogólne uregulowania nakładające obowiązki na jednostkę, czyli przede wszystkim rozporządzenia, odrzucił on tezę o ograniczonej równości języków. Stwierdził natomiast, że jednostka ma obowiązek zapoznania się z treścią Dziennika Urzędowego jedynie, jeśli odpowiedni numer jest faktycznie dostępny w jej języku. W podobny sposób w wyrokach dotyczących chronionej nazwy pochodzenia *Prosciutto di Parma* oraz *Grana Padano* stwierdził, że nie można powołać się na niektóre przesłanki stosowania tych nazw w stosunku do podmiotów gospodarczych, gdyż nie umożliwiono tym podmiotom zapoznania się z nimi poprzez odpowiednią publikację uregulowań unijnych¹²¹⁴. Ponadto nie zgodził się z propozycją rzecznika generalnego Albera, zgodnie z którą wystarczające jest, żeby zainteresowani mogli otrzymać od KE informacje dotyczące specyfikacji¹²¹⁵. Tematem publikacji rozporządzenia w języku ojczystym TS zajmował się również w sprawie *Polska przeciwko Komisji*, w której podtrzymał swoją linię orzeczniczą w wyroku przytoczonego wyżej i przypomniał, iż charakter generalny danego aktu nie wyklucza, że może on dotyczyć określonych osób fizycznych lub prawnych bezpośrednio i indywidualnie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akt o charakterze generalnym taki jak rozporządzenie może dotyczyć osób fizycznych lub prawnych wprawdzie tylko wtedy, gdy dotyczy ich z powodu pewnych cech im właściwych lub sytuacji faktycznej wyodrębniającej je z kręgu wszystkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje je w sposób podobny jak adresata decyzji w rozumieniu art. 288 TFUE¹²¹⁶.

Rozporządzenia w zależności od procedury ich uchwalenia mogą mieć charakter ustawodawczy, wykonawczy lub delegowany. Rozporządzenia ustawodawcze to

¹²¹¹ Sprawa C-209/96, *Zjednoczone Królestwo p. Komisji*, ECLI:EU:C:1998:448, pkt 35; sprawa C-245/97, *Niemcy p. Komisji*, ECLI:EU:C:2000:687, pkt 72; sprawa C-469/00, *Ravil SARL p. Bellon import SARL i Biraghi SpA.*, ECLI:EU:C:2003:295, pkt 93.

¹²¹² Sprawa C-248/04, *Koninklijke Coöperatie Cosun UA p. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2006:666, pkt 79; sprawa C-158/06, *Stichting ROM-projecten p. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370, pkt 26.

¹²¹³ Sprawa C-361/01 P, *Christina Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego*, ECLI:EU:C:2003:434, pkt 82.

¹²¹⁴ Sprawa C-108/01, pkt 95 i n.

¹²¹⁵ Opinia rzecznika generalnego Albera z dnia 25.4.2002 r. w sprawie C-180/01, ECLI:EU:C:2002:267, pkt 125 i n.

¹²¹⁶ Sprawa T-258/04 *Polska p. Komisji*, ECLI:EU:T:2009:183, pkt 62 i 63.

rozporządzenia przyjmowane zgodnie ze zwykłą lub specjalną procedurą prawodawczą. Rozporządzenia wykonawcze przyjmowane są zgodnie z procedurą aktów wykonawczych określoną w art. 291 TFUE. Na jego podstawie KE może zostać uprawniona do przyjęcia rozporządzeń na potrzeby wykonania prawodawstwa wymagającego jednolitego wdrożenia w ramach UE. Podkreślić jednak należy, iż powyższe uprawnienia wykonawcze KE muszą być wykonywane zgodnie z postanowieniami rozporządzenia nr 182/2011 ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez KE¹²¹⁷. Natomiast rozporządzenia delegowane przyjmowane są zgodnie z procedurą aktów delegowanych określoną w art. 290 TFUE przez KE w celu określenia lub uzupełnienia określonych szczegółów lub aspektów rozporządzenia lub dyrektywy UE.

W latach od 1 I 2007 r. do 31 XII 2014 r. pomoc finansowa kierowana do krajów sąsiedzkich odbywała się za pośrednictwem EISP. Zasadniczymi przyczynami jego utworzenia były: zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy, promowanie wzmocnionej współpracy oraz stopniowej integracji gospodarczej między UE i państwami sąsiadującymi. Zgodnie z art. 1 miał on przyczynić się do rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmujących UE oraz kraje partnerskie. Pomoc finansowa miała być wykorzystywana z pożytkiem dla krajów partnerskich, państw członkowskich oraz ich regionów w ramach programowania współpracy regionalnej, transgranicznej oraz międzyludzkiej. Ponadto udzielana pomoc finansowa miała przyczynić się do: realizacji postanowień PCA, umów stowarzyszeniowych, innych istniejących lub przyszłych umów między stronami oraz wspierania krajów partnerskich w zwiększeniu wysiłków na rzecz promowania dobrych rządów, sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wspólnych wartości wymienionych w art. 2 TUE¹²¹⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 2 niniejszego rozporządzenia udzielana pomoc finansowa miała służyć wspieraniu działań w ramach dwudziestu dziewięciu obszarów współpracy takich na przykład jak: promowanie dialogu politycznego i reform; wzmacnianie instytucji krajowych odpowiedzialnych za realizację postanowień umów stowarzyszeniowych oraz PCA; promowanie praworządności oraz dobrych rządów; wspieranie walki z korupcją i oszustwami; wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego; wspieranie polityk skierowanych na rzecz zwalczania ubóstwa; wspieranie polityk na rzecz rozwoju społecznego, integracji społecznej, równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji, zatrudnienia i ochrony socjalnej; wspieranie polityk służących ochronie zdrowia, edukacji i kształcenia; promowanie i ochrona praw człowieka oraz podstawowych wolności, w tym praw dziecka i kobiet; wspieranie

¹²¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz.U. UE L 55 z 28.2.2011 r., s. 13-18.

¹²¹⁸ Art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1638/2006.

procesu demokratyzacji; wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych; wspieranie rozwoju gospodarki wolnorynkowej; udzielanie wsparcia dla działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego; wsparcie reform w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości; promowanie dialogu wielokulturowego oraz kontaktów międzyludzkich; wspieranie współpracy mającej na celu ochronę dziedzictwa kulturowego i historycznego; wspieranie udziału krajów partnerskich w programach i agencjach UE; wspieranie współpracy transgranicznej oraz udzielanie wsparcia w sytuacjach pokryzysowych¹²¹⁹.

Podstawą prawną udzielania wsparcia finansowego były postanowienia Umowy stowarzyszeniowej lub PCA¹²²⁰. Ponadto, co jest również znaczące, udzielana pomoc finansowa miała być w pierwszej kolejności przeznaczona na implementację postanowień umów stowarzyszeniowych, PCA lub innych istniejących lub przyszłych umów między stronami, co oznacza, iż również PD, Agend stowarzyszeniowych, Priorytetów partnerstwa i innych porozumień, które w przyszłości mogą zostać zawarte między UE i państwami sąsiedzkimi. Nowością w funkcjonowaniu EISP było to, że z jego środków mogły być finansowane projekty zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, wewnątrz UE i poza jej granicami, czego przykładem są np. bilateralne programy współpracy transgranicznej lub programy współpracy transnarodowej, w których partycypować będą podmioty z krajów partnerskich i państw członkowskich UE. W preambule możemy przeczytać, iż istotne jest promowanie współpracy zarówno przy zewnętrznych granicach UE, jak i pomiędzy krajami partnerskimi, zwłaszcza tymi, które są blisko siebie położone. W celu uniknięcia tworzenia nowych linii podziału szczególnie ważne jest usunięcie przeszkód stojących na drodze skutecznej współpracy transgranicznej wzdłuż zewnętrznych granic UE. Współpraca transgraniczna powinna przyczynić się do zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego pomiędzy sąsiadującymi terenami przygranicznymi oraz harmonijnej integracji terytorialnej w obrębie UE i z krajami sąsiednimi¹²²¹.

Zgodnie z art. 6 wsparciu finansowemu ze strony UE podlegały programy międzynarodowe oraz programy współpracy transgranicznej. Programy międzynarodowe obejmowały pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnoszą się do współpracy regionalnej lub międzyregionalnej pomiędzy dwoma lub większą liczbą tych krajów. W programach tych mogły również uczestniczyć państwa członkowskie UE. Do programów międzynarodowych należały: Program Międzyregionalny; Program Regionalny Wschód oraz Program Regionalny Południe. Program współpracy transgranicznej obejmował natomiast

¹²¹⁹ Art. 2 ust. 2 rozporządzenia 1638/2006; P. Pasierbiak, *Finansowane europejskiej polityki sąsiedztwa*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *op. cit.*, s. 37-50.

¹²²⁰ Art. 3 rozporządzenia 1638/2006.

¹²²¹ Preambuła do rozporządzenia 1638/2006, pkt 14-15.

współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej strony, realizowaną w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy UE¹²²². Program ten miał na celu: wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego po obu stronach wspólnych granic; wspólne podejmowanie wyzwań w takich dziedzinach jak ochrona środowiska, ochrona zdrowia oraz walka z przestępczością zorganizowaną; wspólne zapewnienie bezpieczeństwa i skutecznej kontroli na granicach; promowanie transgranicznych kontaktów międzyludzkich¹²²³. Ponadto KE miała prawo do podejmowania decyzji dotyczącej udziału państw trzecich w programach i działaniach o charakterze globalnym, regionalnym lub transgranicznym finansowanych ze środków niniejszego funduszu¹²²⁴.

Wysokość pomocy finansowej w latach 2007-2013 wyniosła 11,181 mld euro. Zgodnie z art. 29 ust. 1 została ona podzielona w następujący sposób: przynajmniej 95% kwoty przeznaczone zostało na realizację programów krajowych i międzynarodowych; pozostałe 5% przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej. W dniu 7 III 2007 r. KE podjęła decyzję o podziale środków na dwie transze, przypadające na lata 2007-2010 i 2010-2013¹²²⁵. Zgodnie z przedstawionymi zasadami pierwszeństwo w udzielaniu wsparcia otrzymały programy krajowe, na które w latach 2007-2010 KE przeznaczyła kwotę 5,6 mld euro, a która stanowiła 73% ogólnego budżetu EISP. Na drugim miejscu ulokowane zostały programy współpracy regionalnej z kwotą wsparcia w wysokości 827 mln euro, a na ostatnim miejscu programy współpracy transgranicznej o łącznej kwocie wsparcia 277 mln euro¹²²⁶.

W dniu 11 III 2014 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające EIS. Ogólnym celem jego utworzenia jest „dalsze dążenie do utworzenia przestrzeni wspólnego dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, obejmującej Unię oraz kraje partnerskie, w drodze rozwijania szczególnych stosunków opartych na współpracy, pokoju i bezpieczeństwie, wzajemnej rozliczalności oraz wspólnym zaangażowaniu na rzecz uniwersalnych wartości: demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka zgodnie z TUE”. Pomoc finansowa ma być wykorzystywana z pożytkiem dla krajów partnerskich, państw członkowskich UE oraz ich regionów w ramach programowania współpracy regionalnej, transgranicznej oraz międzyludzkiej. Wsparcie finansowe udzielane na podstawie

¹²²² A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca transgraniczna między Unią Europejską i państwami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015, s. 77-95.

¹²²³ ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010, s. 15-16, 21, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm [dostęp: 9.06.2019].

¹²²⁴ Art. 27 rozporządzenia 1638/2006.

¹²²⁵ European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), Funding 2007-2013, s. 2, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm [dostęp: 18.09.2019].

¹²²⁶ Szerzej: A. Kalicka-Mikołajczyk, *Instrumenty wsparcia...*, s. 207-208.

niniejszego rozporządzenia powinno być skoncentrowane na wspieraniu ściślejszej współpracy politycznej, głębokiej i trwałej demokracji, stopniowej integracji gospodarczej oraz zacieśnianiu partnerstwa ze społeczeństwami oraz realizacji postanowień PCA, układów o stowarzyszeniu lub innych istniejących i przyszłych umów oraz wspólnie uzgodnionych planów działań lub równoważnych dokumentów.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 udzielana pomoc finansowa ma służyć wspieraniu działań w ramach następujących obszarów współpracy: propagowania praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, zasad równości i walki z wszelkimi formami dyskryminacji, ustanowienia głębokiej i trwałej demokracji, propagowania dobrych rządów, walki z korupcją, wzmacniania zdolności instytucjonalnych na wszystkich szczeblach oraz rozwoju dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego z udziałem partnerów społecznych; osiągnięcia stopniowej integracji z rynkiem wewnętrznym oraz zacieśnionej współpracy sektorowej i międzysektorowej, za sprawą zbliżenia przepisów i konwergencji regulacyjnej z unijnymi normami oraz innymi stosownymi normami międzynarodowymi, a także lepszego dostępu do rynku między innymi przez pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu; powiązanego rozwoju instytucjonalnego i inwestycji, głównie w obszarze wzajemnych połączeń; stwarzania warunków sprzyjających lepszemu organizowaniu legalnej migracji i wspierania dobrze zarządzanej mobilności ludzi; wspierania trwałego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich aspektach i ograniczaniu ubóstwa; promowania budowy zaufania, dobrosąsiedzkich stosunków i innych działań przyczyniających się do zapewnienia bezpieczeństwa oraz zapobiegania konfliktom – w tym konfliktom przedłużającym się – i ich rozwiązywanie, a także wzmacniania współpracy subregionalnej, regionalnej oraz obejmującej całe europejskie sąsiedztwo, jak również współpracy transgranicznej¹²²⁷. W porównaniu z zakresem przedmiotowym wsparcia finansowego udzielanego w ramach EISP UE ograniczyła liczbę obszarów z 29 do 6, moim zdaniem, najważniejszych z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej krajów partnerskich.

Podstawą prawną udzielania wsparcia finansowego nadal pozostają: umowy stowarzyszeniowe, PCA oraz inne istniejące lub przyszłe umowy regulujące wzajemne relacje między stronami, niemniej jednak punktem odniesienia przy ustalaniu wysokości wsparcia finansowego oraz priorytetów tej współpracy są wspólnie uzgodnione PD lub inne równoważne dokumenty¹²²⁸. W przypadku gdyby nie istniały wyżej wymienione dokumenty, pomoc finansowa może zostać udzielona wyłącznie wtedy, gdy służy realizacji celów UE, a programowanie takiej pomocy następuje na ich podstawie.

¹²²⁷ Art. 2 ust. 2 rozporządzenia 232/2014.

¹²²⁸ Art. 3 rozporządzenia 232/2014.

Do najważniejszych zasad udzielania pomocy finansowej zaliczono, po pierwsze, zróżnicowanie, które oznacza, iż udzielana pomoc finansowa będzie różna pod względem wysokości i formy wsparcia, gdyż w trakcie procesu przydziału środków finansowych będą brane pod uwagę następujące czynniki: potrzeby kraju partnerskiego, liczba ludności i poziom rozwoju; zaangażowanie w proces uzgodnionych reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz osiągnięte postępy w tym zakresie – stanowi to przykład realizacji w praktyce jednej z zasad EPS, zasady „więcej za więcej”; zaangażowanie w proces budowania głębokiej i trwałej demokracji i osiągnięte postępy w tym zakresie; partnerstwo z UE; zdolności absorpcji unijnego wsparcia udzielanego na podstawie niniejszego rozporządzenia; po drugie, partnerstwo, które oznacza, że udzielanie pomocy finansowej następuje w ramach partnerskiej współpracy między KE oraz beneficjentem takiej pomocy; po trzecie, współfinansowanie oraz spójność, która oznacza, że strony mają zapewnić spójność udzielanej pomocy ze środków EIS z pomocą udzielaną przez państwa członkowskie, a także inne instytucje zewnętrzne oraz wewnętrzne, w tym EBI; oraz po czwarte, zgodność i koordynację, które oznaczają, że KE i państwa członkowskie zobowiązały się do koordynacji swoich programów pomocowych, tak aby zwiększyć ich skuteczność¹²²⁹. W tym przypadku także widać różnicę z poprzednim instrumentem wsparcia finansowego. W latach 2007-2013 strony główny nacisk położyły na komplementarność wsparcia finansowego, podczas gdy w latach 2014-2020 główną zasadą jest zróżnicowanie.

W porównaniu z EISP w sposób zasadniczy uległy również zmianie rodzaje programów podlegających wsparciu finansowemu. Obecnie art. 6 rozporządzenia przewiduje trzy rodzaje programów: programy dwustronne, które dotyczą jednego kraju partnerskiego; programy wielonarodowe, które dotyczą wspólnych wyzwań dla wszystkich lub kilku krajów partnerskich, programy regionalne i subregionalne, obejmujące co najmniej dwa kraje partnerskie, oraz programy współpracy transgranicznej, obejmujące współpracę pomiędzy co najmniej jednym państwem członkowskim UE i co najmniej jednym krajem partnerskim, realizowanym przy wspólnej części zewnętrznej granicy UE¹²³⁰.

Również w porównaniu z wcześniej obowiązującym rozporządzeniem PE i Rada *expressis verbis* wymieniły w załączniku nr II priorytetowe obszary udzielanego wsparcia finansowego. W ramach programów dwustronnych są to: prawa człowieka, dobre rządy i praworządność, reforma wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej i sektora bezpieczeństwa; wspieranie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego; trwały rozwój gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu; handel i rozwój sektora prywatnego; rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich; mobilność; energetyka; transport

¹²²⁹ Art. 4 i 5 rozporządzenia 232/2014.

¹²³⁰ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 84-87.

i infrastruktura; kształcenie i rozwój umiejętności. Wsparcie w ramach programów wielonarodowych będzie dotyczyło następujących priorytetów: praw człowieka, dobrych rządów i praworządności; współpracy regionalnej; szkolnictwa wyższego, młodzieży i kultury; sektora energii; transportu i wzajemnych połączeń; zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi; wspierania społeczeństwa obywatelskiego; mobilności oraz budowania zaufania. W ramach programów współpracy transgranicznej wyróżniono następujące priorytety: rozwój gospodarczy i społeczny; środowisko, zdrowie publiczne i bezpieczeństwo oraz mobilność osób, towarów i kapitału. Powyższy katalog priorytetowych obszarów wsparcia może zostać zmieniony i rozszerzony przez KE poprzez przyjęcie przez nią aktów delegowanych. Akt taki wchodzi w życie w ciągu dwóch miesięcy od przekazania PE i Radzie lub przed upływem tego terminu, jeżeli PE i Rada poinformują KE, że nie wniosą sprzeciwu.

Na lata 2014-2020 PE i Rada przewidziały wysokość budżetu EIS na kwotę 15 432 643 000 euro¹²³¹. Na programy dwustronne przeznaczono do 80%, na programy wielonarodowe – do 35%, natomiast na programy współpracy transgranicznej – do 5% powyższej kwoty. Ocena postępów z realizacji projektów, programów lub innych działań finansowanych przez UE na podstawie przepisów niniejszego rozporządzenia należy do KE, która jest wspierana przez Komitet ds. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa¹²³². W praktyce z ramienia KE ewaluacją zajmuje się Wydział ds. Ewaluacji usytuowany w Biurze EuropeAid. Do jego podstawowych kompetencji należy: programowanie strategii krajowych oraz regionalnych, a także instrumentów pomocowych¹²³³. Po przeprowadzonej kontroli KE sporządza sprawozdanie, które przekazuje Wydziałowi ds. Ewaluacji, PE, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów.

D. Wnioski

Do kategorii instrumentów uzupełniających konstrukcję prawną EPS zalicza się porozumienie niewiążące prawnie oraz rozporządzenie. Porozumienie niewiążące prawnie możemy zdefiniować jako bilateralne porozumienie przyjęte przez podmioty prawa międzynarodowego: UE z jednej strony i państwo sąsiedzkie z drugiej strony, w formie pisemnej, które jednak nie jest umową międzynarodową i w stosunku do którego nie mają zastosowania postanowienia KWPT i KWPT z 1986 r., ponieważ intencją jego uczestników nie było nadanie takiemu porozumieniu charakteru prawnie wiążącego.

¹²³¹ Art. 17 rozporządzenia 232/2014.

¹²³² Art. 15 rozporządzenia 232/2014.

¹²³³ B. Mircea, *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, „College of Europe” 2008, no 7, s. 35-48.

W związku z powyższym podstawowym kryterium decydującym o charakterze prawnym porozumienia jest intencja, która najczęściej wyrażona jest w samej treści takiego porozumienia. Z tego powodu podmioty zawierające taki typ porozumienia nadają mu nazwę, która sugeruje, iż nie są one umowami międzynarodowymi. W przypadku EPS są to: PD, Agenda stowarzyszeniowa, Memorandum of Understanding, Partnerstwo na rzecz mobilności czy Priorytety partnerstwa. Zasadniczą ich cechą jest oprócz intencji również to, iż instytucje je przyjmujące zobligowane są do działania w granicach kompetencji im powierzonych przez traktaty oraz poszanowania zasady równowagi instytucjonalnej. Ponadto ze względu na swój charakter porozumienia te nie wywołują skutków prawnych w stosunku do podmiotów trzecich, co jednak nie oznacza, iż nie wywołują żadnych skutków prawnych.

Porozumienia niewiążące prawnie od umów międzynarodowych odróżniają jeszcze inne cechy. Po pierwsze, nie ma w stosunku do nich zastosowania zasada *pacta sunt servanda*, prawo traktatów oraz normy krajowe dotyczące zawierania umów międzynarodowych. Po drugie, nie są zatwierdzane i ratyfikowane. Czasami natomiast są podpisywane. Po trzecie, nie są rejestrowane Sekretariacie Generalnym ONZ oraz nie są publikowane w żadnym urzędowym publikatorze. Po czwarte, nie zawierają żadnych klauzul sądowych oraz arbitrażowych. Zatem naruszenie ich zapisów nie powoduje odpowiedzialności międzynarodowej, co oczywiście wynika z intencji jego uczestników. Po piąte, nie ma prawnych możliwości dochodzenia jakichkolwiek roszczeń na ich podstawie. Po szóste, nie posiadają charakteru samowykonalnego i nie wprowadza się ich do porządku krajowego. Po siódme, ich uzgodnienie odbywa się w sposób dowolnie ustalony przez ich uczestników, zatem w sposób niesformalizowany, zdecentralizowany, a procedura ich negocjacji i przyjęcia jest bardzo elastyczna, gdyż omijane są wymogi stawiane przez prawo unijne, krajowe i międzynarodowe. Po ósme, nie zawierają typowych klauzul, jakie znajdują się w umowach międzynarodowych, a mianowicie: wejścia w życie, wypowiedzenia, wygaśnięcia. Po dziewiąte, inna jest ich budowa, generalnie podzielone są one na części, punkty i podpunkty. Zatem nie występują artykuły i ustępy. Po dziesiąte, w redakcji ich tekstu używa się innej terminologii. Występują tu: uczestnicy, partnerzy, ustalenie, uzgodnienie, regulacja czy akt. Charakteryzują się bardzo dużą elastycznością na poziomie ich przyjęcia i implementacji. Przyjęta bowiem forma pozwala na ich szybkie wynegocjowanie i przyjęcie, gdyż omijana jest procedura przewidziana w art. 218 TFUE, szybkie rozpoczęcie ich stosowania, ponieważ nie wymagają ratyfikacji lub zatwierdzenia, jak również szybkie wprowadzenie zmian w ich treści. W przypadku zaistniałego sporu pomijany jest TS, a spór rozstrzygany jest na forum Rady Współpracy lub Rady Stowarzyszenia, a jedyną sankcją, jaka może zostać zastosowana, jest wstrzymanie unijnego wsparcia finansowego. Zaproponowana przez UE

i zaakceptowana przez państwa sąsiedzkie taka forma współpracy jest zatem bardzo elastyczna, odformalizowana w procedurze przyjęcia i wejścia w życie, przez co o wiele łatwiej jest podmiotom na dostosowanie jej do bardzo szybko zmieniającego się otoczenia i pojawiających się nowych wyzwań.

