

Marek Zieliński*

**PODSTAWY PRAWNE UDZIAŁU
UNII EUROPEJSKIEJ W PRACACH
INNYCH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH**

I. Wprowadzenie

Wejście w życie Traktatu z Lizbony (TL) zapoczątkowało zupełnie nową fazę rozwoju pozycji Unii Europejskiej (UE) jako aktora (podmiotu) występującego w stosunkach międzynarodowych. Istniejąca przed 1 XII 2009 r. dwoista struktura, składająca się z UE oraz Wspólnot Europejskich, została zastąpiona jednolitą UE, której wyraźnie nadano podmiotowość prawną¹. Na podstawie art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej² (TUE) UE stała się sukcesorem Wspólnoty Europejskiej (WE). Jedną z konsekwencji tej decyzji stał się udział UE w licznych organizacjach międzynarodowych oraz „reżimach traktatowych”, przysługujący dotychczas WE³. Traktat z Lizbony zwiększył ponadto liczbę postanowień zawartych zarówno w TUE, jak i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (TFUE), które w wyraźny sposób odnoszą się do udziału UE w instytucjach międzynarodowych, w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w szczególności⁵. Zauważyć również wypada, że zmiany wprowadzone przez TL nie tylko dotyczą obecnego udziału UE w różnych

* Dr hab. Marek Zieliński – Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Na temat charakteru UE przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zob. E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007.

² Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr C 326, s. 13 (wersja skonsolidowana).

³ Zob. F. Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, *Common Market Law Review* 2007, vol. 47, s. 41 i n.

⁴ Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr C 326, s. 47 (wersja skonsolidowana).

⁵ Zmiany te przyczyniły się już do tego, że na podstawie rezolucji 65/276 przyjętej 3 V 2011 Zgromadzenie Ogólne ONZ w zupełnie nowy sposób określiło zasady udziału UE w pracach ONZ (na ten temat zob. M. Menkes, *Rewizja statusu obserwatora UE przy ONZ*, *PiP* 2012, nr 11, s. 85 i n.)

organizacjach międzynarodowych, lecz także sygnalizują konieczność nawiązania ściślejszej współpracy z kolejnymi organizacjami⁶.

W związku z powyższym celem prezentowanego opracowania jest dokonanie charakterystyki ram prawnych, które umożliwiają UE szeroko pojęty udział w pracach różnych organizacji międzynarodowych, a nie tylko pełne w nich członkostwo. Udział taki może bowiem polegać na nabyciu przez UE formalnego członkostwa w tych organizacjach, ale też na innych sposobach uczestnictwa w ich pracach i działalności, jak np. statusie „pełnego uczestnika”, „obserwatora” lub „wzmocnionego obserwatora”⁷. Do organizacji międzynarodowych zaliczyć natomiast wypada zarówno formalne organizacje międzynarodowe, jak i rozmaite „reżimy traktatowe” niebędące formalnymi organizacjami⁸. Podkreślić bowiem należy, że coraz częściej reżimy takie również przyjmują decyzje i akty, które wywierają wpływ zarówno na kształt prawa stanowionego przez samą UE, jak i jej państwa członkowskie⁹. W związku z tak zakreślonym celem prezentowane opracowanie w pierwszej kolejności przedstawia traktatowe podstawy prawne, które określają kompetencje UE dotyczące jej udziału w organizacjach międzynarodowych. Następnie scharakteryzowano tzw. zasady ogólne dotyczące składania przez UE oświadczeń na forum organizacji międzynarodowych, które nie posiadają charakteru traktatowego. Autor niniejszego opracowania koncentruje się przy tym wyłącznie na prawie UE, pomijając prawo organizacji międzynarodowych, w pracach których UE bierze udział, ponieważ prawo to z racji swojego szerokiego zakresu może stanowić przedmiot odrębnej analizy.

II. Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie udziału w organizacjach międzynarodowych wynikające z postanowień Traktatów

Potrzeba udziału UE w pracach innej organizacji międzynarodowej występuje w tych przypadkach, w których UE posiada kompetencje odnoszące się do celów

⁶ Zgodnie z art. 6 TUE UE ma przystąpić do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka (EKPC), co będzie się wiązało z koniecznością nawiązania ściślejszej współpracy z Radą Europy. W opinii niektórych przedstawicieli doktryny przystąpienie UE do EKPC będzie miało w zasadzie taki sam skutek jak przystąpienie do Rady Europy, zob. C. Eckes: *EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation*, *Modern Law Review* 2013, vol. 76, nr 2, s. 254. Inaczej: N. Półtorak, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka – projekt umowy akcesyjnej a prawo UE*, *EPS* 2012, nr 9, s. 4 i n.

