

# BIULETYN

Nr 72 (821) • 8 lipca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## Unia Europejska w ONZ: multilateralizm w praktyce

Rafał Tarnogórski

*Unia Europejska postrzegana jest jako dobry partner ONZ. Obie organizacje podzielają podstawowe wartości i realizują podobne cele. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zwiększyły się możliwości oddziaływania międzynarodowego organów unijnych, wielogłos państw członkowskich zaczął przyjmować formę jednego stanowiska. Uzyskanie statusu super obserwatora jest niewątpliwym sukcesem unijnej dyplomacji. W żywotnym interesie UE jest powodzenie takiej reformy organizacji, która umożliwiłaby jej odgrywanie coraz poważniejszej roli w ONZ.*

**Uwarunkowania.** Organizacja Narodów Zjednoczonych jest organizacją międzynarodową o charakterze powszechnym, której statut (Karta NZ) odzwierciedla XX wieczny porządek międzynarodowy, a jeden z organów – Rada Bezpieczeństwa (RB) posiada monopol na stwierdzenie legalności użycia siły. Unia Europejska jest *sui generis* organizacją regionalną o charakterze integracyjnym, szybko ewoluującą, wywierającą przemożny wpływ na państwa członkowskie i znacząco oddziałującą także na podmioty zewnętrzne (politycznie i gospodarczo, ale także poprzez prawo wspólnotowe i orzecznictwo sądów). W klasycznym ujęciu podmiotami prawa międzynarodowego były państwa. Współcześnie do tego katalogu dołączyły organizacje międzynarodowe, stopniowo rozszerzany jest także o inne podmioty. UE dopiero w 2009 r. uzyskała osobowość prawną, a jej szybką ewolucję dobrze odzwierciedla dynamika zmian w traktatach stanowiących jej prawo pierwotne. Proces zmian ONZ jest powolny i odbywa się w istniejących ramach prawnych, bez naruszania postanowień Karty NZ, która zachowuje nadrzędność względem innych zobowiązań prawnomiędzynarodowych, także tych, których stronami są państwa członkowskie UE. Co do zasady obie organizacje podzielają podstawowe wartości i realizują podobne cele. Obydwie podkreślają znaczenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, rozwijania przyjaznych stosunków między narodami oraz ochrony praw człowieka, działają na rzecz międzynarodowej współpracy w rozwiązywaniu problemów gospodarczych, społecznych i humanitarnych. Różni je fakt, że ONZ nie była nakierowana na cel integracyjny, jaki legł u podłoża Wspólnot. ONZ zrzesza wszystkie państwa, zaś członkami UE są wyłącznie europejskie państwa rozwinięte, z których dwa zachowują status mocarstw-stałych członków RB. Proces integracyjny w UE prowadzi w stronę osiągnięcia przez organizację kompetencji przynależnych do tej pory państwom, natomiast reforma ONZ jest powolna i zachowawcza – wprowadzane zmiany nie naruszają *status quo*. Powiększające się możliwości oddziaływania międzynarodowego UE jako takiej spowodowały, że instytucje unijne zaczęły działać w obszarach tradycyjnej aktywności ONZ. Z istniejącego wielogłosu państw członkowskich UE zaczęło być formowane jedno stanowisko. Pierwszym materialnym skutkiem tego procesu jest przyjęta 3 maja 2011 r. rezolucja ZO A/RES/65/276 nadająca UE status tzw. *super obserwatora*.

**W stronę skutecznego multilateralizmu.** ONZ jest obecna w refleksji dotyczącej globalnej pozycji UE i jej znaczenia w świecie. W sferze deklaracji państwa UE opowiadają się za „skutecznym multilateralizmem”, w którym główną rolę odgrywają właśnie Narody Zjednoczone. Umocnienie ONZ uznaje się w UE jako jeden z priorytetów, zaznaczając, że istnieje potrzeba zreformowania głównych jej organów w celu zwiększenia reprezentatywności, przejrzystości i sprawności całego systemu NZ.