Pod względem formalnym porozumienia niewiążące prawnie charakteryzują się daleko posuniętą unifikacją, która jednak nie wpływa na ich bardzo zróżnicowaną treść związaną z różnymi potrzebami każdego z państw sąsiedzkich. Obecnie obowiązujące porozumienia niewiążące prawnie możemy podzielić, stosując kryterium przedmiotowe, na: porozumienia kompleksowe, do których zalicza się: PD, Agendę stowarzyszeniową oraz Priorytety partnerstwa, jak też porozumienia sektorowe, do których zalicza się: Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym oraz Partnerstwo na rzecz mobilności. Stosując kryterium relacji takiego porozumienia w stosunku do umowy międzynarodowej, mówimy o porozumieniach samodzielnych takich jak: Agenda stowarzyszeniowa, Priorytety partnerstwa, Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym oraz Partnerstwo na rzecz mobilności oraz porozumieniach niesamodzielnych, do których zalicza się PD i Priorytety partnerstwa. Ponadto mówimy o porozumieniach zawartych na czas określony, takich jak: PD, Agenda stowarzyszeniowa, Priorytety partnerstwa, Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym, i czas nieokreślony, do których zalicza się Partnerstwo na rzecz mobilności.

Mimo iż porozumienia te nie mają charakteru prawnie wiążącego, to jednak są częścią unijnego porządku prawnego, a UE oraz państwa członkowskie są zobowiązane do interpretacji postanowień tego porządku przy zastosowaniu ich przepisów. Wykazują one zatem charakter *quasi*-normatywny, są czymś więcej niż „zwykłe” akty *soft law*, a czymś mniej niż „twarda” norma prawna. Zajmują więc miejsce pośrednie pomiędzy nimi. Oznacza to, iż za pośrednictwem porozumień niewiążących prawnie jako instrumentów *soft law* nastąpiło w ramach EPS „wzmocnienie” prawnie wiążących zobowiązań wynikających z zawartych bilateralnych umów międzynarodowych, mających na celu dalszy i bardziej ambitny rozwój EPS. Ponadto, co jest niezwykle istotne, zwłaszcza z punktu widzenia charakteru prawnego EPS, implementacja ich postanowień, zgodnie z zapisami Strategii, może doprowadzić do zawarcia nowych umów z państwem sąsiedzkim określonych jako umowy sąsiedzkie, na podstawie których powstaną nowe zobowiązania umowne. Widoczna jest zatem bezpośrednia korelacja pomiędzy powyższym zapisem Strategii, a postanowieniami art. 8 ust. 2 TUE. Zapisy Strategii w tej kwestii są jednak bardzo lakoniczne. Możliwość zawarcia umowy sąsiedzkiej nastąpi dopiero po pełnej implementacji postanowień porozumienia niewiążącego prawnie, której zakres zostanie zdefiniowany w kontekście dokonanej przez KE oceny z postępów w zakresie

realizacji priorytetów określonych w PD, Agendzie stowarzyszeniowej lub Priorytetach partnerstwa. Zatem warunkiem niezbędnym do zawarcia umowy sąsiedzkiej jest implementacja postanowień zawartych w treści kompleksowego porozumienia niewiążącego prawnie. Zgodnie z dotychczasowym systemem monitoringu stosowanym przez KE w każdym roku publikowała ona tzw. *progress report*, w którym dokonywała szczegółowej analizy postępów dokonywanych przez każde państwo sąsiedzkie. Raport taki wymieniał obszary, w których cele wynikające z kompleksowych porozumień niewiążących prawnie zostały osiągnięte, oraz wskazywał obszary, w których takiego postępu brakowało. Odnosząc się do zapisów Strategii, w przypadku gdyby raport taki zawierał ocenę pozytywną w zakresie realizacji takich priorytetów, możliwe byłoby rozpoczęcie procesu negocjacji umowy sąsiedzkiej zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 2 TUE. Dotychczas na podstawie niniejszego artykułu nie została zawarta z żadnym z państw objętych EPS tego typu umowa międzynarodowa.

Znaczenie wszystkich dotychczas zawartych porozumień niewiążących prawnie w ramach EPS jest bardzo duże z kilku powodów: po pierwsze, znacznie rozszerzają zakres przedmiotowy w porównaniu z obowiązującym i prawnie wiążącym PCA, sytuacja ta nie dotyczy umowy stowarzyszeniowej; po drugie, wspierają implementację postanowień umowy stowarzyszeniowej lub PCA poprzez opracowanie i uzgodnienie konkretnych środków mających na celu osiągnięcie jego celów; po trzecie, służą intensyfikacji współpracy w niektórych obszarach, uznanych przez uczestników za szczególnie ważne, dotyczy to zwłaszcza kwestii związanych z legalną migracją i współpracy energetycznej, i po czwarte, realizacja ich zapisów w przyszłości może doprowadzić do zawarcia wiążącego porozumienia regulującego stosunki między jego uczestnikami w wybranym obszarze. W ramach EPS spełniają następujące funkcje: po pierwsze, przygotowawcze, gdyż, jak stwierdzono w rozdziale pierwszym, stanowią podstawę funkcjonowania tej polityki i występują na każdym z jej etapów od przygotowawczego po rewizyjny i stanowią punkt odniesienia w sytuacji podejmowania decyzji o zakresie programowania wsparcia finansowego, po drugie, sterujące, gdyż zawierają wytyczne i priorytety dotyczące współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, występują zatem na etapie wcielania w życie założeń EPS, i po trzecie, interpretacyjne, gdyż odzwierciedlają zakres i obszary współpracy pomiędzy stronami ustanowione w postanowieniach umowy stowarzyszeniowej lub PCA.

Reasumując, należy stwierdzić, iż w praktyce zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych obok umów międzynarodowych występują również porozumienia, które mają charakter niewiążący prawnie. Naruszenie postanowień takiego porozumienia nie powoduje jednak odpowiedzialności międzynarodowej, zatem niemożliwe jest dochodzenie jakichkolwiek roszczeń przed TS przez poszkodowanego. Wynika to z faktu, iż

intencją jego uczestników było nadanie im takiego charakteru, który w konsekwencji również oznacza akceptację braku możliwości sądowego dochodzenia swoich roszczeń. W takim przypadku ich uczestnicy mają wobec siebie wzajemne oczekiwanie, iż ich postępowanie będzie zgodne z uzgodnieniami zawartymi w takim porozumieniu, co wynika z ogólnej zasady prawa międzynarodowego, jaką jest zasada dobrej wiary. W związku z czym praktyczną konsekwencją tej zasady jest to, iż strona, która zobowiązała się w dobrej wierze do pewnego postępowania, będzie powstrzymana od działania niezgodnego z tym zobowiązaniem, gdy okoliczności będą wskazywać na fakt, iż inne strony takiemu zobowiązaniu zaufały. Identyczne stanowisko prezentuje M. Frankowska, która twierdzi, iż w odniesieniu do uzgodnień tego rodzaju stosuje się zasadę dobrej wiary, nakazującą poważne traktowanie złożonych oświadczeń. Państwa powinny szanować oczekiwania zrodzone w wyniku ich oświadczeń w innych państwach i muszą dołożyć starań, by dotrzymać złożonych przyrzeczeń. Zatem zgoda państw i/ lub organizacji międzynarodowej jest istotnym elementem nie tylko prawa międzynarodowego, lecz również prawa UE. Oznacza to, iż żadna norma nie może powstać, zostać zmieniona lub uchylona bez ich zgody, a intencja stron wszelkich porozumień jest punktem wyjścia w procesie udzielania odpowiedzi na pytanie dotyczące charakteru prawnego takich porozumień. Natomiast same kryterium intencji zawarte jest w formule „regulowane przez prawo międzynarodowe”, które jest elementem legalnej definicji umowy międzynarodowej zawartej w art. 2 ust. 1 pkt a KWPT.

Drugim z instrumentów analizowanym w niniejszym rozdziale jest instrument finansowy uzupełniający konstrukcję prawną EPS o wymiar finansowy, który jest niezwykle istotny dla państw sąsiedzkich. Wynika to z faktu, iż proces niejednokrotnie gruntownych reform politycznych, gospodarczych i społecznych jest bardzo kosztowny. Zdając sobie z tego sprawę, KE już w komunikacie przyjętym 1 VII 2003 r. zatytułowanym Wytyczanie drogi dla nowego instrumentu sąsiedztwa podjęła decyzję o ustanowieniu instrumentu wsparcia finansowego krajów partnerskich. Od 2014 r. funkcjonuje EIS, z funduszy którego państwa sąsiedzkie mogą korzystać. Przewidywana pomoc przybiera formę finansową i/lub techniczną. Podstawą prawną przyjęcia tego instrumentu są art. 209 ust. 1 TFUE i art. 212 ust. 2 TFUE. Zgodnie z postanowieniami art. 209 ust. 1 TFUE, PE i Rada posiadają kompetencje do przyjęcia środków niezbędnych w celu realizacji polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, które mogą dotyczyć wieloletnich programów współpracy z krajami rozwijającymi się lub programów tematycznych, natomiast drugi z artykułów przewiduje możliwość przyjmowania przez PE i Radę środków niezbędnych do wykonania celów współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi. Działania takie muszą: po pierwsze, być spójne z polityką UE na rzecz rozwoju przewidzianą w art. 208 TFUE, a po drugie muszą być zgodne

z celami i zasadami działań zewnętrznych UE, przewidzianych w art. 21 TUE i art. 205 TFUE. Jak już wielokrotnie podkreślano, zasadniczym celem EPS jest ustanowienie przestrzeni bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu pomiędzy UE a państwami sąsiedzkimi, natomiast ogólnym celem utworzenia EIS jest „dalsze dążenie do utworzenia przestrzeni wspólnego dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, obejmującej Unię oraz kraje partnerskie, w drodze rozwijania szczególnych stosunków opartych na współpracy, pokoju i bezpieczeństwie, wzajemnej rozliczalności oraz wspólnym zaangażowaniu na rzecz uniwersalnych wartości: demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka zgodnie z TUE”. Jest to zatem postanowienie prawie identyczne z postanowieniami art. 8 ust. 1 TUE, co oznacza, iż w swoim aspekcie finansowym EPS powiązana została również z postanowieniami art. 209 ust. 1 TFUE i art. 212 ust. 2 TFUE. Ponadto widoczne jest również bezpośrednie powiązanie postanowień niniejszego rozporządzenia z zapisami Strategii zarówno na poziomie celów, jak i zasad przyznawania wsparcia finansowego. Udzielając zatem wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim na realizację konkretnych projektów lub programów, systematycznie, aczkolwiek powoli następuje realizacja podstawowych celów EPS. Proces ten w perspektywie długookresowej może doprowadzić do realizacji podstawowego celu przewidzianego w art. 8 ust. 1 TUE, a zatem do ustanowienia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa.

Zakończenie

Zdaniem Autorki EPS jest jedną z najważniejszych unijnych polityk zewnętrznych, gdyż jako jedyna została uregulowana w postanowieniach Tytułu I TUE. Jej znaczenie i rolę można rozpatrywać w różnych ujęciach. Analizujemy ją z politycznego, gospodarczego oraz społecznego punktu widzenia, jednak dla prawnika najważniejszy jest prawny aspekt jej funkcjonowania. Sięgając do jej początków, spostrzega się, iż wywodzi się ona z potrzeb i inicjatywy państw członkowskich, mających na celu doprowadzenie do osiągnięcia bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu państw sąsiadujących z UE. Została ustanowiona w celu zacieśnienia i zintensyfikowania współpracy z państwami sąsiedzkimi, które do UE przystąpić nie mogą ze względów formalnych, takie jak państwa basenu Morza Śródziemnego, lub które do UE nie przystąpią w najbliższej przyszłości, gdyż nie spełnią kryteriów akcesyjnych. Praktyka jednak okazała się nieco inna. Sposób zorganizowania jej funkcjonowania, a zwłaszcza niewłaściwe rozłożenie uprawnień pomiędzy podmioty w niej uczestniczące oraz zbyt szeroki zakres przedmiotowy współpracy uniemożliwiły realizację jej zasadniczego celu, jakim jest zgodnie z art. 8 ust. 1 TUE utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Niezadowolenie z istniejącego stanu przejawiało się między innymi w kilkukrotnych zmianach organizacyjnych zasad jej funkcjonowania, których celem było jej usprawnienie nie tylko od strony administracyjnej, ale również i z politycznego punktu widzenia. Niestety, rezultaty owych przeobrażeń nie są jeszcze zadowalające.

W jej ramach prowadzony jest zintensyfikowany dialog polityczny na różnych poziomach, wsparcie kierowane jest do instytucji chroniących demokrację i poszanowanie prawa, ma miejsce wspieranie wspólnych priorytetów polityki zagranicznej oraz wspólne reagowanie na wspólne zagrożenia dla bezpieczeństwa. W porównaniu z innymi politykami zewnętrznymi EPS charakteryzuje głębsza integracja polityczna oraz gospodarcza, mająca doprowadzić do likwidacji ubóstwa i wzrostu zamożności obywateli, a więc do ustanowienia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Promowanie handlu i inwestycji pomiędzy UE i jej sąsiadami stanowi część polityki wspierania rozwoju gospodarczego w państwach sąsiedzkich. Współpraca w ramach EPS dąży do poprawy klimatu inwestycyjnego poprzez zwiększenie wsparcia dla reform mających na

celu przejrzystość, przewidywalność i uproszczenie ram regulacyjnych oraz do stworzenia powiązań pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi poprzez ulepszanie połączeń transportowych, energetycznych i udzielanie wsparcia w procesie rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Wspieranie współpracy regionalnej jest jednym z priorytetów współpracy z państwami sąsiedzkimi. W ramach bilateralnej EPS utworzone zostały cztery wielostronne partnerstwa regionalne, mające na celu zintensyfikowanie współpracy regionalnej i międzyregionalnej i wspólne rozwiązywanie kwestii będących przedmiotem zainteresowania wszystkich podmiotów. EPS promuje również bezpieczeństwo i stabilność zarówno w wymiarze regionalnym, jak i międzyregionalnym. Ponadto w jej ramach państwa sąsiedzkie mają możliwość uczestnictwa w programach i agencjach UE, które zwiększą kontakty i współpracę pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi, co ma doprowadzić do zwiększenia poziomu wzajemnego zrozumienia oraz budowy wzajemnego zaufania. Zatem długofalowym celem EPS jest zainicjowanie pozytywnych procesów przemian polityczno-gospodarczo-społecznych w szesnastu państwach sąsiedzkich poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego, modernizację i proces reform opartych na wspólnych wartościach i interesach. Współpraca w ramach EPS uwzględnia zatem różną sytuację polityczno-gospodarczo-społeczną państw sąsiedzkich w nią zaangażowanych. Ze środków specjalnie ustanowionego dla tej polityki EIS finansowane są wspólne projekty współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, włączając w to projekty wielostronne. W ostatnim czasie wsparcie ze strony UE jest większe i lepiej ukierunkowane, ale we wszystkich aspektach tych stosunków wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Ostatnie wydarzenia oraz wyniki przeglądu EPS z 2015 r. pokazały, że wsparcie ze strony UE na rzecz reform politycznych przyniosło ograniczone skutki. Potrzebna jest na przykład większa elastyczność, gdyż szybkie zmiany w państwach sąsiedzkich oraz ich potrzeby w zakresie reform wymagają ze strony UE reakcji szybszej i lepiej dostosowanej do sytuacji. W tym procesie koordynacja działań UE, państw członkowskich oraz głównych partnerów międzynarodowych ma fundamentalne znaczenie i można ją usprawnić.

Zasadniczym problemem prawnym niniejszej publikacji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące konstrukcji prawnej i charakteru prawnego EPS. Przedstawiona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Podstawą prawną funkcjonowania EPS jest art. 8 TUE, który przyznał UE kompetencję do rozwijania „szczególnych stosunków z państwami z nią sąsiadującymi”, jednakże nie sprecyzował, za pomocą jakich instrumentów ma się ona odbywać. Oznacza to, iż decyzja w tej kwestii pozostawiona została UE. Bezsporne jest, iż EPS jest przedsięwzięciem bardzo charakterystycznym, wyróżniającym się spośród innych unijnych polityk zewnętrznych zarówno zakresem podmiotowym, jak i przedmiotowym współpracy oraz formą szczególnego zorganizowania w postaci wspólnej i kompleksowej dla całej UE polityki zewnętrznej. O ile zasady

i cele leżące u podstaw EPS nadal mają jednakowe zastosowanie do wszystkich państw sąsiedzkich i wszystkich elementów polityki, stosunki między UE a poszczególnymi państwami sąsiedzkimi pozostają zindywidualizowane. Oznacza to, iż każdy z nich korzysta z dopasowanych instrumentów funkcjonujących w ramach tej polityki. EPS stanowi dla UE zestaw instrumentów, które pozwalają dostosować podejście i koncepcję działań do indywidualnego kontekstu w państwach sąsiedzkich i ich dążeń w zakresie relacji z UE. Moim zdaniem, w przyszłości UE będzie musiała bardzo poważnie rozważyć, jak w większym stopniu różnicować swoją politykę wobec poszczególnych państw sąsiedzkich, zależnie od rozwoju sytuacji, ambicji i potrzeb obu podmiotów.

Ustanowiony w ramach EPS mechanizm funkcjonowania jest jednym z najbardziej istotnych elementów wpływających na ocenę jej charakteru prawnego. Po dokonanej analizie należy stwierdzić, iż w chwili obecnej współpraca pomiędzy UE i państwami sąsiedzkimi w ramach EPS oparta jest na **złożonej, hierarchicznej, trójelementowej i pięciostopniowej konstrukcji prawnej**. W relacjach z państwami sąsiedzkimi UE posługuje się dwoma kategoriami instrumentów, tj. instrumentami centralnymi, w skład których wchodzi umowy międzynarodowe, oraz instrumentami uzupełniającymi, do których zalicza się porozumienie niewiążące prawnie oraz rozporządzenie. Z tego powodu możemy bez cienia wątpliwości stwierdzić, iż konstrukcja prawna EPS ma charakter **złożony**, na który składają się zarówno instrumenty prawnie wiążące, jak i instrumenty zaliczane do kategorii *soft instruments*. Jednocześnie ma ona charakter **hierarchiczny**. Centralne miejsce zajmuje kompleksowa umowa międzynarodowa, jaką jest w chwili obecnej umowa stowarzyszeniowa oraz PCA. Obowiązkiwanie tego typu umowy warunkuje rozpoczęcie współpracy w ramach EPS, co oznacza, iż jej brak wyklucza taką możliwość. W instrumentach podstawowych określone zostały ogólne i ramowe zobowiązania stron. Regulują one zatem w sposób ogólny zasadnicze kwestie dotyczące współpracy bilateralnej pomiędzy UE a państwem sąsiedzkim. Stwarzają szereg wzajemnych zobowiązań. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż ich treść i budowa cechuje się daleko posuniętym podobieństwem. Dodatkowo UE zawarła z państwami sąsiedzkimi bilateralne umowy sektorowe, takie jak umowy o readmisji i umowy o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Konstrukcja prawna EPS jest jednocześnie jest **trójelementowa**, złożona z: umowy międzynarodowej, porozumienia niewiążącego prawnie oraz rozporządzenia. Umowy międzynarodowe, zarówno kompleksowe, jak i sektorowe oraz porozumienia niewiążące prawnie, również kompleksowe i sektorowe, pozwoliły na rozpoczęcie, a następnie zacieśnienie i zintensyfikowanie współpracy w ramach EPS, pomyślanej bardzo szeroko jako wspólne przedsięwzięcie wielu podmiotów: UE, państw członkowskich i oczywiście państw sąsiedzkich. W ramach EPS oba typy instrumentów tworzą pewną całość, wiążą się ze sobą bardzo ściśle i praktyczne obowiązkiwanie

instrumentów wykonawczych i uzupełniających jest uzależnione od istnienia instrumentów podstawowych. Realizacja zobowiązań zawartych w instrumentach centralnych i konkretnych działań przewidzianych w instrumentach uzupełniających jest możliwa dzięki ustanowieniu specyficznego instrumentu finansowego, za pomocą którego UE wspiera państwa sąsiedzkie w procesie reform wewnętrznych. Ustanawiając EPS, zarówno UE, jak i państwa członkowskie stworzyły skomplikowany system powiązań pomiędzy sobą i państwem sąsiedzkim, który jest czymś więcej niż tylko płaszczyzną powiązań politycznych, czy też gospodarczych. Jest również płaszczyzną powiązań prawnych bardzo szczególnego rodzaju, charakteryzującą się z jednej strony występowaniem różnorodnych pod względem formy wiążących prawnie instrumentów, a z drugiej strony występowaniem instrumentów niewiązących prawnie.

W ramach EPS ustanowiony został zatem bardzo charakterystyczny i jednocześnie niezwykle skomplikowany, **pięciostopniowy** mechanizm współpracy. Centralne i hierarchicznie najwyższe miejsce zajmuje kompleksowa umowa międzynarodowa, której istnienie warunkuje nawiązanie współpracy w ramach EPS. Dalej znajdują się umowy sektorowe, uzupełniające wzajemną współpracę o pewne szczególne obszary, które w umowie kompleksowej albo nie zostały w ogóle ujęte lub zostały ujęte, jednak w sposób bardzo ogólny. Mimo że mają one charakter samodzielny, co oznacza, iż nie są one częścią instrumentów podstawowych, to dopiero łączna analiza ich postanowień pozwala ukształtować całość relacji pomiędzy UE a państwem sąsiedzkim. Umowa kompleksowa oraz umowa sektorowa tworzą węzeł prawny łączący UE z państwem sąsiedzkim. Jak wykazano w niniejszej publikacji, nie jest to jednak grupa jednolita. Umowy te różnią się od siebie zarówno zakresem przedmiotowym współpracy, jak i podstawą prawną zawarcia. Na uwagę zasługuje fakt, iż w ramach swoich kategorii cechuje je daleko posunięte podobieństwo. Kolejną cechą je łączącą jest to, iż zawierają szereg wzajemnych zobowiązań, sformułowanych jednak w sposób ogólny, z tego powodu zawierane są umowy sektorowe, które mają za zadanie stworzenie konkretnych i szczegółowych zobowiązań w danej dziedzinie. Stanowią one zatem jakby przedłużenie i konkretyzację postanowień instrumentu podstawowego. Trzecie i czwarte miejsce w konstrukcji prawnej EPS zajmują porozumienia niewiążące prawnie, kolejno kompleksowe i sektorowe, jako instrumenty wykonawcze i uzupełniające współpracę w ramach EPS. Mimo że nie mają charakteru prawnie wiążącego, to są częścią unijnego porządku prawnego, a UE oraz państwa członkowskie są zobowiązane do interpretacji jego postanowień przy zastosowaniu zawartych w nich zapisów. Wykazują one zatem charakter *quasi*-normatywny, co oznacza, że są czymś więcej niż „zwykłe” *soft instruments*, a czymś mniej niż „twarda” norma prawna. Zajmują więc miejsce pośrednie pomiędzy nimi. Oznacza to, iż za pośrednictwem porozumień niewiązących prawnie, jako *soft instruments*, nastąpiło w ramach EPS

„wzmocnienie” prawnie wiążących zobowiązań wynikających z zawartych umów międzynarodowych, mających na celu dalszy i bardziej ambitny rozwój EPS. Umowa międzynarodowa i porozumienie niewiążące prawnie są ze sobą ściśle powiązane. Te drugie stanowią instrumenty wykonawcze i uzupełniające w stosunku do instrumentu centralnego, stanowią zatem jakby jego przedłużenie oraz cechują się daleko posuniętą unifikacją. Mimo że podczas procesu ich negocjacji zawsze są brane pod uwagę indywidualne warunki, cele, potrzeby i możliwości każdego z państw sąsiedzkich, to oparte są na „jednolitym wzorcu”. Można powiedzieć, że są one pewnego rodzaju formularzem wypełnianym przez obie strony po wspólnym uzgodnieniu jego treści. Możemy uznać je za instrumenty wykonawcze, co wynika z zapisów zawartych w ich treści, gdzie możemy znaleźć odwołanie do instrumentu centralnego i deklarację, iż za ich pomocą uczestnicy będą dążyć do implementacji jego postanowień. Piąte miejsce przypada natomiast instrumentowi finansowemu uzupełniającemu funkcjonowanie i realizację celów EPS o wymiar finansowy, który jest niezwykle istotny dla państw sąsiedzkich, z uwagi na fakt, iż wspiera je finansowo w procesie wprowadzania strukturalnych reform wewnętrznych.