⁷ M. Emmerson, R. Balfour, T. Corthaut, J. Wouters, P.M. Kaczyński, T. Rebard, *Upgrading the EU's Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Democracy*, Brussels 2011, s. 23–26.

⁸ R.R. Churchill, G. Ulfstein, *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law*, *American Journal of International Law* 2000, vol. 94, s. 623 i n.; M. Zieliński, *Wielostronne porozumienia dotyczące ochrony środowiska naturalnego a pojęcie organizacji międzynarodowej w znaczeniu przepisów Konstytucji RP*, *Studia Prawnicze KUL* 2008, nr 4, s. 131 i n.

⁹ Na temat wpływu prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe na prawo UE zob. N. Lavranos, *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law*, Groningen 2004.

i funkcji tej organizacji. Sytuacja taka wydaje się oczywista w odniesieniu do kompetencji wyłącznych UE, co dotyczy np. spraw będących przedmiotem zainteresowania Światowej Organizacji Handlu (WTO) czy też Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹⁰. Niemniej w dziedzinach należących do kompetencji dzielonych przez UE z jej państwami członkowskimi potrzeba udziału UE w organizacjach międzynarodowych jest równie istotna. Ma to na przykład miejsce w odniesieniu do Międzynarodowej Organizacji Pracy¹¹. Pomimo wskazanej powyżej konieczności, zaznaczyć należy, że w Traktatach nie ma żadnych postanowień, które wyraźnie przewidywałyby możliwość członkostwa UE w innej organizacji międzynarodowej¹². Tym samym podstawa udziału UE w pracach innych organizacji międzynarodowych oparta jest na kompetencjach dorozumianych, wynikających z kilku postanowień Traktatów stosowanych jednocześnie.

Niemniej TL wprowadził do TFUE przepisy w zakresie działań zewnętrznych UE, których tytuł VI dotyczy stosunków UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatur Unii. Najszersza, jak się wydaje, klauzula umożliwiająca UE udział w organizacjach międzynarodowych wprowadzona została do art. 211 TFUE, który stanowi, że w zakresie swoich odpowiednich kompetencji „Unia i jej państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi”. Taka „współpraca”, w połączeniu z postanowieniem art. 216 TFUE (dotyczącym zawierania przez UE umów międzynarodowych) i art. 217 TFUE (dotyczącym stowarzyszenia z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi), umożliwia UE nabycie członkostwa w organizacjach międzynarodowych¹³. Powyższe postanowienia nie wykluczają ponadto podpisywania przez UE tzw. porozumień konstytuujących nowe organizacje międzynarodowe. W praktyce UE korzystała już z tej możliwości, zawierając „układy stowarzyszeniowe” oraz Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które mogą być przykładami organizacji międzynarodowych tworzonych przez UE (Wspólnotę Europejską). Wydaje się ponadto, że wspomniane powyżej postanowienia Traktatów mogą stanowić również podstawę udziału UE w różnych reżimach traktatowych, takich jak np. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹⁴.

Poza wskazanymi wyżej klauzulami ogólnymi, Traktaty zawierają wiele bardziej szczegółowych postanowień, które dają UE możliwość przystępowania do organizacji międzynarodowych w wybranych dziedzinach. Zgodnie z art. 37 TUE UE może zawierać umowy z państwami lub organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach

¹⁰ R.A. Wessel, *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, Journal of European Integration 2011, vol. 33, s. 624.

¹¹ R. Kissack, *The Performance of the European Union in the International Labour Organization*, Journal of European Integration 2011, vol. 33, s. 651 i n.

¹² P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford 2012, s. 222.

¹³ K.E. Jørgensen, R.A. Wessel, *The position of the European Union in (other) international organizations: confronting legal and political approaches* (w:) P. Koutrakos (red.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Edward Elgar Publishing 2011, s. 261 i n.