W kwestiach dotyczących zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa pożądanym jest powiększenie potencjału operacyjnego ONZ. UE opowiada się za wprowadzeniem jednolitej ONZ-owskiej praktyki, dzięki której można by zsynchronizować misje utrzymywania pokoju ONZ z operacjami UE. Przed traktatem lizbońskim UE reprezentowana była przez państwa sprawujące prezydencję oraz Komisję Europejską. Po jego wejściu w życie funkcje reprezentacyjne pełni przedstawicielstwo UE przy ONZ, sprawujące je w imieniu wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Do niedawna UE posiadała odziedziczony po EWG status stałego obserwatora przy ONZ (rezolucja ZO 3208(XXIX) z 1974 r., status analogiczny do Stolicy Apostolskiej czy Palestyny), który pozwalał na bierne uczestnictwo w pracach organizacji. Sytuacja uległa zmianie po wspomnianej rezolucji z 3 maja br., która jest efektem blisko 2-letnich starań unijnej dyplomacji. Unia Europejska zyskała prawo prezentacji wspólnego stanowiska podczas obrad ZO. Przedstawicielstwo UE będzie otrzymywać zaproszenia do udziału w debacie generalnej ZO, może zgłaszać propozycje we własnym imieniu, ma także możliwość udzielania odpowiedzi na zapytania dotyczące stanowiska państw członkowskich. Nie ma natomiast prawa głosu, nie może we własnym imieniu zgłaszać i popierać kandydatów, a także zaskarżać decyzji przewodniczącego ZO – te uprawnienia przynależą wyłącznie do państw jako pełnoprawnych członków ONZ.

Zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego koordynację prac na forum ONZ zapewnia wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Jeżeli w organizacjach lub podczas konferencji nie ma reprezentacji wszystkich państw członkowskich, państwa uczestniczące zobowiązane są do podtrzymania stanowiska Unii. Powinny one poinformować pozostałych członków i wysokiego przedstawiciela o sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Dotyczy to także państw członkowskich zasiadających w RB. Jeżeli Unia określi stanowisko w kwestii wpisanej do porządku obrad RB, państwa członkowskie w niej zasiadające każdorazowo wnoszą o zaproszenie wysokiego przedstawiciela do przedstawienia wspólnego stanowiska Unii. Państwa członkowskie zasiadające w RB są zobowiązane do zgodnego i wyczerpującego informowania pozostałych państw i wysokiego przedstawiciela. Przy wykonywaniu swoich funkcji mają bronić stanowisk i interesów UE, jednak z zastrzeżeniem ich zobowiązań wynikających z postanowień Karty NZ. Zastrzeżenie to współgra z treścią deklaracji dołączonych do traktatu lizbońskiego.

Zgodnie z passusem zawartym w deklaracji nr 13 UE i jej członkowie pozostają związani postanowieniami Karty NZ, a w szczególności podstawową odpowiedzialnością RB i jej członków za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Dodatkowo w deklaracji nr 14 podkreślono, że postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie mają wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność czy uprawnienia państw członkowskich w zakresie: kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo w RB. Wymienione deklaracje faktycznie ustanawiają granice dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Skutkuje to jednoczesnym określeniem pozycji UE także wobec ONZ. Podkreślenie nadrzędnej roli Karty oraz zaznaczenie niezależności decyzyjnej państwa zasiadającego w RB oznacza zachowanie prymatu suwerenności nad podejściem unijnym. Wspólna polityka i reprezentacja kończą się zatem tam, gdzie zaczyna się możliwość decydowania o wecie w RB – w gabinetach rządów europejskich stałych członków RB.

**Osiągnięcia i wyzwania.** Uzyskanie statusu *super obserwatora* jest sukcesem unijnej dyplomacji pomimo faktu, że analogiczny status w ONZ jest otwarty także dla innych organizacji regionalnych. W interesie Unii jest powodzenie reformy ONZ, która umożliwiłaby jej odgrywanie coraz poważniejszej roli. Państwa członkowskie UE posiadają zarówno siłę, jak i środki do tego, by wspierać przeprowadzenie takiej reformy. Proces ten zapewne będzie powolny, a jego sukces będzie zależał także od przyszłego kształtu Unii. Miarodajnym czynnikiem takiej przemiany byłoby np. osiągnięcie porozumienia co do wspólnego stanowiska w RB, a w konsekwencji być może także jednego miejsca dla UE w zreformowanym organie. Nie da się tego osiągnąć bez woli przemian wewnątrz UE. Taka inicjatywa, aby mieć szansę na powodzenie, musiałaby być wyrazem konsensusu Wielkiej Brytanii i Francji. Sukces taki leży także w polskim interesie. Wsparcie procesu, który wzmacnia status UE jako gracza globalnego, przekłada się także bezpośrednio na wzrost znaczenia Polski w świecie. Z takiej perspektywy najważniejszym zadaniem jest wzmocnienie polskiej pozycji w UE, to bowiem zwiększa szansę na realizację spraw istotnych dla Polski także na innych forach, w tym ONZ.