Umowa stowarzyszeniowa i PCA jako instrumenty podstawowe oraz umowy sektorowe mają charakter wiążący prawnie i wraz z PD, Agendą stowarzyszeniową, Priorytetami partnerstwa, Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym oraz Partnerstwem na rzecz mobilności jako porozumieniami niewiążącymi prawnie stanowią w ramach EPS jedną całość, w ramach której umowa stowarzyszeniowa i PCA mają charakter instrumentu centralnego i podstawowego i w hierarchii pięciostopniowej znajdują się na pierwszym miejscu. Dalej znajduje się umowa sektorowa jako instrument uzupełniający, potem kompleksowe porozumienie niewiążące prawnie jako instrument uzupełniający i wykonawczy, dalej sektorowe porozumienie niewiążące prawnie, a na końcu znajduje się rozporządzenie ustanawiające EIS jako instrument finansowy. Bardzo ciekawie wyglądają powiązania prawne pomiędzy umową kompleksową i umową sektorową a porozumieniem niemającym charakteru prawnie wiążącego. Po pierwsze, podstawy prawnej przyjęcia instrumentów niewiążących prawnie można doszukiwać się w postanowieniach instrumentu podstawowego. Po drugie, stronami umowy międzynarodowej i uczestnikami porozumienia niewiążącego prawnie są te same podmioty. Po trzecie, ich zapisy nie charakteryzują się tak dużą ogólnością, jak postanowienia instrumentu podstawowego, gdyż przyjmowane są w celu sprecyzowania zawartych w nich zobowiązań. Pod względem formalnym umowy sektorowe i porozumienia niewiążące prawnie charakteryzują się daleko posuniętą unifikacją, która jednak nie wpływa na ich różnorodną treść, wynikającą z odmiennych potrzeb każdego z państw sąsiedzkich. Instrumenty centralne i instrumenty uzupełniające tworzą zatem pewną całość, wiążą się ze sobą bardzo ściśle i praktycznie obowiązują instrumentów

uzupełniających uzależnione jest od istnienia instrumentów centralnych. Całość tej trój-elementowej i pięciostopniowej konstrukcji prawnej „spina” instrument finansowy, tak bardzo potrzebny państwom sąsiedzkim, gwarantujący wsparcie finansowe ze strony UE.

Wyłącznie instrumenty centralne należy uznać za część prawa traktatowego. Tylko one spełniają wszystkie wymogi stawiane umowom międzynarodowym. W przypadku porozumień niewiążących prawnie na uwagę jednak zasługuje fakt, iż udzielenie prostej odpowiedzi, że mają one charakter wyłącznie polityczny i nie wywołują żadnych skutków prawnych, jest bardzo dużym uproszczeniem. Jak zostało udowodnione w rozdziale V, mimo iż intencją ich uczestników nie było nadanie im charakteru prawnie wiążącego, nie oznacza to, iż nie wywołują żadnych skutków prawnych. Skutek prawny porozumień niewiążących prawnie może być rozpatrywany na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, na podstawie określonych postanowień instrumentu centralnego instytucje powołane do implementacji jego postanowień mogą podejmować decyzje niezbędne w tym zakresie. Decyzje takie po wejściu w życie stają się integralną częścią unijnego porządku prawnego, co oznacza, iż po spełnieniu określonych warunków mogą wywierać skutek bezpośredni. Po drugie, na podstawie instrumentu centralnego jego strony mogą przyjąć wszelkie środki ogólne lub szczególne konieczne do wypełnienia swoich zobowiązań z ich tytułu i zapewnienia, iż cele określone w postanowieniach instrumentu centralnego zostaną zrealizowane. Zatem strony mogą przyjąć jakikolwiek środek o charakterze ogólnym lub szczególnym, mający na celu wykonanie postanowień umowy, może to być zarówno środek prawnie wiążący, jak i środek niemający charakteru prawnie wiążącego. Jak wynika z orzecznictwa TS, zwłaszcza w wyroku w sprawie *Deutsche Shell AG*, w przypadku gdy przyjęty zostanie środek niemający charakteru prawnie wiążącego, to jest on częścią porządku prawnego UE i sąd krajowy jest zobowiązany do wzięcia ich pod uwagę w każdym przypadku rozstrzygnięcia sporu, jako środek służący interpretacji postanowień umowy, na podstawie której został przyjęty. Jednak pod warunkiem bezpośredniego związku pomiędzy jego postanowieniami a postanowieniami instrumentu centralnego. Jeżeli taki związek istnieje, wówczas ten instrument, identycznie jak instrument centralny, na podstawie którego został przyjęty, staje się częścią unijnego porządku prawnego, a instytucja, która go przyjęła, staje się odpowiedzialna za jego implementację. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku EPS. Jak podkreśla A. Wyrozumska, zarówno doktryna, jak i praktyka nie wyklucza, że instrumenty prawnie niewiążące mogą wywoływać skutki prawne oraz może mieć w stosunku do nich zastosowanie prawo międzynarodowe¹²³⁴. Mimo iż niektóre z przyjmowanych porozumień, które nie są umowami międzynarodowymi, wywołują skutki prawne i nie są dla tego prawa obojętne. Co więcej, muszą one szanować

¹²³⁴ A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe...*, s. 711-714.

normy prawa międzynarodowego, zwłaszcza prawa traktatów. To związanie z prawem międzynarodowym będzie skutkowało tym, że przestają one mieć charakter czysto polityczny czy moralny. Instrumenty te posiadają charakter mieszany, z jednej strony są aktami politycznymi, a z drugiej strony są aktami prawnymi.

Zatem w świetle przedstawionego w niniejszej publikacji całokształtu rozważań na temat EPS należy wyraźnie stwierdzić, iż charakteryzuje ją wysoki poziom złożoności prawnej, hierarchiczny, trójelementowy i pięciostopniowy oraz niejednorodny – **mieszany** charakter prawny, na który składają się instrumenty wiążące prawnie i instrumenty niewiążące prawnie, zawierane oraz przyjmowane w ramach porządku międzynarodowego oraz wewnątrzunijnego. Zdaniem Autorki konstrukcja prawna, na podstawie której obecnie funkcjonuje EPS, jest zdecydowanie zbyt złożona, skomplikowana i mało przejrzysta, gdyż *de facto*, w chwili obecnej w relacjach UE – państwa sąsiedzkie stosowanych jest aż dziewięć różnych instrumentów, tj. umowa stowarzyszeniowa, PCA, umowa o readmisji, umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz, PD, Agenda stowarzyszeniowa, Priorytety partnerstwa, Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym oraz Partnerstwo na rzecz mobilności. Należałoby zatem ją uprościć. Najlepszym rozwiązaniem tej kwestii byłoby zawarcie ze państwami sąsiedzkimi umów stowarzyszeniowych lub zastosowanie przez UE postanowień art. 8 ustęp 2 TUE i zawarcie umowy sąsiedzkiej, w których w sposób kompleksowy uregulowano by całokształt relacji z państwem sąsiedzkim, tj. obejmowałaby ona swoim zakresem przedmiotowym wszystkie dotychczasowe zagadnienia, plus kwestie uregulowane w umowie o readmisji i umowie o ułatwieniach w wydawaniu wiz. Byłaby to niewątpliwie umowa bardzo obszerna, jednak jej zaletą byłoby to, iż wszystkie kwestie wzajemnej współpracy znalazłyby się w jednym, wiążącym prawnie dokumencie. W ten sposób ujednociono by kategorię instrumentów centralnych, która obejmowałaby wyłącznie jedną kompleksową umowę międzynarodową, tj. umowę sąsiedzką lub umowę stowarzyszeniową, co uzależnione byłoby od zgody obu podmiotów. W przypadku kategorii instrumentów uzupełniających UE powinna przede wszystkim w sposób bardziej efektywny wprowadzić w życie zasadę zróżnicowania i zdecydować się wyłącznie na jeden instrument kompleksowy, w miejsce obowiązujących w chwili obecnej trzech. Z każdym państwem sąsiedzkim powinna przyjąć Priorytety partnerstwa, odzwierciedlające wspólne interesy i potrzeby. Z uwagi na fakt, iż kwestie związane z migracją i mobilnością są w obszarze zainteresowania wszystkich państw sąsiedzkich, odpowiednie zapisy mogłyby znaleźć się w Priorytetach partnerstwa. Podobnie kwestia wyglądałaby z zagadnieniami dotyczącymi współpracy energetycznej, które zgodnie z zasadą zróżnicowania również mogłyby znaleźć się w zapisach tego dokumentu. Tym samym w tej grupie instrumentów, podobnie jak w przypadku instrumentów centralnych, pozostałoby wyłącznie jedno kompleksowe porozumienie niewiążące prawnie, tj. Priorytety partnerstwa.

W przypadku instrumentu finansowego – EIS – żadnych zmian prawnych UE nie musiałyby dokonywać, jedynie zastanowić się nad maksymalnym uproszczeniem procedur udzielania wsparcia, tak aby były one szybsze i lepiej ukierunkowane, oraz podjąć decyzję, tutaj z państwami członkowskimi, o zwiększeniu wsparcia finansowego skierowanego do państw sąsiedzkich. W ten sposób konstrukcja prawna mogłaby wyglądać następująco: umowa stowarzyszeniowa/umowa sąsiedzka jako instrument centralny zawarty z każdym państwem sąsiedzkim, jako instrument uzupełniający występowałyby Priorytety partnerstwa przyjęte ze wszystkimi państwami sąsiedzkimi, w miejsce obowiązujących w chwili obecnej trzech porozumień kompleksowych, tj.: PD, Agend stowarzyszeniowych oraz właśnie Priorytetów partnerstwa, jak też dwóch porozumień sektorowych, tj. Memorandum of Understanding o współpracy w sektorze energetycznym oraz Partnerstwa na rzecz mobilności, oraz rozporządzenie, na podstawie którego nadal funkcjonowałby EIS. Zatem konstrukcja prawna uległaby znacznemu uproszczeniu i stałaby się bardziej przejrzysta z uwagi na fakt, iż pozostałyby wyłącznie trzy instrumenty: kompleksowa umowa międzynarodowa, kompleksowe porozumienie niewiążące prawnie oraz rozporządzenie, na podstawie którego nadal funkcjonowałby EIS. Oznacza to jednak, iż konstrukcja prawna nadal byłaby hierarchiczna, ale złożona wyłącznie z trzech instrumentów. Jej zaletą byłoby ujednoczenie w ramach poszczególnych kategorii instrumentów współpracy z państwami sąsiedzkimi. Dzięki temu stałaby się mniej skomplikowana i bardziej przejrzysta. Charakter prawny EPS pozostałby bez zmian, tj. nadal byłby mieszany, z uwagi na fakt, iż EPS nadal złożona byłaby z instrumentów wiążących prawnie oraz *soft instruments*.

EPS jest zatem złożoną i wieloaspektową unijną polityką zewnętrzną, z uwagi na fakt, iż obejmuje swoim zakresem przedmiotowym wiele obszarów współpracy, które do czasu jej ustanowienia we wzajemnych relacjach nie występowały, oraz przyznaje państwom sąsiedzkim takie korzyści, których nie posiadają inne państwa trzecie, dotyczy to zwłaszcza ustanowienia DCFTA, czy też uczestniczenia w programach i agencjach UE. Ponadto w jej ramach funkcjonują cztery partnerstwa regionalne, co dodatkowo nie ułatwia zrozumienia mechanizmu jej funkcjonowania. Z postanowień zawartych w art. 8 TUE oraz dokonanej analizy celów i zasad funkcjonowania EPS zapisanych w Strategii, a także dokumentach ją zmieniających, pozostających jednak w bezpośrednim związku z postanowieniami zawartymi w tym artykule, wynika, iż art. 8 TUE w sposób formalny zintegrował EPS z ramami konstytucyjnymi UE. Dotyczy to zwłaszcza: art. 2 TUE, art. 3 ust. 5 TUE, art. 21 TUE oraz art. 77 ust. 2 lit. a TFUE, art. 79 ust. 3 TFUE, art. 209 ust. 1 TFUE, art. 212 ust. 2 TFUE, art. 217 TFUE oraz art. 218 TFUE.

Zdaniem Autorki EPS powinna pozostać polityką unijną, natomiast państwa członkowskie powinny starać się lepiej dostosowywać swoje działania podejmowane w ramach stosunków dwustronnych z państwami sąsiedzkimi, tak aby w jak najlepszy

sposób przyczyniać się do realizacji jej celów. Podkreślić przy tym należy, iż w tej kwestii Parlament Europejski może odegrać kluczową rolę i przyczynić się do osiągnięcia niektórych spośród najważniejszych celów tej polityki. Wyraźnie należy zaznaczyć i ocenić jak najbardziej pozytywnie fakt, iż Parlament Europejski, Komitet Regionów, a zwłaszcza jego dwie jednostki stowarzyszone CORLEAP (Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego) i ARLEM (Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych), oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny odgrywają coraz aktywniejszą i ważniejszą rolę w EPS, przyczyniając się do rozwoju dialogu politycznego i lepszego uwzględniania w ramach EPS innych aspektów współpracy. Pozwala to na wzmocnienie synergii w zakresie wdrażania założeń tej polityki i lepszej komunikacji jej celów, założeń oraz osiągnięć obywatelom państw sąsiedzkich. Wieloaspektowy, wielopodmiotowy i czasami także techniczny charakter EPS sprawia, że trudno jest przekazywać na jej temat zrozumiałe informacje. Z badania opinii publicznej przeprowadzonego w państwach sąsiedzkich w 2015 r. wynika, że UE jest pozytywnie postrzegana przez obywateli większości z nich. Jest ona utożsamiana z promowaniem praw człowieka, solidarności, dobrobytu, demokracji i wolności słowa. Wspomniane wartości i rozwój gospodarczy są postrzegane jako główne aspekty współpracy. Ten sam sondaż ukazuje jednak, że wiele osób nie czuje się dobrze poinformowanych o działaniach UE w ich krajach. Wskazuje to na potrzebę lepszego informowania obywateli tych państw na temat EPS, jej celów i instrumentów oraz osiągnięć.

Współpraca pomiędzy UE i jej państwami sąsiedzkimi w ramach EPS cechuje się powolną, aczkolwiek systematyczną ewolucją, która obecnie przybrała formę zinstytucjonalizowanej współpracy, odbywającej się na podstawie również stopniowo zmieniających się form prawnych oraz politycznych powiązań, łączących UE z państwami sąsiedzkimi. Szeroki zakres przedmiotowy i ambitne cele nadały współpracy UE z państwami sąsiedzkimi wymiar złożony i wielopłaszczyznowy z dużym jednak naciskiem położonym na rozwój współpracy regionalnej. Z powyższego powodu zapewnienie spójności treści przyjmowanych przez instytucje UE samodzielnie lub wspólnie z państwami członkowskimi jest warunkiem *sine qua non* efektywnego funkcjonowania EPS. W ostatecznym rozrachunku chodzi o to, aby UE wykazała się zdolnością do prowadzenia spójnej polityki zewnętrznej wobec swoich sąsiadów, która uzupełniałaby proces rozszerzenia, a jednocześnie skutecznie promowałaby transformację i reformy. EPS jest zatem doskonałym przykładem kompleksowego podejścia do polityki zewnętrznej. Do współpracy z sąsiadami wykorzystywane są wszystkie instrumenty i strategie polityczne, jakimi dysponuje UE. Współpraca ta łączy w sobie długoterminowe stowarzyszenie polityczne, politykę handlową, politykę sektorową i współpracę finansową ze strategiami polityki krótkoterminowej i środkami instrumentów WPZiB/WPBiO.

Pokazuje ona, w jaki sposób kompleksowe podejście może być wykorzystane do wytworzenia spójnych działań z udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów UE. Oczywiście nadal istnieje potrzeba wprowadzenia ulepszeń. UE w dalszym ciągu musi pracować nad poprawą spójności sposobu pracy poszczególnych instytucji i podmiotów w nią zaangażowanych. Jest rzeczą jasną, że w wielu dziedzinach, w szczególności w dziedzinie mobilności, w przypadku której istotne kompetencje polityczne pozostają w gestii państw członkowskich, UE musi prowadzić jeszcze bardziej zacieśnioną współpracę z państwami członkowskimi, aby wypełniały one swoje zobowiązania wynikające z tej polityki. Należy również znaleźć sposoby angażowania innych zainteresowanych podmiotów w kształtowanie tej polityki, na przykład w przygotowanie planów działań lub programów stowarzyszeniowych. Instytucje UE i państwa członkowskie powinny dążyć do jak największej spójności, która jest niezbędna dla wniesienia wartości dodanej w skali UE. Delegatury UE w państwach sąsiedzkich mogą odegrać ważną rolę w łączeniu wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz w zapewnieniu spójności i synergii działań wszystkich zaangażowanych w nią podmiotów. Jednak w tym celu będą musiały zwiększyć znaczenie swojej roli jako centralnych ośrodków informacyjnych dla organów rządowych państw sąsiedzkich, społeczeństwa obywatelskiego lub przedsiębiorstw, w zakresie tej polityki i możliwości ubiegania się o wsparcie z EIS.

Bezspornie EPS zmieniła stosunki między UE a jej sąsiadami. Od jej uruchomienia w 2004 r. kontakty polityczne stały się bardziej intensywne i widoczne. Wymiana handlowa wzrosła w tempie dwucyfrowym, czemu sprzyjał szybki proces liberalizacji i zbliżania przepisów prawnych. Pomoc UE została dostosowana do konkretnych potrzeb państw sąsiedzkich w zakresie przeprowadzanych reform, a jej wysokość w obecnych ramach finansowych została zwiększona o 38%. Niezależnie od tego osiągnięcie jej głównych celów, takich jak wspólna stabilność, bezpieczeństwo i dobrobyt, wciąż wymaga dużego nakładu pracy. W TL zostało to odzwierciedlone w formie przyznania UE kompetencji do rozwijania szczególnych stosunków z państwami sąsiadującymi poprzez dążenie do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. EPS stanowi zatem znamienity przykład przemian zachodzących nie tylko w stosunkach międzynarodowych, ale również w rozwoju prawa UE i prawa międzynarodowego. Jak słusznie pisał M. Lachs, prawo międzynarodowe i jego rozwój wywiera wpływ na rozwój i kształtowanie się danej organizacji, a organizacja, jej działalność i rozwój oddziałuje na kształtowanie i rozwój prawa w najszerszym znaczeniu¹²³⁵. EPS jest właśnie dowodem i wyrazem tej prawidłowości.

¹²³⁵ M. Lachs, *Współczesne organizacje międzynarodowe i rozwój prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, 1963, nr 12, s. 827-837.

Literatura

- Acikmese S.A., Triantaphyllou D. (eds.), *The European Union and the Black Sea. The State of Play*, New York 2016.
- Adler E., Crawford B., *Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership*, [w:] E. Adler, F. Bicchì, B. Crawford, R. Del Sarto (eds.), *The Convergence of Civilisations; Constructing the Mediterranean Region*, Toronto 2006.
- Aleksy R., *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000, vol. 13.
- Aliboni R., *Southern European Perspectives*, [w:] R. Aliboni, A. Driss, T. Schumacher, A. Tobias, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, „EuroMeSCo Paper” June 2008, no 68, <https://www.euromesco.net/publication/putting-the-mediterranean-union-in-perspective/>
- Aliboni R., *The Euro-Mediterranean Partnership: Regional and Transatlantic Challenges*, „Opinions Working Paper”, Johns Hopkins University 2005, https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm22/991Quaderns_PartnershipEuroMed_JMJordan.pdf
- Aliboni R., *Union for the Mediterranean: Building on the Barcelona acquis*, „ISS Report”, EU Institute for Security Studies 2008, No 1.
- Aliboni R., Ammor F.M., *Under the Shadow of Barcelona: From the EMP to the Union for the Mediterranean*, „EuroMeSCo” January 2009, no 77, <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/200901-EuroMeSCo-Paper-1.77.pdf>
- Allot P., *Adherence to and Withdrawal from Mixed Agreements*, [w:] D. O’Keefe, H.G. Schermers (eds.), *Mixed Agreements*, Deventer 1983.
- Andreev S.A., *The Future of European Neighbourhood Policy and the role of regional cooperation in the Black Sea area*, „Southeast European and Black Sea Studies” 2008, Vol. 8, no 2.
- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2006.
- Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wrocław 2000.
- Attinà F., Rossi R. (eds.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania 2004.
- Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd ed., Cambridge 2007.

- Aust A., *The theory and practice of informal international instruments*, „International Common Law Quarterly” 1986, no 35.
- Averre D. (ed.), *Special Issue: The EU, Russia and the shared neighbourhood: security governance and energy*, „European Security” 2010, Vol. 19, No 4.
- Aydin M., *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, Institute for Security Studies, Occasional Paper, June 2004, no 53. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/occ53.pdf>
- Backer C., *Rules and Principles and Defeasibility*, [w:] M. Borowski (ed.), *On the nature of Legal Principles*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie”, 2010, no 119.
- Balazs P., Duleba A., Schneider J., Smolar E. (eds.), *Towards a New Eastern Policy of the European Union. Eastern ENP and Relations with Russia After German Presidency*, „CFSP Policy Brief” 2007, no 2.
- Balfour R., *EU Conditionality after the Arab Spring*, „EuroMeSCo Paper” June 2012, no 16. <https://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/papersiemed-euromesco/16.-eu-conditionality-after-the-arab-spring>
- Balfour R., *The European Neighbourhood Policy's Identity Crisis*, „Euromed Survey” 2016, No 6: *European Neighbourhood Policy Review: European Union's Role in the Mediterranean*. https://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2015/Euromed%20Survey%202015_Rosa%20Balfour.pdf.
- Balfour R., *The Transformation of the Union for the Mediterranean*, „Mediterranean Politics” 2009, Vol. 14, No 1.
- Balfour R., Missiroli A., *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, „EPC Issue Paper” 2007, no 54.
- Balfour R., Rotta A., *Beyond Enlargement: the European Neighbourhood Policy and Its Tools*, „The International Spectator” 2005, no 1.
- Bałon K., *Co to jest partnerstwo strategiczne*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 34.
- Ban I., *The Black Sea region and the European Neighbourhood Policy*, Budapest 2006.
- Barbé E., Herranz-Surrallés A. (eds.), *The Challenge of Differentiation in Euro-Mediterranean Relations. Flexible Regional Cooperation or Fragmentation*, Abingdon 2012.
- Barbé E., *Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions*, [w:] J. Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague 1998.
- Barburska O., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3.
- Barburska O., Milczarek D., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: Porażka czy sukces*, Warszawa 2014.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019.

- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, wyd. 2, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Charakter prawny Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009.
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, wyd. 1, Warszawa 2012.
- Barcz J., *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony*, wyd. 2, Warszawa 2010.
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.
- Bartea A., *Looking for Coherence within the European Community*, „European Law Review” 2005, no 11.
- Bartels L., *Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements*, Oxford 2005.
- Bartels L., *The Trade and Development Policy of the European Union*, [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008.
- Basheska E., *The Good neighbourliness Condition in EU Enlargement*, „Contemporary South-eastern Europe” 2014, no 1.
- Bauer P., *The European Mediterranean Policy after the Arab Spring: Beyond Values and Interests*, „Middle East Critique” 2015, Vol. 24, No 1.
- Bechev D., Nicolaidis K., *From Policy to Polity: Can the EU’s Special Relations with its „Neighbourhood” Be Decentred?*, „Journal of Common Market Studies” 2010, no 48.
- Bechev D., Nicolaidis K., *The Union for the Mediterranean. A Genuine Breakthrough or More of the Same?*, „The International Spectator” 2008, vol. 43, no 3.
- Bendiek A., *The Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy*, SWP Comments, August 2016, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C38_bdk.pdf.
- Berdiyev B., *The EU and Former Soviet Central Asia: An Analysis of the Partnership and Cooperation Agreements*, „Yearbook of European Law” 2003, vol 22.
- Bernatowicz G., *Polityka śródziemnomorska UE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 4.
- Beveridge F., Nott S., *A Hard Look on the Soft Law*, [w:] P. Craig, C. Harlow (ed.), *Lawmaking in the European Union*, London 1998.
- Beyerlin U., Marauhun T., *International Environmental Law*, London 2011.
- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005.
- Bicchi F., *Euro-Mediterranean relations in historical perspective*, Brussels 2009.
- Bicchi F., *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*, Basingstoke 2007.