¹⁴ C. Oberthür, *The European Union's Performance in the International Climate Change Regime*, Journal of European Integration 2011, vol. 33, s. 667 i n.

dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Podobne postanowienia znaleźć można w TFUE w odniesieniu do: badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (art. 186), polityki ochrony środowiska naturalnego (art. 191 ust. 3), współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi (art. 212 ust. 3). Szczególnie rozbudowane postanowienia TFUE dotyczą współpracy na rzecz rozwoju. Z jednej strony przewidują one możliwość zawierania przez UE umów międzynarodowych z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie współpracy w tej dziedzinie (art. 209 ust. 2), a z drugiej stanowią o poszanowaniu przez UE i jej państwa członkowskie zobowiązań podjętych w ramach ONZ i innych właściwych organizacji międzynarodowych (art. 208 ust. 2)¹⁵. W zbliżony sposób w odniesieniu do pomocy humanitarnej Traktaty nie tylko dają UE prawo do zawierania umów z innymi organizacjami (art. 214 ust. 4 TFUE), lecz także zobowiązują ją do koordynacji i zgodności podejmowanych przez nią akcji humanitarnych z działaniami podejmowanymi przez inne organizacje i organy międzynarodowe, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które wchodziły w skład Systemu Narodów Zjednoczonych (art. 214 ust. 7 TFUE).

Wspomniane powyżej odwołania do ONZ oraz Karty NZ można znaleźć także w innych postanowieniach Traktatów. Wymienić w tym kontekście można art. 3 ust. 5 TUE (zobowiązujący UE do przestrzegania zasad KNZ), art. 21 ust. 1 i 2 TUE (zobowiązujący UE do poszanowania zasad KNZ oraz do sprzyjania wielostronnym rozwiązaniom problemów w ramach ONZ), art. 34 ust. 2 TUE (dotyczący współpracy państw członkowskich na forum RB ONZ), 42 ust. 1 i 7 TUE (obowiązek przestrzegania zasad KNZ podczas misji UE oraz udzielania pomocy państwu członkowskiemu UE, które stało się ofiarą napaści zbrojnej, zgodnie z art. 51 KNZ)¹⁶.

Ponadto, w sposób bardziej ogólny, art. 220 ust. 1 TFUE postanawia, że UE ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, a także Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Na mocy powyższego przepisu UE może również utrzymywać właściwe stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi. Przykładem wykorzystania przez UE podstaw prawnych zawartych w art. 220 TFUE do ustanowienia różnych form współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi jest Porozumienie o Współpracy (Memorandum of Cooperation) zawarte z Międzynarodową Organizacją Lotnictwa Cywilnego (ICAO)¹⁷. Powyższe porozumienie dotyczy zacieśniania stosunków

¹⁵ Dodać również należy, że zgodnie z art. 210 ust. 1 TFUE UE 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”.

¹⁶ Na temat misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa zob. S. Blockmans, R.A. Wessel, *The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?*, *Journal of Conflict and Security Law* 2009, vol. 14, s. 265 i n.

¹⁷ Porozumienie o współpracy między Unią Europejską a Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego określające ogólne ramy zacieśnionej współpracy, *Dz. Urz. UE* z 2011 r. Nr L 232, s. 2.

i nawiązania ściślejszej współpracy pomiędzy jego stronami, nie stanowiąc jednak o członkostwie UE w ICAO¹⁸.

Poza postanowieniami TFUE dającymi UE możliwość zawierania z innymi organizacjami umów i nawiązywania z nimi współpracy, wskazać również można i takie, które stanowią o „sprzyjaniu współpracy”, co widoczne jest w dziedzinie: edukacji i sportu (art. 165 ust. 3), kształcenia zawodowego (art. 166 ust. 3), kultury (art. 167 ust. 3), zdrowia publicznego (art. 168 ust. 3). W kontekście polityki społecznej UE (działając poprzez Komisję) ma współpracować z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie problemów dotyczących tej polityki (art. 156 TFUE). Podobna współpraca z organizacjami międzynarodowymi może być przez UE nawiązana w dziedzinie unijnych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (art. 186 TFUE).