- Bicchi F., Lavenex S., *The European Neighbourhood: Between European Integration and International Relations*, [w:] K.E. Jørgensen, A.K. Aarstad, E. Driessens, K. Laatikainen, B. Tonra (eds.), *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, London 2015.
- Biscop S., *Euro-Mediterranean Security: A Search for Partnership*, Aldershot 2003.
- Biscop S., *The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security*, „Sécurité & Stratégie” 2004, no 82.
- Blockmans S., *Friend or Foe? Reviewing EU Relations with Neighbours Post Lisbon*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *The European Union's External relations. A Year After Lisbon*, „CLEER Working Paper” 2011, no 3.
- Blockmans S., *The 2015 ENP Review: A policy in suspend animation*, „CEPS Commentary” December 2015, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/2015-enp-review-policy-suspended-animation/>
- Blockmans S., *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 2017’ <https://www.ceps.eu/ceps-publications/obsolescence-european-neighbourhood-policy/>
- Blockmans S., Van Vooren B., *Revitalizing the European „Neighbourhood Economic Community”: The Case for Legally Binding Sectoral Multilateralism*, „EUI Working Paper” 2012, No 91.
- Blockmans S., Wessel R.A., *The European Union and Peaceful Settlement of Disputes in its Neighbourhood: The Emergence of A New Regional Security Actor?*, [w:] A. Antoniadis, R. Schütze, E. Spaventa (eds.), *The European Union and Global Emergencies: Law and Policy Aspects*, Oxford 2011.
- Börzel M., Tanja A., Dandashly A., Risse T., *Responses to the ‘Arabellions’: The EU in Comparative Perspective*, „Journal of European Integration” 2015, Vol. 37.
- Börzel T.A., Hüllen V. van, *One voice, one message, but conflicting goals: Cohesiveness and consistency in the European neighbourhood Policy*, „Journal of European Public Policy” 2014, Vol. 21, No 7.
- Bogdandy A. von, Bast J. von., *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2007.
- Boiten V.J., *The Semantics of „Civil”: The EU, Civil Society and the Building of Democracy in Tunisia*, „European Foreign Affairs Review” 2015, Vol. 20, No 3.
- Borkowski P.J., *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005.
- Bothe M., *Legal and Non-Legal Norms – A Meaningful Distinction in International Relations?*, „Netherlands Yearbook of International Law” 1980, vol. 11.
- Boulouis J., *Droit institutionnel des communautés*, 4^e éd., Paris 1993.
- Bouris D., Schumacher T. (eds.), *The Revised European Neighbourhood Policy: Continuity and Change in EU Foreign Policy*, Basingstoke 2017.
- Bretherton C., Vogler J., *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge 2006.

- Brodecki Z., *Idee, zasady ogólne i zasady w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Ogólne zasady prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Brownlie I., *Principles of Public International Law*, 7th ed., Oxford 2007.
- Brücker H., Schröder P.J.H., Weise Ch., *Doorkeepers and Gatecrashers: EU Enlargement and Negotiation Strategies*, „DIW Discussion Papers” 2003, no 342, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/18078/1/dp342.pdf>.
- Brunner K., *Imposing sanctions: The Not So „Normative Power Europe”*, „European Foreign Affairs Review” 2009, no. 14(2).
- Bungenberg M., *Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, „European Yearbook of International Economic Law” 2010, No 1.
- Calleja S., *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century*, London 2010.
- Cała-Wacinkiewicz E., *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007.
- Cannizzaro E. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague 2002.
- Cardwell J., *Euro-Med, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean*, „Journal of Common Market Studies” 2011, Vol. 49, No 2.
- Carreau D., *Droit international*, 8^e éd., Paris 2004.
- Carrera S., *The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration*, „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe”, Brussels, June 2011, <https://www.ceeol.com/search/book-detail?id=834220>
- Carrera S., Blockmans S., Gross D., Guild E., *The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking stock and setting policy priorities*, „CEPS Essay” 2015, no 20, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities/>
- Cartou L., Clergerie J.-L., Gruber A., Rambaud P., *L'Union européenne*, Paris 2002.
- Cassese A., *International Law*, 2nd ed., Oxford 2006.
- Cheng B., *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, London 1953.
- Chinkin C., *A Mirage in Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations Between States*, „Leiden Journal of International Law” 1997.
- Chinkin C., *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, „International Comparative Law Quarterly” 1989, Vol. 38.
- Christensen A.N., *The making of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden 2011.

- Christiansen T., *Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance?*, „Journal of European Public Policy” 2001, vol. 8, no 5.
- Christiansen T., *The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive „Institutional Balance”?*, [w:] A. Biondi, P. Eeckhout (eds.), *European Union Law after Lisbon*, Oxford 2012.
- Cichocki M.A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa czy Polityki Sąsiedztwa*, „Nowa Europa” 2010, nr 1(9).
- Cierco T. (ed.), *The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities*, Farnham 2013.
- Cieślińska J., *Partnerstwo Wschodnie – miejsce wymiaru wschodniego w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3.
- Cieśliński A., *Kompetencje Wspólnoty Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] J. Kolasa (red.), *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. II, Wrocław 1995.
- Cieśliński A., *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999.
- Cieśliński A., *Wartości Unii Europejskiej jako wartości konstytucyjne*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3469, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, t. XCI.
- Colombo R., Huber D., *The EU and Conflict resolution in the Mediterranean neighbourhood: Tackling New Realities through Old Means*, „EuroMeSCo Paper”, March 2016, nr 27, http://www.iai.it/sites/default/files/euromesco_27.pdf.
- Comelli M., *Article 8 TEU and the Revision of the European Neighbourhood Policy*, [w:] L. S. Rossi, F. Casolari (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with Existing Treaties*, Heidelberg 2014.
- Comelli M., Greco E., Tocci N., *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders Through the European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2007, no 12.
- Cortés Martin J.M., Fernández Arribas G., *The Union for the Mediterranean: Challenges and Prospects*, [w:] G. Fernández Arribas, K. Pieters, T. Takács (eds.), *The European Union's relations with the Southern-Mediterranean in the aftermath of the Arab Spring*, „CLEER Working Papers” 2013, no 3.
- Crawford G., *Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach*, „Journal of International Development” 2002, No 14.
- Crawford J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford 2012.
- Cremona M., *Coherence in European Union foreign relations law*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011.

- Cremona M., *EU Enlargement: Solidarity and Conditionality*, „European Law Review”, 2005, no 30(1).
- Cremona M., *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law*, „EUI Working Papers” 2006, no 2.
- Cremona M., *Structural Principles and their Role in EU External Relations Law*, [w:] M. Cremona (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford 2018.
- Cremona M., *The ENP and multilateralism*, [w:] S. Poli (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, London, Routledge 2016.
- Cremona M., *The European Neighbourhood Policy*, [w:] A. Ott, E. Vos, *Fifty Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, The Hague 2009.
- Cremona M., *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, „CDDRL Working Papers” 2004, no 5.
- Cremona M., *The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?*, [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008.
- Cremona M., *The Union as a Global Actor: Roles Models and Identity*, „Common Market Law Review” 2004 No 41.
- Cremona M., *Values in EU Foreign Policy*, [w:] M. Evans, P. Koutrakos, *Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford 2011.
- Cremona M., Hillion Ch., *L’Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, „EUI Working Papers. Law” 2006, No 39.
- Czapiewski T., *Bezpieczeństwo energetyczne państw Unii Europejskiej a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] J. Jartyś, A. Staszczyk (red.), *Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Pomostowość czy buforowość?*, Szczecin 2008.
- Czaplińska A., *Odpowiedzialność organizacji międzynarodowych jako element uniwersalnego systemu odpowiedzialności międzynarodowoprawnej*, Łódź 2014.
- Czapliński W., *Podstawowe zagadnienia prawa umów międzynarodowych*, Warszawa 1995.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2014.
- Dandashly A., *The EU Response to Regime Change in the Wake of the Arab Revolt: Differential Implementation*, „Journal of European Integration” 2015, Vol. 37, No 1.
- Dannreuter R., *Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no. 11.
- De Baere G., *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford 2008.

- Del Sarto R., *Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'*, „Journal of Common Market Studies” 2015, Vol. 54, No 2.
- Del Sarto R.A., Schumacher T., *From EMP to ENP: What's Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, „European Foreign Affairs Review” 2005, vol. 10.
- Delcour L., *In Need of a New Paradigm? Rethinking the European neighbourhood Policy/Eastern Partnership?*, „Eastern Partnership Review” 2015, No. 20.
- Delcour L., *The EU and Russia in Their, Contested Neighbourhood': Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, London, Routledge 2017.
- Delcourt C., *Le principe de coopération loyale entre les institutions dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe*, [w:] *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes 2006.
- De Wulf L., Maliszewska M. (eds.), *Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region*, 2009, Report for DG Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_145214.pdf.
- Dimopoulos A., *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the CCP*, „European Foreign Affairs Review” 2010, No 15.
- Dörr O. (ed.), *The Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Heidelberg 2012.
- Dolmans J.F.M., *Problems of mixed agreements*, The Hague 1985.
- Drabik L., Sobol E. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Draganeva R., Wolczuk K., *EU Law Export to the Eastern Neighbourhood*, [w:] P.J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Area*, The Hague 2012.
- Draganeva R., Wolczuk K., *The EU-Ukraine Association Agreement and the Challenges of Inter-regionalism*, „Review of Central and Eastern European Law” 2014, Vol. 39, no 3-4.
- Dreyer I., *Trade Policy in the EU's Neighbourhood. Ways forward for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, http://www.institutdelors.eu/media/i.dreyer_tradepolicyineu_neighbourhood_ne_may2012.pdf?pdf=ok.
- Dubowski T., *Partnerstwo Wschodnie – droga do unifikacji wartości, norm i standardów*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiar realnej integracji*, Warszawa 2010.
- Duke S., *Consistency, coherence and the European Union External action: the path to Lisbon and beyond*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, Cheltenham 2011.
- Dumała A., *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, nr 7.
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesny języka polskiego*, Warszawa 1996.

- Dworkin R.M., *Is Law a System of Rules?*, [w:] R.M. Dworkin (ed.), *The Philosophy of Law*, Oxford 1977.
- Dynia E., *Unia Europejska jako wspólnota wartości*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, Warszawa 2018.
- Eckes Ch., *International law as law of the EU: The role of the Court of Justice*, „CLEER Working Papers” 2010, no 6.
- Eeckhout P., *EU External Relations Law*, 2nd ed., Oxford 2013.
- Eeckhout P., *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford 2004.
- Emerson M., Kausch K., Youngs R. (eds.), *Islamist Radicalisation: The Challenge for Euro-Mediterranean Relations*, „CEPS Paperbacks” 2009.
- Emerson M., Movchan V. (ed.), *Deepening EU-Ukraine Relations: What, Why and How*, „CEPS Paperback” 2015.
- Emerson M., Noutcheva G., *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessment and Open Issues*, „CEPS Policy Brief” 2007, No 220.
- Emerson M., Youngs R. (eds.), *Political Islam and European Foreign Policy*, Brussels 2007, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/political-islam-and-european-foreign-policy-perspectives-muslim-democrats-mediterranean/>.
- Erechemla A., *Rola wybranych instrumentów prawa ochrony środowiska w zapewnieniu bezpieczeństwa walorów przyrodniczych i turystycznych obszarów przyrodniczo cennych*, http://www.pogorzedynowskie.pl/data/referaty/IVBS/ref_13_IVBS.pdf.
- Erkelens L., Blockmans S., *Setting Up the European External Action Service: An act of institutional balance*, „European Constitutional Law Review” 2013, no 8(2).
- Etienne J., *Le principe de l'équilibre institutionnel, manifestation et condition de l'État de droit*, [w:] *L'état de droit en droit international, Colloque de Bruxelles*, Paris 2009.
- Fargues P., *Demography, Migration and Revolt in the Southern Mediterranean*, [w:] C. Merlini, O. Roy, *Arab Society in Revolt – The Western Mediterranean Challenge*, Washington 2012.
- Fernandez A.H., Youngs R. (eds.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid 2005.
- Ferreira S.S., *Re-thinking the Euro-Mediterranean Relations after Arab Spring. Thinking Out of the Box: Devising New European Policies to Face the Arab Spring*, <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl414.pdf>.
- Ferrero-Waldner B., *The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument*, „European Foreign Affairs Review” 2006, no 11.
- Fierro E., *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Leiden 2014.

- Fiszer J.M. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012.
- Forsberg T., Haukkala H., *The European Union and Russia*, Basingstoke 2016.
- Fouwels M., *The European Union's Common Foreign and Security Policy and Human Rights*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 1997, no 34.
- Frankel J., *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*, Oxford 1963.
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.
- Frankowska M., *Umowa międzynarodowa. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Warszawa 1977.
- Freyburg T., Lavenex S., Schimmelfennig F., Skripka T., Wetzel A., *Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy*, „Democratization” 2011, Vol. 8, No 4.
- Furness M., *Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2013, no 18(1).
- Gaja G., *The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements*, [w:] O'Keeffe, H.G. Schermers, *Essays in European Law and Integration*, Deventer 1982.
- Galster J., Mik C., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996.
- Galster J., *Status prawny Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010.
- Gatti M., *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden 2016.
- Gatti M., Manzini P., *External representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, „Common Market Law Review” 2012, Vol. 49.
- Gaub F., Popescu P., *The EU neighbours 1995-2015: shades of grey*, EUISS Chaillot Paper, 2015, no 136, <https://www.iss.europa.eu/content/eu-neighbours-1995-2015-shades-grey>
- Gaudissart M.A., *Reflexions sur la nature et la portée du concept d'association à la lumière de sa mise en oeuvre* [w:] M.F. Tchakaloff (ed.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification*, Brussels 1999.
- Gautier P., *Essai sur la définition des traités entre États: La pratique de la Belgique aux confins du droit des traités*, Bruxelles 1993.
- Gautier P., *Horizontal coherence and the External competences of the European Union*, „European Law Journal” 2004, vol. 10(11).
- Gautier P., *Non-binding Agreements*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2006.
- Gautier P., *The Reparation for Injuries case Revisited: the Personality of the European Union*, [w:] J.A. Frowein, R. Wolfram (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, The Hague 2000.

- Gebhard C., *Coherence*, [w:] C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford 2011.
- Ghazaryan N., *Pre- and Post-Lisbon Institutional Trends in the EU's Neighbourhood*, [w:] P.J. Caldwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012.
- Ghazaryan N., *The European neighbourhood Policy and Democratic Values of the EU: A Legal Analysis*, Oxford 2014.
- Gil A., Stępniewski T., *Unia Europejska a Republika Białoruś*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999.
- Gillespie R., *A „Union for the Mediterranean” ... or for the EU?*, „Mediterranean Politics” 2008, Vol. 13, no 2.
- Gillespie R., *The UfM Found Wanting: European Responses to the Challenge of Regime Change in the Mediterranean*, [w:] F. Biacchi, R. Gillespie, *The Union for the Mediterranean*, London, Routledge 2014.
- Gold J., *Strengthening the soft international law of exchange arrangements*, „American Journal of International Law” 1983, vol. 77.
- Gomez R., *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Action in EU Foreign Policy*, Aldershot 2003.
- Górski M., *Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Aspekty prawne i instytucjonalne*, wyd. 1, Warszawa 2012.
- Gower J., Timmins G. (eds.), *The European Union, Russia and the Shared Neighbourhood*, London Routledge 2010.
- Grabowska G., *Prawo dyplomatyczne państw w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi*, Katowice 1980.
- Grabowska S. (red.), *Nauka o polityce. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2015.
- Groux J., Manin P., *The European Communities un the International Order*, Brussels 1984.
- Grzeszczak R., *Zasada demokracji jako zasada ogólna prawa wspólnotowego*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Grzymiski J., *Granice Europy w wyobrażeniach i praktykach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3(45).
- Gstöhl S., *The Contestation of Values in the European Neighbourhood Policy: Challenges of Capacity, Consistency and Competition*, [w:] S. Poli (ed.) *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, London, Routledge 2016.
- Gstöhl S., *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective: Models, Challenges, Lessons*, London, Routledge 2016.

- Gstöhl S., Lannon E., *The Neighbours of the European Union's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, London 2015.
- Gstöhl S., Lannon E. (eds.), *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for Cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*, London 2015.
- Gstöhl S., Schunz S. (red.), *Theorizing the European Neighbourhood Policy*, London, Routledge 2017.
- Hakura F.S., *The Euro-Mediterranean Policy: The Implications of the Barcelona Process*, „Common Market Law Review” 1997, No 34.
- Hanelt C., Möller A., *How the EU can support change in North Africa?*, Gütersloh 2011.
- Hanf D., *The European Neighbourhood Policy in the Light of the New „Neighbourhood Clause” (Article 8 TEU)*, [w:] E. Lannon (ed.), *Challenges of the European Neighbourhood Policy*, Brussels 2011.
- Harpaz G., *Approximation of laws under European neighbourhood Policy: The Challenges that Lie Ahead*, „European Foreign Affairs review” 2014, Vol. 19, No 3.
- Hartley T.C., *International Agreements and the Community Legal System*, „European Law Review” 1983, Vol. 8.
- Hausner J., *Nauka o polityce: przewodnik do studiowania przedmiotu*, Kraków 1983.
- Heliskoski J., *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague-London-New York 2001.
- Heliskoski J., *The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements*, „Nordic Journal of International Law” 2000, No 69.
- Helwig N., Ivan P., Kostanyan H., *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the first two years of the EEAS*, Brussels 2013, http://aei.pitt.edu/47683/1/EEAS_2_years_on.pdf.
- Henderson K., Weaver C. (eds.), *The Black Sea Region and EU Policy: The Challenge of Divergent Agendas*, Hampshire 2010.
- Henökl T., Stemberger A., *EU Policies in the Arab World: Update and Critical Assessment*, „European Foreign Affairs Review” 2016, Vol. 21, No 2.
- Herlin-Karnell E., *EU Values and the Shaping of the International Context*, [w:] D. Kochenov, F. Amtenbrik (eds.), *European Union's Shaping of the International Order*, Cambridge 2013.
- Hertog L., Stross S., *Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, „European Foreign Affairs Review” 2013, Vol. 18, No 3.
- Heusgen Ch., *Implementing the European Security Strategy*, [w:] S. Biscop (ed.), *Audit of the European Strategy*, „Egmont Paper” 2004, no 3.

- Hillion C., *Institutional Aspects of the Partnership Between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine*, „Common Market Law Review” 2000, vol. 37.
- Hillion C., *Mixity and coherence in EU external relations: the significance of the „duty of cooperation”*, „CLEER Working Papers” 2009, no 2.
- Hillion C., *The Copenhagen Criteria and their Progeny*, [w:] C. Hillion (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford 2004.
- Hillion C., *The EU Mandate to Develop a Special Relationship with its (Southern) Neighbours*, [w:] G. Fernández Arribas, K. Pieters, T. Takács (eds.), *The European Union’s Relations with the Southern-Mediterranean in Aftermath of the Arab Spring*, „CLEER Working Paper” 2013, no 3.
- Hillion C., *The EU Mandate to Develop a “Special Relationship” with its (Southern) Neighbours*, [w:], G. Fernández Arribas, K. Pieters, T. Takács, *The European Union’s Relations with the Southern-Mediterranean in Aftermath of the Arab Spring*, „CLEER Working Paper” 2013, no 3.
- Hillion C., *The EU’s Neighbourhood Policy towards Eastern Europe*, [w:] A. Dashwood, M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge 2008.
- Hillion C., *The Neighbourhood Competence under Article 8 TEU*, „European Policy Analysis” 2013, no 3.
- Hillion C., *Tous pour un, un pour tous Coherence in the External Relations of the European Union*, [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008.
- Hillion C., Koutrakos P. (eds.), *Mixed Agreement Revised*, Leiden 2010.
- Hillion C., Mayhew A., *The Eastern Partnership: Something New or Window-Dressing*, „SIE Working Paper” 2009, no 109.
- Hoekman B., *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, „EUI Working Papers” 2016, No 29.
- Hoekman B., Jensen J., Tarr D., *A Vision for Ukraine in the World Economy: Defining a Trade Policy Strategy that Leverages Global Opportunities*, „Journal of World Trade” 2014, Vol. 48, No 4.
- Hoffmann L., *The Partnership and Co-operation Agreement (PCA) between Ukraine and the EU – Idea and Reality*, [w:] L. Hoffmann, F. Möllers (eds.), *Ukraine on the Road to Europe*, New York 2001.
- Hoffmeister F., *The European Union’s Common Commercial Policy a Year after Lisbon – See Change or Business as Usual?*, [w:] P. Koutrakos (ed.), *The European Union’s External Relations a Year after Lisbon*, „CLEER Working Papers” 2011, No 3.

- Hollis D.B., Aust A. (eds.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford 2012.
- Hollis R., *No friend of democratization: Europe's role in the Genesis of the Arab Spring*, „International Affairs” 2012, Vol. 88, No 1.
- Horst J., Jünemann A., Rothe D. (eds.), *Euro-Mediterranean Relations after the Arab Spring, Persistence in Times of Change*, London, Routledge 2016.
- Howorth J., *EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers*, „Contemporary Security Policy” 2016, vol. 37, no 3.
- Inayeh A., Forbrig J. (eds.), *Reviewing the European Neighbourhood Policy: Eastern Perspectives*, Washington D.C. 2015, www.gmfus.org/publications/reviewing-european-neighbourhood-policy-eastern-perspectives.
- Inglis K., *EU Enlargement: Membership Conditions Applied to Future and Potential Member State's*, [w:] S. Blockmans, A. Łazowski (eds.), *The European Union and its Neighbours: A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisations, Partnership and Integration*, The Hague 2006..
- Jacobs F., *The Internal Legal Effects of EU's agreements*, [w:] A. Arnulf, C. Barnard, M. Dougan, E. Spaventa, *A constitutional order of States? Essays in EU Law in honour of A. Dashwood*, London 2011.
- Jacobs G., *The Law of the External Relations of the EC*, [w:] M. Hilf, G. Jacobs, *The European Community and the GATT*, Deventer 1986.
- Jacqué J.P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4^e éd., Paris 2006.
- Jagiello B., *Europejska Polityka Sąsiedztwa jako element nowej regionalizacji w skali europejskiej i globalnej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012.
- Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.
- Jartyś J., Staszczuk A. (red.), *Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Pomostowość czy buforowość?*, Szczecin 2008.
- Jasudowicz T., *O zasadach ogólnych prawa uznanych przez narody cywilizowane – garść refleksji*, [w:] C. Mik (red.), *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*, Toruń 1997.
- Jesień L., *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, „PISM Strategic Files” June 2008, no 3.
- Johansson-Nougés E., *A “ring of friends”? The implications of the European Neighbourhood Policy for Mediterranean, Mediterranean Politics”* 2004, vol. 9, no 2.
- Jóźwik B., Sagan M., Stępniewski T. (red.), *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, z. 4.
- Jünemann A., *Civil Society, Its Role and Potential in the new Mediterranean Context: Which EU Policies*, „IEMedObsFocus. European Observatory of Euro-Mediterranean Policies” 2012, No 86/5, <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2014-1-page-58.htm#>.

- Juncos A., Whitman R., *Europe as a regional Actor: Neighbour lost?*, „Journal of Common Market Studies” 2015, Vol. 53.
- Jurcewicz A., *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.
- Kabat-Rudnicka D., *Soft Law w Unii Europejskiej*, [w:] B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak (red.), *Ius Cogens i Soft Law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, Kraków 2017.
- Kaca E., Sobják, K. Zasztowt, *Learning from Past Experiences: Ways to Improve EU Aid on Reforms in the Eastern Partnership*, PISM Report, 2014, https://www.pism.pl/files/?id_plik=17080.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Dążąc do zapewnienia większej efektywności Europejskiej Polityce Sąsiedztwa – propozycje zmian w zakresie funkcjonowania unijnej polityki sąsiedztwa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5, nr 1.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *European Union-Belarus relations within the framework of the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Księga Jubileuszowa w siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, t. C/2, Wrocław 2015.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Instrumenty wsparcia finansowego krajów partnerskich w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2015, nr 5.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Mobility partnership: an effective instrument of cooperation between the European Union and neighbouring countries in the area of mobility?*, [w:] B. Mielnik (red.), *The consequences of Membership in the EU for new Member States: structural, political and economic changes*, Wrocław 2017.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Plan Działania – instrument realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na przykładzie państw Europy Wschodniej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3550, „Przegląd Prawa i Administracji” 2013, t. 95.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu – nowa forma współpracy gospodarczej Unii Europejskiej z krajami partnerskimi Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2016, Nr 22.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Pojęcie umowy międzynarodowej w prawie Unii Europejskiej: uwagi do postanowienia Sądu z 28.02.2017 r., T-192/16, NF przeciwko Radzie Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, t. 12.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Prawa człowieka jako zasada uniwersalna: współpraca Unii Europejskiej z krajami partnerskimi w ramach Europejskiej polityki sąsiedztwa*, [w:] B. Mielnik (red.), *Z problematyki prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego: księga poświęcona pamięci doktora Macieja Lisa*, Wrocław 2018.

- Kalicka-Mikołajczyk A., *Prawne i ekonomiczne aspekty stowarzyszenia państw pozaeuropejskich ze Wspólnotą Europejską*, Wrocław 2005.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Prawo legacji Unii Europejskiej*, [w:] B. Mielnik, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Podmiotowość w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2013.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *The good neighbourliness principle in relations between the European Union and its Eastern European neighbours*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2019, No 9.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *The MADAD Fund – the European Union Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*, „Silesian Journal of Legal Studies” 2016, no 8.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Wartości w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, Warszawa 2018.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Współpraca transgraniczna między Unią Europejską i państwami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015.
- Kaliq U., *The External Action of the European Union under the Treaty of Lisbon*, [w:] M. Trybus, L. Rubini, *The Treaty of Lisbon and the Future of the European Law and Policy*, Cheltenham 2012.
- Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007.
- Kamiński S., Bil I., *Europejska Polityka Sąsiedztwa, wyzwania i rekomendacje*, Warszawa 2007.
- Kamiński T., *Uwagi na tle charakteru prawnego Memorandum of Understanding i proliferacji sądownictwa międzynarodowego*, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, Wrocław 2007.
- Kapuśniak T., *Polityka Unii Europejskiej w regionie Morza Czarnego*, [w:] T. Kapuśniak (red.), *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, Lublin 2010.
- Kauch K., Youngs R., *The end of the Euro-Mediterranean vision*, „International Affairs” 2009, no 85(5).
- Kaunert C., Léonard S. (eds.), *European Security Governance and the Neighbourhood After the Lisbon Treaty*, London, Routledge 2014.
- Każmierczyk S., *Próba typologii stosunków prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1313, „Prawo” 1992, t. CCVI.
- Kelsen H., *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, „Recueil des cours de l’Académie de droit international” 1926, t. IV.
- Kempe I., *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no 4.

- Kenig-Witkowska M., *Soft Law w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Uwagi na marginesie katalogu źródeł prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.
- Keohane R.O., *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*, „GARNET Working Paper” 2006, no. 9.
- Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd ed., Basingstoke 2014.
- Kimber A., Halliste E., *EU-related Communication in Eastern partnership Countries*, „Eastern Partnership Review” 2015, No 25.
- Kirova I., Freizer S., *Civil Society Voices: How the EU Should Engage its Eastern Neighbours*, Brussels, May 2015, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/civil-society-voices-how-eu-should-engage-its-eastern-neighbours>.
- Klabbers J., *Informal Instruments before the European Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1994, vol. 31.
- Klabbers J., *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, [w:] M. Koskaniemi (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague 1998.
- Klabbers J., *The Concept of Treaty in International Law*, London 1996.
- Klabbers J., *The Redundancy of Soft Law*, „Netherlands Journal of International Law” 1996, vol. 65, no 2.
- Kleimann D., *Taking Stock: EU Common Commercial Policy in the Lisbon Area*, „CEPS Working Document” 2001, No 346.
- Kleizen B., *Mapping the involvement of the European Parliament in EU External relations – a legal and empirical analysis*, „CLEER Papers” 2016, no 4.
- Knio K., *The European Union’s Mediterranean Policy: Model or Muddle?*, Basingstoke 2013.
- Kochenov D., *The Eastern Partnership, The Union for the Mediterranean and the remaining Need to Do Something with the ENP*, „CRCEES Working Papers” 2009, No 1.
- Kochenov D., *The ENP Conditionality: Pre-Accession Mistakes Repeated*, [w:] L. Delcour, E. Tulmets (eds.), *Pioneer in Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden 2008.
- Kochenov D., *The Internal Aspects of Good Neighbourliness in the EU: Loyalty and Values*, „University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series” 2015, no 13.
- Kochenov D., *The issue of values*, [w:] P. Van Elsuwege, R. Petrov (eds.), *Legislative Approximation and Application of the EU Law in the Eastern neighbourhood of the European Union. Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge 2014.
- Koenig N., *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?*, „IAI Working Paper, Istituto Affari Internazionali” 2013, No 11.
- Kolasa J., *Pojęcie współczesnej organizacji międzynarodowej*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1981, nr 2-3.

- Konarzewska A., *Strategia Unii Europejskiej wobec Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 5-6.
- Kostanyan H., *Examining the discretion of the EEAS: What power to act in EU-Moldova association agreement?*, „The European Foreign Affairs Review” 2014, no 19(3).
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korosteleva E., *Evaluating the role of partnership in the European neighbourhood Policy: The Eastern neighbourhood*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, Vol. 4, No 3.
- Korosteleva E., *The European Union and its Eastern Neighbours. Towards a More Ambitious Partnership?*, Abingdon 2012.
- Korosteleva E. (ed.), *Eastern Partnership: A New Opportunity for the Neighbours*, London 2013.
- Korosteleva E. (ed.), *Special Issue: The Eastern Partnership Initiative*, „East European Politics” 2011, Vol. 27, No. 1.
- Korosteleva E., Natorski M., Simão L. (eds.), *Special Issue: The European Neighbourhood Policy in the Eastern Region: The Practices Perspective*, „East European Politics” 2013, Vol. 29, No. 3.
- Koskenniemi M., *General Principles: Reflexions on Constructivist Thinking in International Law*, [w:] M. Koskenniemi (ed.), *Sources of International Law*, Dartmouth 2000.
- Kostadinova V., *The European Commission and the Transformation of EU Borders*, Basingstoke 2017.
- Kostanyan H., *Examining the discretion of the EEAS: What power to act in the EU-Moldova association agreement?*, „European Foreign Affairs Review” 2014, Vol. 19, No. 3.
- Kostanyan H., *The Civil Society Forum of the Eastern Partnership: Four Years on Progress. Challenges and Prospects*, „CEPS Special Report” 2014, no 81.
- Kostanyan H., Meister S., *Ukraine, Russia, and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process*, „CEPS Working Document” 2016, No 432.
- Kostanyan H., Orbie J., *The EEAS discretionary power within the Eastern Partnership: In search of the highest possible denominator*, „Journal of Southeast European and Black Sea Studies” 2013, no 13(1).
- Kostanyan H., Vandecasteele B., *The EuroNest Parliamentary Assembly: The European Parliament as a Socializer of its Counterparts in the EU's Eastern Neighbourhood?*, „EU Diplomacy Paper” 2013, no 5.
- Kostrzewa-Myszona K., *Wprowadzenie do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Koutrakos P., *The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure*, „European Foreign Affairs Review” 2002, No 7.
- Koutrakos P., *The Non-Proliferation Policy of the European Union*, [w:] M. Evans, P. Koutrakos, *Trade, Foreign Policy and Defence*, Oxford 2001.

- Koutrakos P. (eds.), *Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford 2011.
- Kowalik-Bończyk K., Szwarc-Kuczer M., *Traktat z Lizbony – reforma czy jej pozory*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 1.
- Kozłowski A., *Istota zasad ogólnych prawa i orzeczeń sądów międzynarodowych jako źródła prawa międzynarodowego*, [w:] J. Kolasa (red.), *Istota źródła w porządku prawa międzynarodowego*, Wrocław 2016.
- Krajewski M., *External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy*, „Common Market Law Review” 2005, No 42.
- Krajewski M., *The Reform of the Common Commercial Policy*, [w:] A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *European Union after Lisbon*, Oxford 2012.
- Krapiec M.A., *O ludzką politykę*, Lublin 1998.
- Kratochvil P. (ed.), *The European Union and Its Neighbourhood. Policies, Problems and Priorities*, Prague: Institute of International Relations, 2006.
- Kratochvil P., Tulmets E., *Constructivism and Rationalism in EU External Relations. The Case of the European Neighbourhood Policy*, Baden-Baden 2010.
- Krzan B., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wrocław 2013.
- Kuczała A., *Sąsiad a jednak obcy. Polityka migracyjna w relacjach euro-śródziemnomorskich*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa w regionie śródziemnomorskim*, Bielsko-Biała 2012.
- Kuijper P.J., *International responsibility for EU Mixed Agreements*, [w:] Ch. Hillion, P. Koutrakos (eds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, London 2010.
- Kukułka J., *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992.
- Kurzeja E., *Działania Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego w sprawie pokoju izraelsko-palestyńskiego. Zarys problematyki*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa w regionie śródziemnomorskim*, Bielsko-Biała 2012.
- Kuźniar R., *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Halizak, S. Parzymies, *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Kuźniar R., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza. Struktura. Dynamika*, Warszawa 2000.
- Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa 2006.
- Landauburu E., *From Neighbourhood to Integration Policy: Are there concrete alternatives to enlargement?*, „CEPS Policy Brief” 2006, no 95.
- Lasok D., *Prawo Unii Europejskiej*, t. 1-2, Toruń 1999.

- Langbein J., Börzel T.A. (eds.), *Special Issue: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood*, „Europe Asia Studies” 2013, Vol. 65, No. 4.
- Lannon E. (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Brussels 2012.
- Lannon E., Inglis K., Haeneblacke T., *The Many Faces of the EU Conditionality in Pan-Euro Mediterranean Relations*, [w:] M. Maresceau, E. Lannon (eds.), *The EU's Enlargement and the Mediterranean Strategies. A Comparative Analysis*, Basingstoke 2001.
- Lannon E., Van Elsuwege P., *The Eastern Partnership: Prospects of a New Regional Dimension within the European neighbourhood Policy*, [w:] E. Lannon, *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Bruxelles 2012.
- Larik J., *Entrenching Global Governance: The EU's constitutional objectives caught between a sanguine world view and a daunting reality*, [w:] B. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters (eds.), *The Legal Dimension of Global Governance, What Role for the EU?*, Oxford 2013.
- Larik J., *Much More than Trade: The Common Commercial Policy in Global Context*, [w:] M. Evans, P. Koutrakos (eds.), *Beyond the Established Legal Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford 2011.
- Lauterpacht H., *The Development of International Law by International Court*, Cambridge 2011.
- Lavenex S., Schimmelfennig F. (ed.), *Democracy Promotion in the EU's Neighbourhood. From Leverage to Governance?*, London, Routledge 2013.
- Leal-Arcas R., *The European Community and Mixed Agreements*, „European Foreign Affairs Review” 2001, no 6.
- Lehne S., *Time to Reset the European Neighbourhood Policy*, „Carnegie Europe” February 2014, https://carnegieendowment.org/files/time_reset_enp.pdf.
- Leino P., Petrov R., *Between Common Values and Competing Universals: The Promotion of the EU's Common Values through the European Neighbourhood Policy*, „European Law Review” 2009, no 15.
- Lenaerts K., *Wartości Unii Europejskiej a pluralizm konstytucyjny*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, Nr 9.
- Lenaerts K., Corthouts T., *On birds and hedges*, „European Law Review” 2006, Vol. 33, No 3.
- Lenaerts K., Smijter E. de., *The European Union as an Actor under International Law*, „Yearbook of European Law” 1999/2000.
- Lenaerts K., Van Nuffel P., *European Union law*, 3rd ed., London 2011.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, vol. LX.

- Lewis A., *What is the Agreement on Partnership and Co-operation?*, [w:] A. Lewis (ed.), *The EU and Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, London 2002.
- Licari J., *The Euro-Mediterranean Partnership: Economic and Financial Aspects*, „Mediterranean Politics” 1998, Vol. 3, No. 1.
- Lis E., *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, Vol. XXV, nr 1.
- Lucarelli S., *Values, Principles, Identity and the European Union Foreign Policy*, [w:] S. Lucarelli, I. Manners (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London 2006.
- Lyubashenko I., *Europejska Polityka Sąsiedztwa wobec państw Europy Wschodniej*, Toruń 2012.
- Ładosz J., *Podstawy nauk politycznych*, Katowice 1971.
- Łapaj J., *Inicjatywa partnerstwa euro-śródziemnomorskiego a działania Unii Europejskiej na rzecz rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa w regionie śródziemnomorskim*, Bielsko-Biała 2012.
- Łazowski A., *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3.
- Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000.
- MacLeod I., Hendry I.D., Hyett S., *The external relations of the European Communities*, Oxford 1996.
- Magen K., *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, „Columbia Journal of European Law” 2006, no 12.
- Mahncke D., *The Logic of the EU Neighbourhood Policy*, [w:] D. Mahncke, S. Gstöhl (ed.), *Europe's near abroad: promises and prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Brussels 2008.
- Mahncke D., Gstöhl S. (eds.) *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, „College of Europe Studies” 2008, Vol. 4.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Założenia Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE – przełom czy stagnacja*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2.
- Mälksoo M., *From the ESS to the EU Global Strategy: External policy, internal purpose*, „Contemporary Security Policy” 2016, Vol. 37, no 3.
- Manoli P., *Political Economy aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, Vol. 4, No 2.
- Manoli P., *Regional Cooperation in the Black Sea. Building an inclusive, innovate, and integrated region*, Mytilene 2014.

- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011.
- Maresceau M., *A Typology of Mixed Bilateral Agreements*, [w:] Ch. Hillion, P. Koutrakos, *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, London 2010.
- Maresceau M., *Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union européenne*, [w:] C. Blaumann (ed.), *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles 2013.
- Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.
- Matz-Lück N., *Conflicts between treaties*, [w:] R. Berhardt, S. Macalister-Smith (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1485?rkey=uOhZpi&result=5&prd=EPIL>.
- Maurer H., Simao L., *From regional power to global power? The European neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, [w:] A. Boening, J. Kramer, A. Van Loon, *Global Power Europe*, Vol. 1: *Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, Berlin 2013.
- McGoldrick D., *International Relations Law of the European Union*, London 1997.
- Menkes J., *Soft law i ius cogens a prawo międzynarodowe*, [w:] B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak (red.), *Ius Cogens i Soft Law. Dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, Kraków 2017.
- Menkes J., Wasilkowski A., *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, wyd. 1, Warszawa 2004.
- Meunier S., Nicoladis K., *The European Union as a Trade Power*, [w:] C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2005.
- Mielnik B., *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008.
- Mik C., *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 26.
- Mik C., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, [w:] K. Klafkowska-Waśniowska, M. Mataczyński, R. Sikorski (red.), *Problemy polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa Profesora Mariana Kępińskiego*, Warszawa 2012.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000.
- Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. II, Warszawa 2019.
- Mik C., *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. wobec konstytucjonalizacji traktatów*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszon-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej*, Warszawa 2009.
- Mik C., Czapliński W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.

- Milczarek D., *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.
- Milczarek D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005.
- Miltner P., *The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: A Comparative Analysis*, Natolin Best Master Thesis, 02/2010, www.coleurope.eu/system/files_force/thesis/miltner.pdf?download=1,
- Mircea B., *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, „College of Europe” 2008, no 7.
- Mocanu O., *Some considerations on the intergovernmental dimension of the European Neighbourhood Policy*, „Eastern Journal of European Studies” 2013, Vol. 4, No 2.
- Möldner E., *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2012, Vol. 2.
- Müller P., *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict: The Europeanization of National Foreign Policy*, London 2011.
- Nahlik S.E., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1975.
- Neframi E., *International responsibility of the European Community and of their Member States under Mixed Agreements*, [w:] E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Alphen aan den Rijn 2002
- Neframi E., *Mixed Agreements as A Source of European Union Law*, [w:] E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden 2012.
- Neuwahl N., *Mixed agreements: Analysis of the Phenomenon and Their legal Significance*, Florence 1988.
- Neuwahl N., *Shared powers or incombined competence? More on mixity*, „Common Market Law Review” 1996, Vol. 33.
- Niedźwiedź M., *Komentarz do art. 205*, [w:] A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012.
- Niedźwiedź M., *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Nielsen K.L., Vilson M., *The Eastern Partnership: Soft Power Strategy or Policy Failure?*, „European Foreign Affairs Review” 2013, no 19(2).
- Noutcheva G., Pomorska K., Bosse G., *The EU and its neighbours: Values versus security in European foreign policy*, Manchester, 2013.
- Nowosad B., *Europejska Polityka Sąsiedztwa – geneza i zasady*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa w regionie śródziemnomorskim*, Bielsko-Biała 2012.
- Nuttal S., *Coherence and Consistency*, [w:] C. Hill, M. Smith (eds.), *International Relations and the EU*, Oxford 2005.

- Nuttall S.J., *European Political Co-Operation*, Oxford 1992.
- Oeter S., *Article 21: The principle and Objectives of the Union's External Action*, [w:] H.J. Blanke, S. Mangiamelli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Berlin 2013.
- O'Keeffe D., Schermers H.G. (eds.), *Mixed Agreements*, Deventer 1983.
- Opalek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, Treaty Handbook*, Nowy Jork 2012, <https://treaties.un.org/doc/source/publications/thb/english.pdf>.
- Pace M., *The EU's Interpretation of the Arab Uprisings: Understanding the Different Visions about Democratic Change in EU-MENA Relations*, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52, No 5.
- Pace M., *The Politics of Regional Identity: Meddling with the Mediterranean*, London 2005.
- Pace M., Schumacher T. (eds.), *Conceptualising Cultural and Social Dialogue in the Euro-Mediterranean Area: A European Perspective*, London 2007.
- Pace M., Seeberg P. (eds.), *The European Union's Democratization Agenda in the Mediterranean*, London 2010.
- Parkes R., A. Sobják, *Understanding EU Action during „Euromaidan”: Lessons for Next Phase*, „PISM Strategic File” 2014, No. 5(41).
- Parzymies S., *Unia dla Śródziemnomorza a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Pasierbiak P., *Finansowane europejskiej polityki sąsiedztwa*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Patten C., Solana J., *Joint Letter on Wider Europe*, www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf.
- Pavoni R., *Controversial aspects of the interaction between international and EU law in environmental matters: direct effects and Members State's unilateral measures*, [w:] E. Morgera, *The EU External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge 2012.
- Pazik A., *Rola Francji w tworzeniu i pogłębianiu współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami arabskimi basenu Morza Śródziemnego*, [w:] A. Barcik, R. Jankowska, G. Libor (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa w regionie śródziemnomorskim*, Bielsko-Biała 2012.
- Pech L., *Promoting the Rule of Law Abroad: On the EU's Limited Contribution to the Shaping of an International Understanding of the Rule of Law*, [w:] D. Kochenov, F. Amtenbrik, *The European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge 2012.

- Pellet A., *International Organisations are not definitely the States. Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organisations*, [w:] M. Ragazzi (ed.), *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir I. Brownlie*, Leiden 2013.
- Perkowski M., *Ewolucja podmiotowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform: Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga z sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004.
- Perkowski M., *Kształtowanie się podmiotowości prawa międzynarodowego*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
- Perkowski M., *The European Union's Eastern Partnership. Selected issues and thoughts*, [w:] M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Białystok 2009.
- Pescatore P., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur innergemeinschaftlichen Wirkung völkerrechtlicher Abkommen*, Baden-Baden 1986.
- Pescatore P., *Les Relations Extérieures de la Communauté Européenne*, The Hague 1961.
- Pescatore P., *L'application judiciaire des traités internationaux*, Luxembourg, Office des Imprimés de l'État, 1960.
- Peters J. (ed.), *Europe and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, Lanham 2012.
- Petersen J., Aspinwall M., Damro C., Boswell C., *The Consequences of Europe: Multilateralism and the New Security Agenda*, Edinburgh Europa Institute, „Mitchell Working Paper Series” 2008, no 3.
- Petrov R., *Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further speculation?*, „EUI Working Papers” 2008, No 17.
- Petrov R., *The New Generation of the European Union Association Agreements with Ukraine, Moldova and Georgia*, <http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/THE%20NEW%20GENERATION%20OF%20THE%20EUROPEAN%20UNION%20-%20Petrov.pdf>.
- Petrov R., *The Partnership and Cooperation Agreements with the Newly Independent States*, [w:] A. Ott, K. Inglis (eds.), *Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process*, The Hague 2002.
- Petrov R., *The Principle of Good Neighbourliness and the European Neighbourhood Policy*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2617190.
- Petrov R., Van Elsuwege P. (eds.), *Legislative Approximation and Application of the EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge 2014.

- Petrova I., Raube K., *Euronest: What Drives Inter-Parliamentary Cooperation in the Eastern Partnership*, „European Foreign Affairs Review” 2016, vol. 21, no 1.
- Piet R., Simão L. (eds.), *Security in Shared Neighbourhoods Foreign Policy of Russia, Turkey and the EU*, Basingstoke 2016.
- Pieters K., *Deep and Comprehensive Free trade Agreements: Liberalisation of goods and services between the Mediterranean neighbours and the EU*, „CLEER Working Paper” 2013, no 3, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41405/RSCAS_2016_29.pdf?sequence=1.
- Pieters K., *The Mediterranean Neighbours and the EU Internal Market: A Legal Perspective*, The Hague 2010.
- Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Pikuła Ł.J., *Aksjologia Unii Europejskiej w świetle źródeł, wykładni i instytucji*, Toruń 2015.
- Piontek E., *Ukraine*, [w:] S. Blockmans, A. Łazowski (eds.), *The European Union and its neighbours. A legal Appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration*, The Hague 2006.
- Piris J.C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010.
- Piskorska B., *Nowa Strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki zagranicznej Unii Europejskiej w jej sąsiedztwie*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015, nr 4.
- Piskorska B., *Synergia Czarnomorska: zbliżenie państw regionu Morza Czarnego do Unii Europejskiej*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Podbielski M., *Ramy instytucjonalne oraz cele Partnerstwa Wschodniego*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010.
- Poli S., *Promoting EU values in the neighbourhood through EU financial instruments and restrictive measures*, [w:] S. Poli (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, London, Routledge 2016.
- Portela C., Raube K., *(In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies. Paper presented at the European Studies Associations Bi-annual Convention*, Los Angeles, 2009.
- Prodi R., *A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability*, wystąpienie podczas Sixth ECSA – World Conference, Brussels, 5-6 December 2002, www.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm.
- Puetter U., *The Latest Attempt at Institutional Engineering: The Treaty of Lisbon and Deliberative Intergovernmentalism in EU Foreign and Security Policy*, [w:] P.J. Cardwell, *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Area*, The Hague 2012.