Wspomnieć wreszcie wypada, że TL, wzmacniając kompetencje UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zawiera szereg postanowień upoważniających UE do prezentowania swojego stanowiska na forum innych organizacji międzynarodowych. Stosownie do art. 27 ust. 2 TUE, Wysoki Przedstawiciel może w imieniu UE wyrażać jego stanowisko w organizacjach międzynarodowych. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 1 TUE Wysoki Przedstawiciel organizuje koordynację działań państw członkowskich w innych organizacjach międzynarodowych. Obowiązek koordynowania stanowisk państw członkowskich w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dotyczy również ich przedstawicielstw (i delegatur UE), ustanowionych przy organizacjach międzynarodowych (art. 32 oraz art. 35 TUE).

Traktaty odnoszą się również po raz pierwszy w historii do reprezentowania samej UE wobec innych organizacji międzynarodowych. Zgodnie bowiem z art. 221 ust. 1 TFUE zadanie to powierzone zostało delegaturom UE przy tych organizacjach¹⁹. Z drugiej jednak strony w deklaracji nr 13 dołączonej do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła TL, państwa członkowskie ograniczyły możliwość ewolucji kompetencji UE w tej dziedzinie²⁰. W deklaracji tej państwa członkowskie stwierdziły bowiem, że postanowienia TUE w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym utworzenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw tej polityki oraz utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), nie wpływają na odpowiedzialność państw za kształtowanie własnej polityki zagranicznej ani sposobu, w jaki państwa członkowskie są reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych.

¹⁸ W sprawie zatwierdzenia tegoż porozumienia zob. decyzja Rady z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie zawarcia Porozumienia o współpracy między Unią Europejską a Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego określającego ogólne ramy zacieśnionej współpracy oraz ustalenia związanych z nimi uzgodnień proceduralnych, Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr L 121, s. 16.

¹⁹ B. Krzan, komentarz do art. 221 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w:) K. Kowalik-Bañczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, Art. 90–222, LEX/el. 2012.

²⁰ Deklaracja w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr C 326, s. 345.

Szczególne postanowienia dotyczące stosunków UE z innymi organizacjami międzynarodowymi dotyczą również niektórych jej instytucji i organów. Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC) stanowi, że ESBC i EBC mogą współpracować z organizacjami międzynarodowymi w celu gromadzenia niezbędnych informacji statystycznych²¹. Ponadto zgodnie z art. 23 powyższego Protokołu EBC może, w miarę potrzeby, ustanawiać stosunki z organizacjami międzynarodowymi, a także przeprowadzać z nimi wszystkie typy operacji bankowych (włącznie z udzielaniem i zaciąganiem pożyczek)²². Natomiast art. 31 ust. 1 Protokołu upoważnia krajowe banki centralne do prowadzenia działań mających na celu wykonanie ich zobowiązań wobec organizacji międzynarodowych. W odniesieniu do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) Protokół nr 5 stanowi z kolei, że bank ten współpracuje ze wszystkimi organizacjami międzynarodowymi, które działają w podobnych co EBI dziedzinach (art. 14)²³.

Kompetencje UE dotyczące utrzymywania stosunków z organizacjami międzynarodowymi, w tym zawieranie z nimi umów międzynarodowych, niekoniecznie muszą w sposób wyraźny wynikać z postanowień Traktatów²⁴. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *ERTA* (AETR)²⁵ stał się bowiem podstawą powstania doktryny kompetencji domniemanych UE w zakresie jej stosunków zewnętrznych²⁶. Powyższa doktryna definiowana jest przede wszystkim w oparciu o postanowienie art. 101 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA), który stanowi, że w ramach swoich uprawnień i właściwości Wspólnota ta „może przyjmować zobowiązania poprzez podpisanie porozumień lub umów z państwami trzecimi, organizacją międzynarodową lub obywatelem państwa trzeciego”²⁷. Ewolucja postanowień Traktatów związana z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE została uwzględniona w postanowieniach TL, który wprowadził do TFUE nowy przepis stanowiący o możliwości zawierania przez UE umów międzynarodowych nawet w sytuacji, gdy postanowienia Traktatów nie przewidują tego wyraźnie. Zgodnie z art. 216 TFUE Unia może więc zawierać umowy, gdy: zawarcie

²¹ Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr C 326, s. 230.

²² Der-Chin Horng, *The ECB's Membership in the IMF: Legal Approaches to Constitutional Challenges*, *European Law Journal* 2005, nr 6, s. 802 i n.

²³ Protokół (nr 5) w sprawie Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr C 326, s. 251.

²⁴ I. Goveare, J. Capiau, A. Vermeersch, *In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*, *European Foreign Affairs Review* 2004, vol. 9, s. 160.

²⁵ Wyrok ETS w sprawie 22/70, *Commission v. Council*, ECR [1971], s. 263. Zob. także: P. Eeckhout, *op. cit.*, s. 71, J. Barcz, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi* (w:) J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. III–95.

²⁶ R. Schütze, *Paralell External Powers in the European Community: From 'Cubist' Perspectives Towards 'Naturalists' Constitutional Principles?*, *Yearbook of European Law* 2004, s. 225 i n.

²⁷ Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr C 327, s. 1, (wersja skonsolidowana).

jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk UE, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy przewidziane jest w prawnie wiążącym akcie UE, albo gdy może to mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres. Przepis art. 216 TFUE wydaje się zatem dawać UE szerokie upoważnienie do zawierania przez nią umów w sprawie przystąpienia do organizacji międzynarodowej lub reżimu traktatowego²⁸. Przykładem wykorzystania przez UE kompetencji dorozumianych w zakresie uzyskiwania członkostwa w organizacjach międzynarodowych jest umowa pomiędzy UE a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia UE do konwencji stanowiącej podstawę prawną jej działania²⁹. Decyzja Rady dotycząca zawarcia powyższej umowy została podjęta na podstawie art. 91 TFUE dotyczącego kompetencji do ustanawiania specyficznych środków w dziedzinie transportu³⁰.

III. Zasady ogólne składania oświadczeń Unii Europejskiej na forum organizacji wielostronnych

Wejście w życie TL wzbudziło wiele problemów w zakresie występowania przez UE na forum organizacji międzynarodowych³¹. W wyniku większej złożoności kwestii prawnych oraz podziału kompetencji pomiędzy UE i jej państwa członkowskie, po wejściu w życie TL nastąpiło widoczne ograniczenie liczby oświadczeń składanych przez UE w innych organizacjach międzynarodowych, co w szczególności dało się dostrzec na forum ONZ oraz OBWE³². W celu odwrócenia tego niekorzystnego trendu i zapewnienia większej jasności odnośnie do podziału kompetencji pomiędzy ESDZ, rotacyjną prezydencją Rady oraz państwami członkowskimi w zakresie składania oświadczeń na forach wielostronnych 22 X 2011 r. Rada (ds. Ogólnych) przyjęła specjalne zasady ogólne (*general arrangements*) w tym zakresie³³. Do projektu zasad ogólnych³⁴ dołączono trzy oświadczenia jednostronne złożone przez: Ko-

²⁸ R.A. Wessel, *op. cit.*, s. 626.

²⁹ Umowa między Unią Europejską a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., zmienionej protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r., Dz. Urz. UE z 2013 r. Nr L 51, s. 8.

³⁰ Decyzja Rady z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie podpisania i zawarcia umowy między Unią Europejską a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., zmienionej protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r. Dz. Urz. UE z 2013 r., Nr 51, s. 1.

³¹ European External Action Service: Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22nd December 2011, § 17.

³² Tamże.

³³ Rada Unii Europejskiej: Oświadczenia UE na forum organizacji wielostronnych – zasady ogólne, 15901/11, Bruksela, 24 października 2011 r. Zob. także: Council of the European Union, Press Release, Extraordinary Council meeting, General Affairs, 15894/11, Brussels, 22 October 2011.

³⁴ Rada Unii Europejskiej: 15855/11, Bruksela, 21 października 2011 r.

misję³⁵, Zjednoczone Królestwo³⁶ i Niemcy³⁷, które zostały włączone do protokołu posiedzenia Rady, podczas którego zasady ogólne zostały zatwierdzone.

Zasady ogólne podkreślają w pierwszej kolejności, że TL umożliwi UE osiągnięcie spójnej (*coherent*), całościowej i jednolitej reprezentacji zewnętrznej³⁸. Ponadto, mając na względzie delikatny charakter kwestii reprezentowania oraz potencjalne oczekiwania stron trzecich, istotne jest (w zgodzie z obowiązującą praktyką), aby przygotowywanie oświadczeń odnoszących się do wrażliwego obszaru kompetencji UE i jej państw członkowskich pozostało kwestią wewnętrzną i konsensualną.