- Raik K., *Between Conditionality and Engagement: Revisiting the EU's Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood*, „FIIA Brief Paper” 2011, no 80.
- Random House Unabridged Dictionary*, 2nd ed., New York 2005.
- Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002.
- Reiker P., *The European Neighbourhood Policy: An instrument for security community building*, „NUPI Working Paper” 2014.
- Reynaert V., *The European Union's Foreign policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2012, vol. 7.
- Rieker P. (ed.), *External Governance as Security Community Building*, Basingstoke 2016.
- Roessler F., *Law, De facto Agreements and Declarations of Principle of International Economic Relations*, „German Yearbook of International Law” 1978.
- Rogers N., Peers S., *EC Readmission Agreements*, [w:] N. Rogers, S. Peers (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Leiden 2007.
- Rogoff A., *The International Legal Obligation of Signatories to an Unratified Treaty*, „Main Law Review” 1980.
- Ronek G., *Synergia Czarnomorska – cele, dziedziny współpracy, implementacja*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012.
- Rosas A., *Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice: Implications for International Environmental Law in the European Union*, „International and Comparative Law Quarterly” 2011, Vol. 60, no 3.
- Rosas A., *The European Union and Fundamental Rights/Human Rights*, [w:] C. Krause, M. Scheinin, *International Protection of Human Rights. A Textbook*, Turku 2009.
- Rosas A., *The European Union and Mixed Agreements*, [w:] A. Dashwood, Ch. Hillion (eds.), *The General Law of the EC External Relations*, London 2000.
- Rossi R., *The European Neighbourhood Policy in Perspective*, [w:] F. Attinà, R. Rossi (eds.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania 2004
- Rot H., *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1994.
- Rousseau Ch., *De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international*, „Revue Générale de Droit International Public” 1932, vol. 39.
- Ryszka F., *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992.
- Sadiki L. (ed.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democratization*, London 2018.
- Salamonowicz Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Szczytno 2003.
- Sasse G., „Conditionality-lite”: *The European Neighbourhood Policy and the EU's Eastern Neighbours*, [w:] N. Cesarini, C. Musu (eds.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road towards Convergence*, Basingstoke 2007.

- Saurugger S., Terpan F., *Studying Resistance to EU Norms in Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2015.
- Schachter O., *The Twilights Existence of Non-Binding International Agreement*, „American Journal of International Law” 1977, vol. 7.
- Schermers H.G., *A Typology of Mixed Agreements*, [w:] D. O’Keeffe, H.G. Schermers (eds.), *Mixed Agreements*, Deventer 1983.
- Schermers H.G., *Judicial Protection in the European Community*, Oxford 1992.
- Schieffer M., *Community readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State Negotiations*, „European Journal of Migration and Law” 2008, No 5.
- Schmidt D., *Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership*, „EuroMeSCo Paper” December 2003, nr 27, <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/200312-EuroMeSCo-Paper-1.27.pdf>.
- Schumacher T., *The European Union and Democracy Promotion: Readjusting to the Arab Spring*, [w:] L. Saki (ed.), *Routledge Handbook of the Arab Spring: Rethinking Democracy*, London, Routledge 2015.
- Schumacher T., Marchetti A., Demmelhuber T. (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Abingdon 2018.
- Shapovalova N., *How can the eastern partnership Civil Society Forum strengthen its advocacy function*, 2015, <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/CSF-2018-2020-Strategy-final.pdf>.
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing 2004. Shapovalova N., Youngs R., *EU democracy promotion in the eastern neighbourhood: A turn to civil society*, „FRIDE Working Paper” 2012, No 115.
- Shaw M., *International Law*, 4th ed., Cambridge 1994.
- Simpson J.A., Weiner E.S.C. (eds.), *The Oxford English Dictionary*, Oxford-New York 2004.
- Singer J.D., *Inter-Nation Influence: A Formal Model*, [w:] J.N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York 1969.
- Skorupska A., *Building Awareness about the EU in Ukraine*, „PISM Bulletin”, 2014, No 68(773).
- Skubiszewski K., *Discussion*, [w:] R. Hoffman, *Non-State Actors as New Subjects of International Law*, Berlin 1999.
- Skubiszewski K., *Rola niewiążących uchwał normatywnych w prawotwórstwie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1.
- Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pl/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87>
- Smith M.E., Webber M., *Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: The Virtues and Limits of „New Partnership Perspectives”*, „European Foreign Affairs Review” 2008, no 13.

- Solodkyy S., Sharlay V., *How could the EU accelerate reform in Ukraine?*, Kiev, November 2015.
- Sousa Ferreira S. de, *Migrations and the Arab Spring – a new security nexus?*, http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/human_security/hs-perspectives/pdf/files/issue1_2014/Susana_de_Sousa_Ferreira_-_Migrations_and_the_Arab_Spring_Final.pdf.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012.
- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Toruń 2014.
- Sozański J., *Rola nieformalnych instrumentów międzynarodowych (memorandów porozumienia) w prawie traktatów*, „Wiek XXI/21st Century” 2002, nr 4 (6).
- Sozański J., *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Sozański J., *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa 2003.
- Stachurska-Szczesiak K., *Wymiar południowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Unia dla Śródziemnomorza*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2012.
- Stadtmüller E., Bachmann K. (eds.), *The EU's Shifting Borders: Theoretical Approaches and Policy Implications in the New Neighbourhood*, London 2012.
- Staszewski W.Sz., Szarek-Zwijacz A., *Instytucja uznania państwa i jej stosowanie w praktyce polskiej oraz Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) w stosunku do państw powstałych po rozpadzie ZSRR*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiątek (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe Księga jubileuszowa dedykowana prof. Elżbiecie Dyni*, Rzeszów 2015.
- Stefan O., *Soft Law and the Enforcement of EU Law*, [w:] A. Jakob, D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*, Oxford 2017.
- Stępień-Kuczyńska A., Słowikowski M., *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 18.
- Stępień M., *Systemowość prawa europejskiego*, Poznań 2008.
- Stępniewski T., *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, z. 2: *Kaukaz –kultura, społeczeństwo i polityka*.
- Stokke O. (ed.), *Aid and Political Conditionality*, London 1995.
- Sucharitkul S., *The Principle of Good-Neighbourliness in International Law*, 1996, <http://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=pubs>.
- Sydoruk T., *Rola Europejskiej Polityki Sąsiedztwa we wspieraniu procesów transformacji ustrojowej i reform gospodarczych na Ukrainie*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.

- Symonides J., *Kilka uwag o badaniach nad polityką zagraniczną*, [w:] E.J. Pałyga, J. Symonides, *Teoretyczne problemy polityki zagranicznej*, Warszawa 1978.
- Symonides J., *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej w świetle Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] E. Haliżak (red.), *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2004.
- Szeptycki A. (red.) *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia funkcjonowania i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Szeptycki A., *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szcześniak, J. Misiągiewicz (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Lublin 2012.
- Szymański J., *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2001, s. 746.
- Tassinari F., *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation. Guidelines for an EU Initiative*, „CEPS Policy Brief” 2006, no 15.
- Śniadach O., *Znaczenie soft law w unijnym porządku prawnym. Kilka uwag z opiniami naukowymi EFSA w tle*, [w:] J. Barcik, M. Półtorak, *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, Warszawa 2018.
- Terpan F., *Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law*, „European Law Journal” 2015, no 1.
- Tesaro G., *Diritto dell’Unione Europea*, 4^a ed., Padova 2010.
- Teti A., *The EU’s First Response to the „Arab Spring”: A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity*, „Mediterranean Politics” 2012, no 17(3).
- Thirlway H., *The Sources of International Law*, [w:] M.D. Evans (red.), *International Law*, 2nd ed., Oxford 2010.
- Tietje C., *The concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 1997, no 2(2).
- Timmermans C., *Organising Joint Participation of the EU and Member States*, [w:] A. Dashwood, C. Hillion (eds.), *The General law of the EC External Relations*, London 2000.
- Tocci N., *Can the EU Promote Democracy and the Human Rights Through the ENP? The Case for Refocusing on the Rule of Law*, 2016, <https://www.eui.eu/documents/departmentscentres/law/professors/cremona/theeuropeanneighbourhoodpolicy/papertocci.pdf>.
- Tocci N., *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*, Basingstoke 2017.

- Toje A., *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, „European Foreign Affairs Review” 2010, vol. 15, no 2.
- Tolstrup J., *Russia vs. the EU: The Competition for Influence in Post-Soviet States*, Boulder 2013.
- Tomuschat Ch., *The International responsibility of the European Union*, [w:] E. Cannizaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, Deventer 2002.
- Topolski I., *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
- Trauner F., Kruse I., *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New Security Approach in the Neighbourhood*, „CEPS Working Document” 2008, No 290.
- Tridmans T., *The General Principles of EU Law*, Oxford 2007.
- Trzaskowski R., *Jak wzmacniać Europejską Politykę Sąsiedztwa UE?*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 1(33).
- Tumlets E., *Adapting the Experience of Enlargement to the Neighbourhood Policy: the ENP as a Substitute of Enlargement*, [w:] P. Kratochvil (ed.), *The European Union and Its Neighbourhood. Policies, Problems and Priorities*, Prague: Institute of International Relations, 2006.
- Valverde Soto M., *General Principles of International Environmental Law*, „ILSA Journal of International and Comparative Law” 2011, Vol. 3.
- Van der Loo G., *Mapping out the Scope and Contents of the DCFTAs with Tunisia and Morocco*, „EuroMeSCo Paper”, March 2016, no 6, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/mapping-out-scope-and-contents-dcftas-tunisia-and-morocco/>.
- Van der Loo G., *The Court’s Opinion on the EU-Singapore FTA: Throwing off the shackles of mixity?*, „Policy Insights” 2017, no 17.
- Van der Loo G., *The EU-Ukraine and Comprehensive Free Trade Area. A coherent mechanism for legislative approximation?*, [w:] P. Van Elsuwege, R. Petrov (eds.), *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge 2014.
- Van der Loo G., *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden 2016.
- Van der Loo G., Van Elsuwege P., Petrov R., *The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*, „EUI Working Papers” 2014, No 9.
- Van Elsuwege P., *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency*, „Common Market Law Review” 2010, vol. 47.
- Van Elsuwege P., *Towards a Solution for the Ratification Conundrum of the EU-Ukraine Association Agreement?*, Verfassungsblog, December 2016, <https://verfassungsblog.de/towards-a-solution-for-the-ratification-conundrum-of-the-eu-ukraine-association-agreement/>.

- Van Elsuwege P., *Variable Geometry in the European Neighbourhood Policy: The Principle of Differentiation and Its Consequences*, [w:] E. Lannon (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Bruxelles 2012.
- Van Elsuwege P., Burlyuk O., *Exporting the Rule of Law to the EU's Eastern Neighbourhood: Reconciling coherence and differentiation*, [w:] S. Poli (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, London 2016.
- Van Elsuwege P., Petrov R., *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union*, „European Law Review” 2011, Vol. 36, no 5.
- Van Elsuwege P., Petrov R. (eds.), *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, London, Routledge 2014.
- Van Vooren B., *A Case Study of ‘Soft Law’ in EU External Relations: The European Neighbourhood Policy*, „European Law Review” 2009, vol. 34, no 5.
- Van Vooren B., *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Routledge 2012.
- Van Vooren B., Wessel R.A., *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge 2014.
- Velutti S., *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Policy*, „Utrecht Journal of International and European Law” 2016, No 32(83).
- Vianello I., *Guaranteeing Respect for Human Rights in the EU's External Relations: What Role for Administrative Law*, [w:] S. Poli (ed.), *Protecting Human Rights in the European Union's External Relations*, The Hague 2016, https://www.asser.nl/media/3344/cleer016-05_web.pdf.
- Villalta Puig G., Al-Haddab B., *The Common Commercial Policy after Lisbon: An Analysis of the Reforms*, „European Law Review” 2011, No 36.
- Virally M., *La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique*, „Annuaire de l'Institut de Droit Internationale” 1983, vol. 60.
- Völker C.J., *More for More, Less for Less – More or Less: A Critique of the Arab Spring Response à la Cinderella*, „European Foreign Affairs Review” 2014, Vol. 19, no 2.
- Wagner W., Anholt R., *Resilience as the EU Global Strategy's New Leitmotif: Pragmatic, problematic or Promising*, „Contemporary Security Policy” 2016, vol. 37, no 3.
- Wallace W., *Foreign Policy and Political Process: Study in Comparative Policy*, Oxford 1971.
- Ward A., *Frameworks for Cooperation between the European Union and Third States: A Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards*, „European Foreign Affairs Review” 1998, no 3.

- Wassenberg B., Faleg G. (eds.), *Europe and the Middle East: The Hour of the EU?* Brussels, 2012.
- Weaver C., *The Politics of the Black Sea Region. EU Neighbourhood, Conflict Zone or Future Security Community?*, Surrey 2013.
- Weber B., *The Evaluation of the EU's Neighbourhood Policies: How to Measure the Effectiveness of External Europeisation*, [w:] E. Ratka, A.O. Spaizer (eds.), *Understanding European Neighbourhood Policies: Concepts, Actors, Perceptions*, Baden-Baden 2012.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998.
- Weiler J.H.H., Lockhart N.J.S., *Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part II*, „Common Market Law Review” 1995, Vol. 32.
- Wellens K.C., Borchardt G.M., *Soft Law in European Community Law*, „European Law Review” 1989, vol. 14.
- Wenneras P., *Towards Ever Greener Union*, „Common Market Law Review” 2008, Vol. 45.
- Wessalu F., *Will the EU prolong Economic Sanctions against Russia?*, European Council on Foreign Relations, 16th of Mai 2016.
- Wessel R.A., *Soft International Agreements in EU External Relations: Pragmatism over Principles?*, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/flf2a338-11f1-44b8-81d8-034f29099c28.pdf>.
- Wessel R.A., *The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation*, „European Constitutional Law Review”, 2002, nr 1.
- Wetzel A., Orbie J., *Comparing Country Cases: Output-Oriented EU Democracy Promotion?*, [w:] A. Wetzel, J. Orbie, *The Substance of EU International Democracy Promotion*, Basingstoke 2015.
- Whitman R., *Creating a Foreign Policy for Europe? Implementing the Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam*, „Australian Journal of International Affairs” 1998, no 2.
- Whitman R., Juncos A.E., *The Arab Spring, the Eurozone Crisis and the Neighbourhood: A Region in Flux*, „Journal of Common Market Studies” 2012, Vol. 50.
- Whitman R., Wolff S. (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*, Basingstoke 2012.
- Wichmann N., *Rule of Law Promotion in the European Neighbourhood Policy: Normative or strategic power Europe?*, Baden-Baden 2010.
- Winnicki J., *Ustrój polityczno-administracyjny Republiki Białorusi – zarys problematyki*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Białoruś*, Wrocław 2004.
- Wojna B., Gniazdowski M. (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009.

- Wojnicz L., *Europejska Polityka Sąsiedztwa w kontekście walki z terroryzmem na przykładzie synergii z obszarem Basenu Morza Śródziemnego*, [w:] J. Jartyś, A. Staszczuk, *Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Pomostowość czy buforowość?*, Szczecin 2008.
- Wolczuk K., *Perceptions of, and Attitudes Towards, the Eastern Partnership Amongst the Partner Countries. Political Elites*, „Eastern Partnership Review” 2011, no 5.
- Wouters J., Coppens D., De Meester B., *The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty*, [w:] S. Griller, J. Ziller, *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Wien 2008.
- Wójtowicz K., *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Wójtowicz K., Koncewicz T., *Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2003.
- Wronkowska S., Zieliński Z., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1965, z. 42.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wróblewski J., *System prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki (red.), *Teoria państwa i prawa*, wyd. 1, Warszawa 1979.
- Wróblewski J., *Teoria prawa*, Warszawa 1969.
- Wróblewski J., *Tworzenie prawa w ujęciu systemowym*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5.
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Wyrozumska A., *Obiektywna czy subiektywna koncepcja umowy międzynarodowej*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Xuereb P.G. (ed.), *Euro-Med Integration and the «Ring of Friends»: The Mediterranean's European Challenge*, Vol. IV, Msida 2003.
- Yıldız A.G., *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*, Basingstoke 2016.
- Youngs R., *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*, Boulder 2006.
- Youngs R., *Europe in the New Middle East: Opportunity or Exclusion?*, Oxford 2014.
- Zaim F., *Third Generation of Euro-Mediterranean Association Agreements: A View from the South*, „Mediterranean Politics” 1999, Vol. 4, No 2.
- Zaiotti R., *Of Friends and Faces: Europe's neighbourhood Policy and the Gated Community Syndrome*, „European Integration” 2007, no 29(2).

- Zajac J., *Partnerstwo Euro-śródziemnomorskie*, Warszawa 2005.
- Zajac J., *The EU in the Mediterranean: Between Its International Identity and Member States' Interests*, „European Foreign Affairs Review” 2015, Vol. 20, no 1.
- Zandee D., *EU Global Strategy: from Design to Implementation*, sierpień 2016, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/EU%20Global%20Strategy%20-%20AP%20-%20August%202016.pdf>.
- Zgólkowa H. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, Poznań 2000.
- Zieliński M., *Charakter prawny i zadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 10.
- Zieliński M., *Pojęcie i rodzaje polityk Wspólnoty Europejskiej*, [w:] G. Grabowska (red.), *Polska i Wielka Brytania wobec Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, Katowice 2002.
- Zieliński M., *Wartości Unii Europejskiej*, [w:] B. Krzan (red.), *Ubi Ius, Ibi Remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, Wrocław 2016.
- Zieliński M., *Wykłady prawa: zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Zięba R., *Cele polityki zagranicznej państwa*, <http://www.pl.ism.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2013/02/cele-polityki-zagranicznej-panstwa.1.pdf>.
- Zięba R., *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państwa członkowskich*, [w:] J. Zajac (red.), *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim*, Warszawa 2014.
- Zięba R., *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2005.

Źródła

1. Prawo pierwotne UE

Jednolity Akt Europejski, Dz.U. UE L 169 z 29.6.1987 r., s. 1-28.

Traktat z Amsterdamu, Dz.U. UE C 340 z 10.11.1997 r., s. 1-144.

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016). Protokoły i Załączniki do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 202 z 7.6.2016 r., s. 1-388.

2. Umowy międzynarodowe

Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and commercial and economic cooperation, Dz.U. L 68/2 z 15.3.1990 r.

Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic - Protocol 1 on technical and financial cooperation - Protocol 2 concerning the definition of the concept of 'originating products' and methods of administrative cooperation - Final Act - Joint Declarations - Exchanges of letters, Dz.U. L 269 z 27.09.1978 r., s. 2

Cooperation Agreement between the European Community and the Republic of South Africa, Dz.U. L 341 z 30.12.1994 r., s. 62.

Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part - Protocol 1 concerning the arrangements applicable to the importation into the Community of agricultural products originating in Jordan - Protocol 2 concerning the arrangements applicable to the importation into Jordan of agricultural products originating in the Community - Protocol 3 concerning the definition of the concept of 'originating products' and methods of administrative cooperation - Protocol 4 on mutual assistance between administrative authorities in customs matters - Joint Declarations - Final Act, Dz.U. L 129 z 15.5.2002 r., s. 3-176.

- Kompleksowa i wzmocniona Umowa o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, Dz.U. L 23 z 26.1.2018 r., s. 4-466.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.
- Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part – Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters – Final Act – Joint Declarations – Exchange of Letters in relation to the establishment of companies – Declaration of the French Government, Dz.U. L 239 z 9.9.1999 r., s. 3-50.
- Porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczące wzajemnych środków liberalizacyjnych w odniesieniu do produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych oraz ryb i produktów rybołówstwa, a także zastąpienia protokołów 1, 2 i 3 oraz załączników do nich, jak również zmian do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Królestwem Maroka z drugiej strony, Dz.U. L 241 z 7.9.2012 r., s. 2-47.
- Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tunezyjską, z drugiej strony, Dz.U. L 278/9 z 21.10.2005 r.
- Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Bośnią i Hercegowiną, z drugiej strony, Dz.U. L 164 z 30.6.2015 r., s. 2-547.
- Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.U. L 161 z 29.5.2014 r., s. 3-2137.
- Umowa w formie wymiany listów pomiędzy Wspólnotą Europejską i Republiką Białorusi zmieniająca umowę pomiędzy Wspólnotą Europejską i Republiką Białorusi w sprawie handlu wyrobami włókienniczymi, Dz.U. L 72 z 18.3.2005 r., s. 18-22.
- Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, podpisana w Kotonu dnia 23.6.2000 r., Dz.U. L 209 z 11.8.2005 r., s. 26-64.
- Umowa między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób (zwana dalej „umową WE–Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób”) została podpisana w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1999 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 2002/309/WE, Euratom i – w odniesieniu do umowy w sprawie współpracy naukowej i technologicznej – Komisji z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zawarcia siedmiu umów z Konfederacją Szwajcarską, Dz.U. L 114 z 30.4.2002 r., s. 1.

- Umowa o wolnym handlu pomiędzy Unią Europejską a Republiką Singapuru, Dz.U. L 294 z 14.11.2019 r., s. 3-755.
- Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Gruzji z drugiej strony, Dz.U. L 261/4 z 30.8.2014 r.
- Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Mołdawii z drugiej strony, Dz.U. L 260/4 z 30.8.2014 r.
- Umowa stowarzyszeniowa pomiędzy Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, Dz.U. L 161/3 z 29.5.2014 r.
- Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej strony, Dz.U. L 239 z 9.9.1999 r.
- Umowa o Partnerstwie i Współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Azerbejdżanu z drugiej strony, Dz.U. L 246 z 17.9.1999 r.
- Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Mołdawią o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. L 334 z 19.12.2007 r.
- Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. L 332 z 18.12.2007 r.
- Umowa między Unią Europejską a Gruzją o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. L 52 z 25.2.2011 r.
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Armenii o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. L 289 z 31.10.2013 r.
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Azerbejdżanu o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. L 128 z 30.4.2014 r.
- Umowa między Unią Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. L 332/68 z 18.12.2007 r.
- Umowa między Unią Europejską a Gruzją o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. L 52/34 z 25.2.2011 r.
- Umowa między Unią Europejską a Mołdawią o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. L 168/3 z 20.6.2013 r.
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Armenii o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. L 289 z 31.10.2013 r.
- Umowa między Unią Europejską a Republiką Azerbejdżanu o ułatwieniach w wydawaniu wiz, Dz.U. L 128 z 30.4.2014 r.

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf

3. Prawo pochodne UE

Council Decision 77/585/EEC of 25 July 1977 concluding the Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution and the Protocol for the prevention of the pollution of the Mediterranean Sea by dumping from ships and aircraft, Dz.U. L 240 z 19.9.1977 r.

Council Decision on the Position to be Adopted in the Association/Cooperation Council Ukraine, 5428/1/05 REV 1 (2005).

Decyzja Rady 96/386/WE z dnia 26.2.1996 r. dotycząca zawarcia protokołów ustaleń między Wspólnotą Europejską a Islamską Republiką Pakistanu oraz między Wspólnotą Europejską a Republiką Indii w sprawie uzgodnień w dziedzinie dostępu do rynku wyrobów włókienniczych, Dz.U. L 153 z 27.6.1996 r.

Decyzja Rady z dnia 29.4. 2004 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, 2004/579/WE, Dz.U. L 261 z 6.8.2004 r.

Decyzja Rady dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, COM (2008) 530 final.

Decyzja PE i Rady 994/2012/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. UE L 299 z 27.10.2012 r.

Decision in case 1409/2014/MHZ on the European Commission's failure to carry out a prior human rights impact assessment of the EU-Vietnam free trade agreement, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/decision/en/64308>.

Decyzja w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE – Mołdawia, Dz.U. L 125/15 z 26.4.2014 r.

Decyzja w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE – Ukraina, Dz.U. L 221/4 z 22.8.2015 r.