Zgodnie z zasadami ogólnymi UE może wydać oświadczenie tylko w tych przypadkach, w których ma właściwość i gdy istnieje stanowisko uzgodnione stosownie do właściwych postanowień Traktatu. Zewnętrzna reprezentacja i wewnętrzna koordynacja nie naruszają podziału kompetencji wynikającego z Traktatów ani nie mogą być przywoływane jako podstawa do roszczenia przez UE nowych form kompetencji. Zasady ogólne wprowadzają pojęcie „aktorów UE” (*EU actors*), zobowiązując ich do koordynowania ich działań z państwami członkowskimi w organizacjach międzynarodowych, w najszerszym możliwym zakresie określonym w Traktatach³⁹. Aktorzy UE oraz państwa członkowskie mają ponadto obowiązek zapewnienia jak największej możliwej przejrzystości dzięki prowadzeniu odpowiednich konsultacji przed przyjęciem oświadczeń odzwierciedlających stanowiska UE, które mają być przedstawione w organizacjach wielostronnych.

Zasady ogólne podkreślają również, że państwa członkowskie mają uzgadniać potrzebę i sposób koordynacji ich działań i reprezentacji na zewnątrz, stosownie do przypadku (*on a case by case basis*). Państwa te mogą zwrócić się do aktorów UE lub do państwa członkowskiego (zwłaszcza tego, które sprawuje rotacyjną prezydencję w Radzie), aby pełniły powyższe funkcje w ich imieniu. Na podstawie zasad ogólnych państwa członkowskie UE zobowiązują się, że będą starać się zapewniać i wspierać możliwości do składania oświadczeń w imieniu UE przez aktorów UE. Państwa członkowskie mogą uzupełniać powyższe oświadczenia przy poszanowaniu zasady lojalnej współpracy.

Zgodnie z zasadami ogólnymi, jeżeli regulamin wewnętrzny (*rules of procedure*) danego forum wielostronnego na to pozwala, UE może być reprezentowana na tym forum pod własną nazwą, a aktorzy UE będą co do zasady koordynować działania na miejscu i wydawać oświadczenia w imieniu UE. W przypadkach, w których praktyczne ustalenia dotyczące koordynacji i/lub reprezentacji już istnieją (jak ma

³⁵ Rada Unii Europejskiej: 15855/11 ADD 1, Bruksela, 21 października 2011 r.

³⁶ Rada Unii Europejskiej: 15855/11 ADD 2, Bruksela, 21 października 2011 r.

³⁷ Rada Unii Europejskiej: 15855/11 ADD 3, Bruksela, 22 października 2011 r.

³⁸ M. Menkes, *op. cit.*, s. 89.

³⁹ Termin „aktor UE” został wykorzystany w celu objęcia nim aktorów właściwych do reprezentowania UE zgodnie z Traktatami, tj. Przewodniczącego Rady Europejskiej, Przewodniczącego Komisji, Wysokiego Przedstawiciela oraz delegatur UE. Zauważyć należy, że polska wersja językowa zasad ogólnych zamiast terminu „aktor UE”, stosuje pojęcie „podmiot unijny”. W opinii autora niniejszego opracowania właściwsze wydaje się jednak posługiwanie pierwszym z tych terminów.

to miejsce w WTO, FAO czy w zakresie podziału obciążeń), ustalenia takie będą wykorzystywane przy przygotowywaniu i składaniu oświadczeń w imieniu UE pod jej własną nazwą (*from behind the EU nameplate*). W tym kontekście oświadczenie złożone przez Niemcy podkreśla, że w rozumieniu tego kraju wspomniane wyżej „praktyczne ustalenia” już istniejące nie ograniczają się wyłącznie do WTO i FAO, lecz odnoszą się także do innych forów międzynarodowych. Z kolei Komisja w swoim oświadczeniu przypomina, że zasady ogólne nie naruszają praktycznych ustaleń obowiązujących już na forum WTO, i że nie powodują żadnej zmiany zakresu, w jakim państwa członkowskie mogą wydawać oświadczenia w sprawach wspólnej polityki handlowej⁴⁰.