- Decyzja nr 1/2016 Rady Stowarzyszenia UE – Jordania w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Jordania i załączonego Porozumienia, 12384/16, Bruksela, 20.9.2016 r.
- Decyzja nr 1/2016 Rady Stowarzyszenia UE – Liban w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Liban i załączonego Porozumienia, 3001/13, Bruksela, 11.11.2016 r.
- Decyzja Rady (UE) 2016/2310 z dnia 17.10.2016 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu UE w ramach Rady Stowarzyszenia ustanowionej na mocy Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Jordańskim królestwem haszymidzkim, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Jordania, w tym Porozumienia, Dz.U. L 345/50 z 20.12.2016 r.
- Decyzja nr 1/2017 Rady Stowarzyszenia UE – Algieria w odniesieniu do przyjęcia Priorytetów partnerstwa UE – Algieria i załączonego Porozumienia, 3101/17, Bruksela 7.3.2017 r.
- Decyzja w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE – Gruzja, Dz.U. L 343/64 z 22.12.2017 r.
- Decyzja Rady (UE) 2019/1875 z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru, Dz.U. L 294 z 14.11.2019 r.
- Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, Dz.U. L 127 z 29.04.2004 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. UE L 157/7 z 30.4.2004 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dz.U. L 378 z 27.12.2006 r.
- Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. L 310/1 z 9.11.2006 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych, Dz.U. UE L 177/6 z 4.7.2008 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, Dz.U. L 284 z 30.10.2009 r.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz.U. L 303 z 31.10.2012 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. L 77/27 z 15.3.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014-2020, Dz.U. L. 77 z 15.3.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 234/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi, Dz.U. L. 77 z 15.3.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz.U. L 77 z 15.3.2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz.U. L 55 z 28.2.2011 r.

4. Inne

a. dokumenty Komisji Europejskiej

- Commission Communication on relations with Russia, COM (2004) 106 final.
- Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries, 23.5.1995, COM (95) 216 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome to Maastricht, COM (1995) 567 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The European's Union Role in promoting human rights and democracy in third countries, COM (2001) 252 final.
- Commission of the European Communities, Making a success of Enlargement Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Each of the Candidate Country, COM (2001) 700 final.
- Commission of the European Communities, Towards the enlarged Union – Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Each of the Candidate Countries, COM (2002) 700 final.

- Communication from the Commission – A project for the European Union, COM (2002) 247 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final.
- Communication from the Commission, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, COM (2003) 393 final.
- Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new response to a changing Neighbourhood, COM (2011) 303 final.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013, JOIN (2014) 12 final.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN (2015) 50 final.
- Joint Consultation Paper, Towards a new European Neighbourhood Policy, JOIN (2015) 6 final.
- Joint Staff Working Document, Gender Equality and Women’s Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020, SWD (2015) 182 final.
- Joint Staff Working Document, Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results, SWD (2017) 300 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, O wzmocnieniu polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej i utworzeniu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, COM (94) 427 final.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Communication on Regional Cooperation in the Black Sea: State of Play, Perspectives for EU Action Encouraging its Further Development, COM (97) 597 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, COM (2001) 292 final.
- Komunikat Komisji do Rady dotyczący propozycji Komisji w sprawie Planów Działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2004) 795 final.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2006) 726 final.

- Komunikat Komisji na szczyt Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. Europa w świetle – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań, COM (2006) 278 final.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Globalny wymiar Europy – Konkurowanie na światowym rynku – Wkład w strategię wzrostu gospodarczego i zatrudnienia UE, COM (2006) 567 final.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, COM (2006) 726 final.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa, COM (2007) 774 final.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Synergia czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej, COM (2007) 160 final.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa, COM (2007) 774 final.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, W sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi, COM (2007) 248 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, Realizacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2007 r., COM (2008) 164 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego, COM (2008) 319.
- Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady, Partnerstwo wschodnie, Bruksela 3 XII 2008, COM (2008) 823 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej: plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, COM (2008) 781 final.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, COM (2011) 743 final.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, COM (2011) 292 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej, COM (2013) 869 final.

- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska Agenda Bezpieczeństwa, COM (2015) 185 final.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski program w zakresie migracji, COM (2015) 240 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, COM (2016) 385 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności Przymusowe wysiedlenie a rozwój, COM (2016) 234 final.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, Dostosowanie wspólnej polityki wizowej do nowych wyzwań, COM (2018) 251 final.
- Recommendation from the Commission to the Council authorising the Commission to open bilateral negotiations with Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia to upgrade the respective Euro-Mediterranean Association Agreements with a view to establish Deep and Comprehensive Free Trade Areas, SEC (2011) 1191 final.
- Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie z wdrażania globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności w latach 2012-2013, COM (2014) 96 final.
- Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego, COM (2001) 200 final.
- Report on European Political Cooperation, „Bulletin of the European Communities” (Supplement 3), 1981.
- Wspólny dokument Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Wzmocnienie partnerstwa pomiędzy Unią Europejską i światem arabskim, <http://aei.pitt.edu/43361/1/Strengthening.the.EU's.Partnership.pdf>
- Wspólny Komunikat Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Partnerstwo wschodnie: mapa drogowa w okresie poprzedzającym szept jesienią 2013 r., JOIN (2012) 13 final.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, Kompleksowe podejście UE do wewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych, JOIN (2013) 30 final.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2015-2019 „Prawa człowieka jako centralny element działań UE”, JOIN (2015) 16 final.

Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, JOIN (2015) 50 final.

Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady Elementy strategii UE na rzecz Syrii, JOIN (2017) 11 final.

b. dokumenty Rady Europejskiej i Rady

Copenhagen European Council of 12-13 December 2002. Presidency conclusions and annexes. Revised version, Brussels, 29.01.2003, 15917/02.

Council of the European Union, 2463rd Council meeting, General Affairs, Brussels, 18 November 2002, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14183-2002-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union, 2421st Council Meeting, General Affairs, 7705/02, Luxembourg, 15.4.2002, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7705-2002-INIT/en/pdf>

Council of the European Union, 2518th Council meeting, External Relations, 10369/03, Luxembourg, 16.06.2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10369-2003-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union, 2533rd Council meeting, External Relations, 13099/1/03, Luxembourg, 13.10.2003, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13099-2003-REV-1/en/pdf>.

Conclusions of the European Council, Helsinki, 10-11.12.1999, pkt 4, http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf

Council Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy, 11016/07, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11016-2007-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union, 2590th Council meeting, External Relations, 10189/04, Luxembourg, 14.06.2004, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10189-2004-INIT/en/pdf>

Council Conclusions of 14 June 2004 on the ENP, Luxembourg, 14.6.2004, 10189/04.

Council conclusions on Syria, Brussels, 23 May 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122168.pdf.

Council Conclusions on „the European Neighbourhood Policy”, 3101st Foreign Affairs Council meeting Luxembourg, 20 June 2011, 11824/11, pkt 3.

Council of the European Union, 3420th Council meeting, External Relations, 13201/15, Luxembourg, 26.10.2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13201-2015-INIT/en/pdf>.

- Déclaration finale. Marseille, 3-4.11.2008, <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/dec-final-Marseille-UfM.pdf>.
- European Council, Presidency Conclusions. Copenhagen European Council 12-13.12.2002, 15917/02, Brussels, 29.01.2003, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/>.
- European Council, Presidency Conclusions. Thessaloniki European Council 19-20.06.2003, 11638/03, Brussels, 1.10.2003, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003>.
- European Council, Presidency Conclusions. Brussels European Council, 16-17.10.2003, 15188/03, Brussels, 25.11.2003, <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/>.
- European Council, Joint declaration of the Paris summit for the Mediterranean, Paris 13.7.2008, 11887/08.
- Joint Declaration on Eastern Partnership – Justice and Home Affairs Cooperation, Luxemburg, 8.10.2013, 14558/13.
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Riga, 21-22.05.2015, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final_en.pdf.
- Joint Statement following the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January, Brussels, 2.2.2015, 5855/15.
- Konkluzje Rady w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa, 15169/15, Bruksela 14.12.2015 r.
- Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 23 i 24.06.2011 r., https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf.
- Konkluzje Rady Europejskiej z 4.02.2011 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2011-REV-1/pl/pdf>.
- Konkluzje Rady z dnia 25.6.2012 r. w sprawie praw człowieka i demokracji, strategicznych ram UE dotyczących praw człowieka i demokracji oraz planu działania UE dotyczącego praw człowieka i demokracji, 11855/12, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/pl/pdf>.
- Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 26.6.2015 r., Bruksela, 26.6.2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>.
- Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 15.10.2015 r., Bruksela, 15.10.2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2015/10/15-16/>.
- Oświadczenie z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej z 11.03.2011 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2011-INIT/pl/pdf>.
- Presidency Conclusions, European Council meeting on 11-12 December 1994 in Essen, <http://www.consilium.europa.eu/media/21198/essen-european-council.pdf>.

- Presidency Conclusions Council of the European Union, European Council, Brussels, 17.07.2008, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2008-REV-1/pl/pdf>.
- Presidency Conclusions Council of the European Union, European Council, Brussels, 1.09. 2008, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12594-2008-REV-2/en/pdf>.
- Rada Unii Europejskiej, Wytyczne w sprawie dialogu na temat praw człowieka prowadzonego z państwami trzecimi, Bruksela 22.12.2008 r., Doc. 16526/08.
- Rada Unii Europejskiej, Komunikat prasowy 3136 posiedzenie Rady, Sprawy zagraniczne – Handel, Genewa, 14.12.2011 r., 18685/11.
- Rada Europejska, Posiedzenie Rady Europejskiej (22 i 23.06.2017 r.) – Konkluzje, EUCO 8/17, Bruksela, 23.6.2017 r.
- Rada Europejska, Report on Implementing of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World, 11.12.2008, S407/08.
- Rada Europejska, Konkluzje Prezydencji 11-12.12.2008 r., Bruksela, 12.12.2008 r., 17271/08.
- Szczyt Rady Europejskiej w Valletcie w sprawie migracji, 11-12.11.2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.
- European Commission, European Union, Restrictive measures (sanctions) in force, http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/measure_en.pdf.
- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”, Dz.U. C 210 z 30.6. 2017 r..
- Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamentu Europejskiego i Komisji, Nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju „Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. C 210 z 30.6.2017 r. (konsensus europejski w sprawie rozwoju).
- Wniosek decyzja Rady w sprawie stanowiska, jakie mają przyjąć Wspólnoty i ich państwa członkowskie w ramach Rady Współpracy powołanej na mocy umowy o partnerstwie i współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia zalecenia w sprawie realizacji programu stowarzyszeniowego UE – Ukraina oraz w odniesieniu do przyjęcia decyzji w sprawie ustanowienia Wspólnego Komitetu, COM (2009) 381 final.

c. dokumenty Parlamentu Europejskiego

- Draft Report on the European Neighbourhood Policy (2004/2166 (INI)), Committee on Foreign Affairs, 14.04.2004.
- European Parliament, Report on Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, 104-2003/2018 (INI).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa – wymiaru wschodniego, P7_TA (2011) 0153.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa (2015/2002(INI)), P8_TA (2015) 0272.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie wdrożenia wspólnego dokumentu roboczego służb (SWD(2015)0182) pt. „Równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet: odmiana losu dziewcząt i kobiet w kontekście stosunków zewnętrznych UE w latach 2016–2020” (2017/2012(INI)).

d. pozostałe

Agenda 2000 – Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda_2000_-_UE_rozszerzona_i_silniejsza.pdf.

Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa, „Monitor Integracji Europejskiej” 2004, nr 70.

ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013 & Indicative Programme 2007-2010, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), Funding 2007-2013, www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, http://ceas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf.

EU-Georgia Association Agenda, http://ceas.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia_association_agenda.pdf.

EU-Moldova Association Agenda, http://ceas.europa.eu/moldova/pdf/eu-moldova-association-agenda-26_06_en.pdf.

EU-Egypt Partnership Priorities 2017-2020, <https://ceas.europa.eu/sites/ceas/files/eu-egypt-pps.pdf>.

Evaluation of the EU Readmission Agreements. The aggregated data for the chosen categories gathered by the Commission from the MS on a basis of a questionnaire, Brussels, 23.02.2011, SEC (2011) 210.

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, http://ceas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl.pdf.

Horizon 2020 w skrócie. Program ramowy Unii Europejskiej w zakresie badań naukowych i innowacji, https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_PL_KI0213413PLN.pdf.

Memorandum of Understanding on a Strategic Energy Partnership between the European Union together with European Atomic Energy Community and Ukraine, 24.11.2016, Brussels, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mou_strategic_energy_partnership_en.pdf.

- Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between the European Union and the Republic of Azerbaijan in the Field of Energy, 7.11.2006, Brussels, www.ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/memorandum/doc/mou_azerbaijan_en.pdf
- Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership on Energy between the European Union and the Arab Republic of Egypt, http://eeas.europa.eu/egypt/docs/mou_energy_eu-egypt_en.pdf.
- Memorandum of Understanding o współpracy energetycznej pomiędzy Unią Europejską i Ukrainą, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_ukraine_mou.pdf.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, Ósma kadencja Parlamentu, styczeń 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.
- Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-07/rp_cjue_pl.pdf.
- Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, Document: A/55/10.
- Sprawozdanie grupy badawczej Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, zatytułowane „Fragmentacja prawa międzynarodowego: trudności wynikające z różnorodności i rozwoju prawa międzynarodowego”, 18.07.2006, A/CN.4/L.702.
- Third report on reservations to treaties, Document A/CN.4/491 and Add. 1-6.
- United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/55/152.
- United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/56/82.
- United Nations, Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-first session, Document: A/64/10.
- United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2011, A/RES/66/100.
- United Nations Security Council, Resolution 1973 (2011), Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/Res/1973(2011).
- Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

Orzecznictwo

a. STMS i MTS

Sprawa pewnych interesów niemieckich na polskim Górnym Śląsku, Permanent Court of International Justice Publications (PCIJ Publ.) 1926, seria A, nr 7.

Sprawa statku „Lotus”, *Francja p. Turcji*, PCIJ, Serie A, 1927, Nr 10.

Sprawa wyspy Las Palmas, *Stany Zjednoczone p. Holandii*, Stały Trybunał Arbitrażowy, Reports of International Arbitral Awards, 4.4.1928, Vol. II.

Opinia doradcza w sprawie austriacko-niemieckiego reżimu celnego, PCIJ Publ. 1931, seria A/B, nr 41.

Sprawa koncesji palestyńskich Mavromatisa, *Grecja p. Wielka Brytania*, PCIJ Publ. 1931, seria A, Nr 2.

Sprawa Ihlena, PCIJ Publ. 1933, seria A/B, nr 13.

Opinia doradcza w sprawie odszkodowania za szkody poniesione w służbie ONZ, International Court of Justice Reports (ICJ Rep.) z 11.4.1949.

Sprawa cieśniny Korfu, *Wielka Brytania p. Albanii*, ICJ Rep. z 9.4.1949.

Sprawa świątyni Preah Vihear, *Kambodża p. Tajlandii*, ICI Rep. z 15.6.1961, Preliminary Objections.

Sprawa Afryki Południowo-Zachodniej, *Etiopia p. Południowej Afryce i Liberia p. Południowej Afryce*, ICJ Rep. z 5.3.1962.

Sprawa huty w Trail, *Stany Zjednoczone p. Kanadzie*, Stały Trybunał Arbitrażowy, Reports of International Arbitral Awards, 11.3.1938, Vol. III.

Sprawa Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, *Belgia p. Hiszpanii*, CIJ Recueil z 5.2.1970.

Sprawa testów nuklearnych na południowym Pacyfiku, *Nowa Zelandia p. Francji*, ICJ Rep. 20.12.1974.

Sprawa Morza Egejskiego, *Grecja p. Turcji*, ICJ Rep. z 22.10.1978.

Sprawa delimitacji morskiej i kwestii terytorialnych, *Katar p. Bahrajn*, ICI Rep. z 18.4.1994.

Sprawa Timoru Wschodniego, *Portugalia p. Australii*, CIJ, Recueil z 30.6.1995.

Sprawa tamy na Dunaju – projekt Gabčíkovo-Nagymaros, *Węgry p. Słowacji*, ICJ Rep., 25.9.1997.

Opinia doradcza z dnia 9.7.2004 r. na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, CIJ, Recueil z 9.4.2004.

Sprawy działań zbrojnych na terytorium Konga (nowa skarga: 2002 r.), *Demokratyczna Republika Konga p. Rwandzie*, CIJ, Recueil z 3.2.2006.

b. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Wyrok z dnia z 13.5.1980 r., *Artico p. Włochom*, sprawa nr 6694/74, A 37.

Wyrok z dnia 12.10.1992 r., *T. p. Włochom*, sprawa nr 9541/86, A 245.

Wyrok z dnia 30.6.2005 r., *Bosphorus Airways p. Irlandii*, sprawa nr 45036/98.

c. WTO

Sprawa European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products (EC-Asbestos), WT/DS135/12 z 11 kwietnia 2001 r.

Sprawy European Communities – Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs, WT/DS174/25 /Add.3WT/ DS290/23/Add.3 z 11 kwietnia 2006 r.

d. TSUE

Sprawy

Sprawa 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgische, SpA p. Wysokiej Władzy EWWiS*, ECLI:EU:C:1958:7.

Sprawa 1/58, *Stork & Cie p. Wysokiej Władzy EWWiS*, ECLI:EU:C:1959:4.

Sprawy połączone 16/62 i 17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i in. p. Komisji*, ECLI:EU:C:1962:47.

Sprawa 26/62, *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

Sprawa 6/64, *Flaminio Costa p. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

Sprawa 40/64, *Sgarlata i in. p. Komisji*, ECLI:EU:C:1965:36.

Sprawa 29/69, *Erich Stauder p. City of Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57.

Sprawa 9/70, *Franz Grad p. Finanzamt Traunstein*, ECLI:EU:C:1970:78.

Sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH p. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114.

Sprawa 22/70, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1971:32,

Sprawa 43/71, *Politi s.a.s. p. Ministry for Finance of the Italian Republic*, ECLI:EU:C:1971:122.

- Sprawy połączone od 21/72 do 24/72, *International Fruit Company NV and others p. Produktschap voor Groenten en Fruit*, ECLI:EU:C:1972:115.
- Sprawa 81/72, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1973:60.
- Sprawa 39/72, *Komisja p. Wlochom*, ECLI:EU:C:1973:13.
- Sprawa 18/72, *NV Granaria Graaninkoopmaatschappij v Produktschap voor Veevoeder*, ECLI:EU:C:1972:108.
- Sprawa 130/73, *Magdalena Vandeweghe i inni p. Berufsgenossenschaft für die chemische Industrie*, ECLI:EU:C:1973:131.
- Sprawa 181/73, *R. & V. Haegeman p. Belgii*, ECLI:EU:C:1974:41.
- Sprawa 148/73, *Louwage p. Komisji*, ECLI:EU:C:1974:7.
- Sprawa 26/74, *Société Roquette Frères p. Komisji*, ECLI:EU:C:1976:69.
- Sprawa 36/75, *Rutili p. Ministre de l'intérieur*, ECLI:EU:C:1975:137.
- Sprawa 38/75, *Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen p. Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, ECLI:EU:C:1975:154.
- Sprawa 87/75, *Conceria Daniele Bresciani p. Amministrazione Italiana delle Finanze*, ECLI:EU:C:1976:18.
- Sprawa 113/75, *Giordano Freccasetti p. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1976:89.
- Sprawy połączone 3/76, 4/76 i 6/76, *Cornelis Kramer i in.*, ECLI:EU:C:1976:114.
- Sprawa 90/76, *S.r.l. Ufficio Henry van Ameyde p. S.r.l. Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale (UCI)*, ECLI:EU:C:1977:101.
- Sprawa 5/76, *Heinz Günther Jänsch p. Komisji*, ECLI:EU:C:1977:163.
- Sprawa 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.
- Sprawa 94/77, *Fratelli Zerbone Snc p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1978:17.
- Sprawa 99/78, *Weingut Gustav Decker KG p. Hauptzollamt Landau*, ECLI:EU:C:1979:15.
- Sprawa 804/79, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:1981:93.
- Sprawa 270/80, *Polydor Limited i RSO Records Inc. P. Harlequin Records Shops Limited i Simons Records Limited*, ECLI:EU:C:1981:286.
- Sprawa 8/81, *Ursula Becker p. Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECLI:EU:C:1982:7.
- Sprawa 17/81, *Pabst & Richarz KG przeciwko Hauptzollamt Oldenburg*, ECLI:EU:C:1982:129.
- Sprawa 104/81, *Hauptzollamt Mainz p. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, ECLI:EU:C:1982:362.
- Sprawa 230/81, *Luxemburg p. Parlamentowi*, ECLI:EU:C:1983:32.
- Sprawa 13/83, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:1985:220.

- Sprawa 294/83, *Les Verts p. Parlamentowi*, ECLI:EU:C:1986:166.
- Sprawa 192/84, *Komisja p. Grecji*, ECLI:EU:C:1985:497.
- Sprawa 222/84, *Marguerite Johnston p. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206.
- Sprawa 314/85, *Foto-Frost p. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452.
- Sprawa 12/86, *M. Demirel v. Stadt Schwabisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400.
- Sprawa 45/86, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1987:163.
- Sprawa 203/86, *Hiszpania p. Radzie*, ECLI:EU:C:1988:420.
- Sprawa 204/86, *Grecja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1988:450.
- Sprawa 70/87, *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) p. Komisji*, ECLI:EU:C:1989:254.
- Sprawa 30/88, *Grecja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1989:422.
- Sprawa C-62/88, *Grecja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1990:153.
- Sprawy połączone C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest*, ECLI:EU:C:1991:65.
- Sprawa C-322/88, *Salvatore Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles*, ECLI:EU:C:1989:646.
- Sprawa C-69/89, *Nakajima All Precision Co. Ltd p. Radzie*, ECLI:EU:C:1991:186.
- Sprawy połączone C-100/89 oraz C-101/89, *Peter Kaefer i Andréa Procacci p. Francji*, ECLI:EU:C:1990:456.
- Sprawa C-192/89, *S. Z. Sevince p. Staatssecretaris van Justitie*, EU:C:1990:322.
- Sprawa C-260/89, *ERT*, ECLI:EU:C:1991:254.
- Sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou p. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, ECLI:EU:C:1991:254.
- Sprawa C-300/89, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1991:244.
- Sprawy połączone C-6/90 oraz C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni p. Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:428.
- Sprawa C-18/90, *Office national de l'emploi p. Bahia Kziber*, EU:C:1991:36.
- Sprawa C-286/90, *Anklagemyndigheden p. Peter Michael Poulsen and Diva Navigation Corp.*, ECLI:EU:C:1992:453.
- Sprawa C-303/90, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1991:424.
- Sprawa C-313/90, *CIRFS p. Komisja*, ECLI:EU:C:1993:111.
- Sprawy C-6/90 oraz C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni p. Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:1991:428.

- Sprawy połączone C-181/91 i C-248/91, *Parlament p. Radzie i Komisji*, ECLI:EU:C:1993:271.
- Sprawa C-188/91, *Deutsche Shell AG p. Hauptzollamt Hamburg-Hamburg*, ECLI:EU:C:1993:24.
- Sprawa C-237/91, *Kazim Kus p. Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:1992:527.
- Sprawa C-316/91, *Parlament Europejski p. Radzie*, ECLI:EU:C:1994:76.
- Sprawa C-327/91, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1994:305.
- Sprawa C-2/92, *The Queen przeciwko Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock*, ECLI:EU:C:1994:116.
- Sprawa C-379/92, *postępowanie karne przeciwko Matteo Peralta*, ECLI:EU:C:1994:296.
- Sprawa C-404/92, *P X p. Komisji*, ECLI:EU:C:1994:36.
- Sprawy połączone C-46/93 oraz C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*, ECLI:EU: C: 1996: 79.
- Sprawa C-58/93, *Zoubir Yousfi przeciwko p. Belgii*, ECLI:EU:C:1994:160.
- Sprawa C-65/93, *Parlament Europejski p. Radzie*, ECLI:EU:C:1995:91.
- Sprawa C-280/93, *Niemcy p. Radzie*, ECLI:EU:C:1994:367.
- Sprawa T-482/93, *Roquette Frères SA p. Radzie*, ECLI:EU:T:1996:160.
- Sprawa C-25/94, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:114.
- Sprawa C-61/94, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:1996:313.
- Sprawa C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH p. Niemcy*, ECLI:EU:C:1995:328.
- Sprawa C-83/94, *P. Leifer i in.*, ECLI:EU:C:1995:329.
- Sprawa C-103/94, *Zoulika Krid p. Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)*, ECLI:EU:C:1995:97.
- Sprawa C-268/94, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU: C:1996:461.
- Sprawa C-10/95 P, *Asocarne p. Radzie*, ECLI:EU:C:1995:406.
- Sprawa C-27/95, *Woodspring District Council p. Bakers of Nailsea Ltd*, ECLI:EU:C:1997:188.
- Sprawa C-28/95, *A. Leur-Bloem p. Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2*, ECLI:EU:C:1997:369.
- Sprawa C-57/95, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:1997:164.
- Sprawa C-87/95 P, *CNPAAP p. Radzie*, ECLI:EU:C:1996:159.
- Sprawa T-105/95, *WWF UK p. Komisja*, ECLI:EU:T:1997:26.
- Sprawa C-126/95, *A. Hallouzi-Choho p. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, ECLI:EU: C:1996:368.
- Sprawa C-130/95, *Bernd Giloy p. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost*, ECLI:EU:C:1997:372.
- Sprawa C-171/95, *Recep Tetik p. Land Berlin*, ECLI:EU:C:1997:31.

- Sprawa C-185/95 P, *Baustahlgewebe p. Komisji*, ECLI:EU:C:1998:608.
- Sprawa C-265/95, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:1997:595.
- Sprawa C-299/95, *Friedrich Kremzow p. Republik Österreich*, ECLI:EU:C:1997:254.
- Sprawa C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH p. Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:325.
- Sprawa C-53/96, *Hermès International (société en commandite par actions) p. FHT Marketing Choice BV*, ECLI:EU:C:1998:292.
- Sprawa T-114/96, *Biscuiterie-confiserie LOR i Confiserie du Tech p. Komisji*, ECLI:EU:C:1997:316.
- Sprawa C-149/96, *Portugalia p. Radzie*, ECLI:EU:C:1999:574.
- Sprawa C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. p. Hauptzollamt Mainz*, ECLI:EU:C:1998:293.
- Sprawa C-209/96, *Zjednoczone Królestwo p. Komisji*, ECLI:EU:C:1998:448.
- Sprawa C-249/96, *Lisa Jacqueline Grant p. South-West Trains Ltd.*, ECLI:EU:C:1998:63.
- Sprawa C-262/96, *Sema Sürül p. Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:1999:228.
- Sprawa C-298/96, *Oelmühle Hamburg AG i Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG p. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1998:372.
- Sprawa C-416/96, *N.E. El-Yassini p. Secretary of State for Home Department*, ECLI:EU:C:1999:107.
- Sprawa C-1/97, *Mehmet Birden p. Stadtgemeinde Bremen*, ECLI:EU:C:1998:568.
- Sprawa C-113/97, *Henia Babahenini p. Belgii*, ECLI:EU:C:1998:13.
- Sprawa C-245/97, *Niemcy p. Komisji*, ECLI:EU:C:2000:687.
- Sprawa C-292/97, *Karlsson i in.*, ECLI:EU:C:2000:202.
- Sprawa C-321/97, *Andersson i Wåkerås-Andersson*, ECLI:EU:C:1999:307.
- Sprawa C-329/97, *Sezgin Ergat p. Stadt Ulm*, ECLI:EU:C:2000:133.
- Sprawa C-7/98, *Dieter Krombach p. André Bamberski*, ECLI:EU:C:2000:164.
- Sprawa C-377/98, *Holandia p. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2001:523.
- Sprawa C-37/98, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte A. Savas*, ECLI:EU:C:2000:224.
- Sprawa C-65/98, *Safet Eyüp p. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg*, ECLI:EU:C:2000:336.
- Sprawy połączone C-300/98 i C-392/98, *Parfums Christian Dior SA przeciwko TUK Consultancy BV i Assco Gerüste GmbH i Rob van Dijk p. Wilhelm Layher GmbH & Co. KG i Layher BV*, ECLI:EU:C:2000:688.
- Sprawa C-467/98, *Komisja p. Danii*, ECLI:EU:C:2002:625.

- Sprawa C-41/99 P, *Sadam Zuccherifici, divisione della SECI - Società Esercizi Commerciali Industriali SpA, Sadam Castiglione SpA, Sadam Abruzzo SpA, Zuccherificio del Molise SpA and Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA (SFIR) p. Radzie*, ECLI:EU:C:2001:302.
- Sprawa C-63/99, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk i E. Gloszczuk*, ECLI:EU:C:2001:488.
- Sprawa C-228/99, *Silos e Mangimi Martini SpA p. Ministero delle Finanze*, EU:C:2001:599.
- Sprawa C-235/99, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte E. Kondova*, ECLI:EU:C:2001:489.
- Sprawa C-257/99, *The Queen p. Secretary of State for the Home Department, ex parte J. Barkoci and M. Malik*, ECLI:EU:C:2001:491.
- Sprawa C-268/99, *Aldona Malgorzata Jany i inni p. Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2001:616.
- Sprawa C-274/99 P, *Connolly p. Komisji*, ECLI:EU:C:2001:127.
- Sprawa C-413/99, *Baumbast i R p. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493.
- Sprawa C-13/00, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2002:184.
- Sprawa T-49/00, *Industria pugliese olive in salamoia erbe aromatiche Snc (Iposea) p. Komisji*, ECLI:EU:T:2001:22.
- Sprawa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores p. Radzie*, ECLI:EU:C:2002:462.
- Sprawa C-76/00 P, *Petro tub SA i Republica SA p. Radzie*, ECLI:EU:C:2003:4.
- Sprawa C-94/00, *Roquette Frères*, ECLI:EU:C:2002:603.
- Sprawa C-60/00, *Mary Carpenter p. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:434.
- Sprawa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge p. Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:333.
- Sprawa C-171/00 P, *Libéros p. Komisji*, ECLI:EU:C:2002:17.
- Sprawa C-188/00, *Bülent Kurz, né Yüce p. Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2002:694.
- Sprawa C-409/00, *Hiszpania p. Komisji*, ECLI:EU:C:2003:92.
- Sprawa C-438/00, *Deutscher Handballbund eV p. Maros Kolpak*, ECLI:EU:C:2003:255.
- Sprawa C-453/00, *Kühne & Heitz NV p. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECLI:EU:C:2004:17.
- Sprawa C-469/00, *Ravil SARL p. Bellon import SARL i Biraghi SpA.*, ECLI:EU:C:2003:295.
- Sprawa C-91/01, *Włochy p. Komisji*, ECLI:EU:C:2004:244.
- Sprawa C-101/01, *Criminal proceedings p. Bodil Lindqvist*, ECLI:EU:C:2003:596.

- Sprawa C-108/01, *Conorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita SpA p. Asda Stores Ltd i Hygrade Foods Ltd.*, ECLI:EU:C:2003:296.
- Sprawa T-139/01, *Comafrika SpA and Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2005:32.
- Sprawa C-207/01, *Altair Chemica SpA p. ENEL Distribuzione SpA*, ECLI:EU:C:2003:451.
- Sprawa C-245/01, *RTL Television GmbH p. Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk*, ECLI:EU:C:2003:580.
- Sprawa C-276/01, *Steffensen*, ECLI:EU:C:2003:228.
- Sprawa C-281/01, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2002:761.
- Sprawa C-317/01, *Eran Abatay and Others (C-317/01) and Nadi Sahin (C-369/01) p. Bundesanstalt für Arbeit*, ECLI:EU:C:2003:572.
- Sprawa C-344/01, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2004:121.
- Sprawa C-361/01 P, *Christina Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego*, ECLI:EU:C:2003:434.
- Sprawa C-414/1, *Komisja p. Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2002:722.
- Sprawa C-478/01, *Komisja p. Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:2003:134.
- Sprawa T-322/01, *Roquette Frères SA p. Komisji*, ECLI:EU:T:2006:267.
- Sprawa C-1/02, *Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG p. Hauptzollamt Dortmund*, ECLI:EU:C:2004:202.
- Sprawa C-25/02, *Katharina Rinke p. Ärztekammer Hamburg*, ECLI:EU:C:2003:435.
- Sprawa C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH p. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, ECLI:EU:C:2004:614.
- Sprawy połączone C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P, C-213/02P, *Dansk Roindustri and Others p. Komisja*, ECLI:EU:C:2005:408.
- Sprawa C-233/02, *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:2004:173.
- Sprawa C-377/02, *Van Parys*, ECLI:EU:C:2005:121.
- Sprawa T-370/02, *Alpenhain-Camembert-Werk and Others p. Komisji*, ECLI:EU:T:2004:209.
- Sprawa C-387/02, C-391/02 i C-403/02, *Criminal proceedings against Silvio Berlusconi (C-387/02), Sergio Adelchi (C-391/02) and Marcello Dell'Utri and Others (C-403/02)*, ECLI:EU:C:2005:270.
- Sprawa T-397/02, *Arla Foods AMBA and Others p. Komisji*, ECLI:EU:T:2005:446.
- Sprawa C-82/03, *Komisja p. Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:2004:433.
- Sprawa C-110/03, *Belgia p. Komisji*, ECLI:EU:C:2005:223.
- Sprawa C-178/03, *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2006:4.
- Sprawa C-213/03, *Pêcheurs de l'étang de Berre*, ECLI:EU:C:2004:464.

- Sprawa C-239/03, *Komisja p. Francji*, ECLI:EU:C:2004:598.
- Sprawa C-265/03, *I. Simutenkov p. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol*, ECLI:EU:C:2005:213.
- Sprawa C-266/03, *Komisja p. Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, ECLI:EU:C:2005:341.
- Sprawa C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) p. Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, ECLI:EU:C:2005:285.
- Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345.
- Sprawa C-433/03, *Komisja p. Niemcom*, ECLI:EU:C:2005:462.
- Sprawa C-459/03, *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345.
- Sprawy połączone C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, *ABNA i in.*, ECLI:EU:C:2005:741.
- Sprawa C-461/03, *Gaston Schul Douane-expediteur BV p. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2005:742.
- Sprawa C-27/04, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2004:436.
- Sprawa T-226/04, *Włochy p. Komisji*, ECLI:EU:T:2006:85.
- Sprawa C-248/04, *Koninklijke Coöperatie Cosun UA p. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2006:666.
- Sprawy połączone C-304/04 i C-305/04, *Jacob Meijer i Eagle International Freight*, ECLI:EU:C:2005:441.
- Sprawa C-311/04, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, ECLI:EU:C:2006:23.
- Sprawa C-344/04, *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association p. Department for Transport*, ECLI:EU:C:2006:10.
- Sprawa T-362/04, *Leonid Minin p. Komisji*, ECLI:EU:T:2007:25.
- Sprawa T-374/04, *Niemcy p. Komisji*, ECLI:EU:T:2007:332.
- Sprawa C-499/04, *Hans Werhof p. Freeway Traffic Systems GmbH & Co. KG.*, ECLI:EU:C:2006:168.
- Sprawa C-502/04, *Ergün Torun p. Stadt Augsburg*, ECLI:EU:C:2006:112.
- Sprawa T-258/04, *Polska p. Komisji*, ECLI:EU:T:2009:183.
- sprawa T-117/05, *Andreas Rodenbröker and Others p. Komisji*, ECLI:EU:T:2005:273.
- Sprawa C-266/05 P, *Sison p. Radzie*, ECLI:EU:C:2007:75.
- Sprawa C-283/05, *ASML Netherlands BV p. Semiconductor Industry Services GmbH (SEMIS)*, ECLI:EU:C:2006:787.
- Sprawa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone and Others p. Conseil des ministres*, ECLI:EU:C:2007:383.

- Sprawa C-355/05, *Řízení Letového Provozu ČR, s. p. Bundesamt für Finanzen*, ECLI:EU:C:2007:321.
- Sprawy połączone C-402/05 P oraz C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation p. Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2008:461
- Sprawa C-431/05, *Merck Genéricos - Produtos Farmacêuticos Ld^a przeciwko Merck & Co. Inc. i Merck Sharp & Dohme Ld^a*, ECLI:EU:C:2007:496.
- Sprawa C-438/05, *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union p. Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772.
- Sprawy połączone C-447/05 oraz C-448/05, *Thomson Multimedia Sales Europe (C-447/05) i Vestel France (C-448/05) p. Administration des douanes et droits indirects*, ECLI:EU:C:2007:151.
- Sprawa C-55/06, *Arcor AG & Co KG p. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2008:244.
- Sprawy połączone C-120/06 P and C-121/06 P, *FIAMM i in. p. Radzie i Komisji*, ECLI:EU:C:2008:476.
- Sprawa C-158/06, *Stichting ROM-projecten p. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370.
- Sprawa C-161/06, *Skoma-Lux sro p. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773.
- Sprawa C-308/06, *Intertanko i in.*, ECLI:EU:C:2008:312.
- Sprawa C-133/06, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2008:257.
- Sprawa C-411/06, *Komisja p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2009:518.
- Sprawa C-521/06 P, *Athinaiki Techniki p. Komisji*, ECLI:EU:C:2008:422.
- Sprawa C-45/07, *Komisja p. Grecji*, ECLI:EU:C:2009:81.
- Sprawa C-155/07, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2008:605.
- Sprawa C-246/07, *Komisja p. Szwecji*, ECLI:EU:C:2010:203.
- Sprawa C-333/07, *Société Régie Networks p. Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, ECLI:EU:C:2008:764.
- Sprawa C-370/07, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2009:590.
- Sprawa C-314/08, *Krzysztof Filipiak p. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, ECLI:EU:C:2009:719.
- Sprawa C-386/08, *Firma Brita GmbH p. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, ECLI:EU:C:2010:91.
- Sprawa C-160/09, *Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas OE p. Ypourgos Oikonomikon*, ECLI:EU:C:2010:293.
- Sprawa C-247/09, *A. Xhymshiti p. Bundesagentur für Arbeit - Familienkasse Lörrach*, ECLI:EU:C:2010:698.
- Sprawa C-130/10, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2012:472.

- Sprawa C-188/10 i C-189/10, *Aziz Melki (C-188/10) and Sélim Abdeli (C-189/10)*, ECLI:EU:C:2010:363.
- Sprawa C-366/10, *Air Transport Association of America i in. p. Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864.
- Sprawa C-490/10, *Parlament Europejski p. Radzie*, ECLI:EU:C:2012:525.
- Sprawa C-533/10, *Compagnie internationale pour la vente à distance (CIVAD) SA p. Receveur des douanes de Roubaix and Others*, ECLI:EU:C:2012:347.
- Sprawa C-617/10, *Åklagaren p. Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:280.
- Sprawy połączone C-335/11 i C-337/11, *HK Danmark*, ECLI:EU:C:2013:222.
- Sprawa C-399/11, *Stefano Melloni p. Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107.
- Sprawa C-414/11, *Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520.
- Sprawa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. p. Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2013:625.
- Sprawa C-658/11, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2025.
- Sprawa C-28/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:282.
- Sprawa C-63/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2013:752.
- Sprawy połączone C-103/12 i C-165/12, *Parlament Europejski i Komisja Europejska p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2400.
- Sprawa C-114/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2151.
- Sprawa C-137/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2013:675.
- Sprawa C-274/12 P, *Telefónica SA p. Komisji*, ECLI:EU:C:2013:852.
- Sprawa C-348/12 P, *Rada p. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECLI:EU:C:2013:776.
- Sprawa C-377/12, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:1903.
- Sprawa C-399/12, *Niemcy p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2258.
- Sprawa C-81/13, *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2449.
- Sprawa C-409/13, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:217.
- Sprawa C-425/13, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:483.
- Sprawa C-660/13, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2016:616.
- Sprawa C-73/14, *Rada p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:663.
- Sprawa C-263/14, *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2016:435.
- Sprawa C-361/14 P, *Komisja p. McBride i in.*, ECLI:EU:C:2016:434.
- Sprawa C-362/14, *Maximillian Schrems p. Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650.
- Sprawa C-440/14 P, *National Iranian Oil Company p. Radzie*, ECLI:EU:C:2016:128.
- Sprawy połączone C-643/15 i C-647/15, *Słowacja i Węgry p. Radzie*, ECLI:EU:C:2017:631.

Sprawa C-687/15, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2017:803.

Sprawa C-192/18, *Komisja p. Polsce*, ECLI:EU:C:2019:924.

Sprawa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, ECLI:EU:C:2018:586.

Sprawa C-619/18, *Komisja p. Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:531.

Opinie

Opinia 1/75, Porozumienie o standardzie kosztów lokalnych sporządzone pod auspicjami OECD, ECLI:EU:C:1975:145.

Opinia 1/78, International Agreement on Natural Rubber, ECLI:EU:C:1979:224.

Opinia 1/91, Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area, ECLI:EU:C:1991:490.

Opinia 1/92, Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area (porozumienie EOG – II) z dnia 10.4.1992 r., ECLI:EU:C:1992:189.

Opinion 2/92, Competence of the Community or one of its institutions to participate in the Third Revised Decision of the OECD on national treatment, EU:C:1995:83.

Opinia 1/94, Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property, ECLI:EU:C:1994:384.

Opinia 2/94 w sprawie przystąpienia Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI: EU:C:1996:140.

Opinia 3/94, Framework Agreement on Bananas, ECLI:EU:C:1995:436.

Opinia 1/00, Proposed agreement between the European Community and non-Member States on the establishment of a European Common Aviation Area, ECLI:EU:C:2002:231

Opinia 2/00, Protokół z Kartageny, ECLI:EU:C:2001:664.

Opinia 1/03 w sprawie kompetencji Wspólnoty do zawarcia nowej konwencji z Lugano o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych, ECLI:EU:C:2006:81.

Opinia 1/08, General Agreement on Trade in Services (GATS), ECLI:EU:C:2009:739.

Opinia 1/09, Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych, ECLI:EU:C: 2011: 123.

Opinia 1/13, Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, ECLI: EU:C:2014:2303.

Opinia 2/13, Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454.

Opinia 1/15, Przekazywanie danych dotyczących przelotu pasażera z Unii do Kanady, ECLI:EU:C:2017:592.

Opinia 2/15, Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru, ECLI:EU:C:2016:992.

Opinia 3/15, Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów osobom niewidomym, niedowidzącym i cierpiącym na inne zaburzenia odczytu druku, ECLI:EU:C:2017:114.

Opinie rzecznika generalnego

Opinia rzecznika generalnego Reischla przedstawiona w dniu 9 listopada 1977 r. w sprawie C-65/77 *Jean Razanatsimba*, ECLI:EU:C:1977:193.

Opinia rzecznika generalnego Darmona przedstawiona w dniu 15 maja 1990 r. w sprawie C-192/89 *S. Z. Sevince p. Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1990:205.

Opinia rzecznika generalnego Van Gervena przedstawiona w dniu 15 października 1992 r. w sprawie C-188/91 *Deutsche Shell AG p. Hauptzollamt Hamburg-Harburg*, ECLI:EU:C:1992:393.

Opinia rzecznika generalnego Jacobsa przedstawiona w dniu 10 listopada 1993 r. w sprawie C-316/91 *Parlament Europejski p. Radzie*, ECLI:EU:C:1993:872.

Opinia rzecznika generalnego Tesauo przedstawiona w dniu 13 listopada 1997 r. w sprawie C-53/96 *Hermès International (société en commandite par actions) p. FHT Marketing Choice BV*, ECLI:EU:C:1997:539.

Opinia rzecznika generalnego Lenza przedstawiona w dniu 9 lutego 1999 r. w sprawie C-91/92 *Paola Faccini Dori p. Recreb Srl.*, ECLI:EU:C:1994:45.

Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona w dniu 27 listopada 2001 r. w sprawie C-13/00 *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2001:643.

Opinia rzecznika generalnego Geelhoeda przedstawiona w dniu 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-165/01, *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich p. Europäische Gemeinschaften, Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, ECLI:EU:C:2003:224.

Opinia rzecznika generalnego Jacobsa przedstawiona w dniu 11 lipca 2002 r. w sprawie C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2002:437.

Opinia rzecznika generalnego Albera przedstawiona w dniu 25 kwietnia 2002 r. w sprawie C-180/01 *Komisja p. NALOO*, ECLI:EU:C:2002:267.

Opinia rzecznika generalnego Albera przedstawiona w dniu 25 września 2003 r. w sprawie C-233/02 *Francja p. Komisji*, ECLI:EU:C:2003:503.

Opinia rzecznika generalnego Maduro przedstawiona w dniu 18 stycznia 2006 r. w sprawie C-459/03 *Komisja p. Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:42.

- Opinia rzecznika generalnego Colomera przedstawiona w dniu 23 stycznia 2007 r. w sprawie C-431/05 *Merck Genéricos - Productos Farmacéuticos Ld^a przeciwko Merck & Co. Inc. i Merck Sharp & Dohme Ld^a*, ECLI:EU:C:2007:48.
- Opinia rzecznik generalnej Kokott przedstawiona w dniu 26 marca 2009 r. w sprawie C-13/07, *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2009:190.
- Opinia rzecznik generalnej Sharpston przedstawiona w dniu 3 kwietnia 2014 r. w sprawie C-114/12 *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:224.
- Opinia rzecznika generalnego Villalóna przedstawiona w dniu 29 kwietnia 2014 r. w sprawie C-399/12 *Niemcy p. Radzie*, ECLI:EU:C:2014:289.
- Opinia rzecznika generalnego Jääskinen przedstawiona w dniu 8 maja 2014 r. w sprawach połączonych od C-401/12 P do C-403/12 P *Rada Unii Europejskiej i in. p. Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2014:310.
- Opinia rzecznika generalnego Bota przedstawiona w dniu 30 stycznia 2014 r. w sprawie C-658/11 *Parlament p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:729.
- Opinia rzecznika generalnego Wahla przedstawiona w dniu 8 września 2016 r. w sprawie opinii 3/15 *Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów*, ECLI:EU:C:2016:657.
- Opinia rzecznika generalnego Mengozziego przedstawiona w dniu 29 stycznia 2015 r. w sprawie C-28/12 *Komisja p. Radzie*, ECLI:EU:C:2015:43.

**Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo międzynarodowe i europejskie –
które ukazały się w e-Wydawnictwa WPAE UWr**

Aleksander Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40719>

Adriana Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41118>

Aktualne problemy prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego – aspekty teoretyczne i praktyczne, red. Dagmara Kornobis-Romanowska, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/83939>

The Consequences of Membership in the EU for new Member States – structural, political and economic changes, ed. Barbara Mielnik, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94636>

The Nature of Source in International Legal Order, ed. Jan Kolasa, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95003>

Problematyka badawcza recenzowanej pracy skupia się na ważnym i wieloaspektowym zagadnieniu, jakim jest Europejska Polityka Sąsiedztwa. Założeniem Autorki było przeanalizowanie konstrukcji prawnej i charakteru prawnego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa celem dowiedzenia hipotezy, iż na podstawie zawieranych i przyjmowanych w ramach tej polityki instrumentów, Europejskiej Polityce Sąsiedztwa nadano szczególną konstrukcję prawną, która bezpośrednio wpływa na jej charakter prawny. Warto zauważyć, iż tak postawiony problem badawczy nie był dotąd przedmiotem opracowań monograficznych w języku polskim, co niewątpliwie wzbogaca naukę prawa Unii Europejskiej, jednocześnie stanowiąc istotny wkład naukowy do dotychczas podejmowanych analiz na płaszczyźnie politologicznej, społecznej i gospodarczej.

z recenzji wydawniczej dr hab. Dagmary Kuźniar, prof. UR

Monografia [...] w pełni zasługuje na wysoką ocenę merytoryczną, wnosząc nowy dorobek badawczy i oryginalne podejście naukowe do polskiej literatury. [...] Ciekawie i w precyzyjny sposób prowadzone analizy, niejednokrotnie w oparciu o konkretne przykłady, pozwalają nie tylko poznać, ale także ocenić stopień funkcjonowania skomplikowanego instrumentarium prawnego, za pomocą którego realizowana jest EPS. [...] Nie należy wątpić, iż opracowanie to spotka się z szerokim zainteresowaniem teoretyków tak prawa unijnego, jak i międzynarodowego, przyczyniając się do głębokich dyskusji naukowych. Może także doskonale służyć studentom i doktorantom w zgłębianiu bardzo ciekawej i aktualnej problematyki z zakresu realizowania przez Unię Europejską polityki zewnętrznej wobec jej państw sąsiedzkich.

z recenzji wydawniczej dr hab. Joanny Ryszki, prof. UO

ISBN 978-83-66601-28-4 (druk)

ISBN 978-83-66601-29-1 (online)