Zasady ogólne w swojej kolejnej części zawierają wskazówki praktyczne w zakresie składania oświadczeń odzwierciedlających stanowiska UE, uzgodnionych z poszanowaniem procedur podejmowania decyzji przewidzianych w Traktatach. Tak więc w przypadku, gdy oświadczenie odnosi się wyłącznie do działań podejmowanych lub odpowiedzialności ponoszonej przez UE w danej dziedzinie (w tym WPZiB), będzie ono poprzedzone klauzulą „w imieniu UE”. Jeżeli oświadczenie będzie wyrażało stanowisko wspólne dla UE i jej państw członkowskich, to będzie je poprzedzała klauzula „w imieniu UE i jej państw członkowskich”. W przypadku gdy państwa członkowskie wyrażą zgodę na ich zbiorowe reprezentowanie przez aktora UE w kwestiach odnoszących się do wykonywania kompetencji krajowych, oświadczenie będzie poprzedzone klauzulą „w imieniu państw członkowskich”. Wprowadzenie powyższej klauzuli nie wyklucza jednak odniesień do „UE” w dalszej części tekstu, jeżeli takie odniesienie dokładniej odzwierciedla stan faktyczny.

W kolejnej swojej części zasady ogólne zawierają tzw. „klauzulę wyłączenia odpowiedzialności” (*disclaimer*), zgodnie z którą „przyjmowanie i przedstawianie oświadczeń nie wpływa na podział kompetencji ani uprawnień pomiędzy instytucjami wynikający z Traktatów. Nie wpływa również na procedury podejmowania decyzji dotyczących przyjmowania stanowisk UE przez Radę zgodnie z Traktatami”. Zasady ogólne stanowią wreszcie, że w przypadku zaistnienia problemu dotyczącego ich stosowania, którego nie można rozwiązać w drodze koordynacji na miejscu, szef właściwej delegatury UE przekaze sprawę do ESDZ, która działając w ścisłym porozumieniu z Komisją, w stosownych przypadkach przekaze sprawę do decyzji Koreperowi.

Zasady ogólne dotyczące przedstawiania przez UE oświadczeń na forum organizacji wielostronnych stanowią ważny dokument precyzujący zakres kompetencji wykonywanych przez UE w organizacjach międzynarodowych. Niemniej zasady te nie wyjaśniają dokładnie ich charakteru prawnego. W odniesieniu do formy prawnej ich zatwierdzenie (*endorsement*) przez Radę sugeruje, że są one jednostronną decyzją tej instytucji. Niemniej w treści zasad ogólnych zawarta jest klauzula wyłączenia odpowiedzialności (pkt 5), która przyjęta jest przez państwa członkowskie i Radę oraz

⁴⁰ W swoim oświadczeniu Komisja potwierdza ponadto zamiar dokonania w odpowiednim czasie przeglądu praktycznych ustaleń w odniesieniu do WTO i FAO, tak aby dostosować te ustalenia do wymagań wynikających z TL.

Komisję i ESDZ, co z kolei przemawiałoby za uznaniem przynajmniej części postanowień zasad ogólnych za swego rodzaju porozumienie. W odniesieniu do mocy wiążącej zasad ogólnych zauważyć z kolei należy, że są one dokumentem, który „proponuje” (*offers*) pewne formy działań na forum organizacji międzynarodowych (pkt 1), co wskazywałoby na ich niewiążący charakter. Z drugiej strony nawiązanie w treści zasad ogólnych do „praktycznych ustaleń” obowiązujących już w ramach FAO i WTO pozwala stwierdzić, że wszystkie te dokumenty mają podobny charakter, czyli są wiążące pod względem prawnym zarówno dla państw członkowskich, jak i instytucji UE. W wyroku w sprawie C-25/94 Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził bowiem, że „uzgodnienie” (*arrangement*) zawarte pomiędzy Radą a Komisją, określające zasady składania oświadczeń na forum FAO, „stanowi wykonanie obowiązku współpracy pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi w ramach FAO. Co więcej, z postanowień tego uzgodnienia wynika jasno, że te dwie instytucje miały zamiar podjęcia wobec siebie zobowiązań wiążących pod względem prawnym”⁴¹.

Tak więc odnośnie do ich charakteru prawnego zasady ogólne dotyczące składania przez UE oświadczeń na forach organizacji międzynarodowych należałoby uznać za wiążące pod względem prawnym. Natomiast w odniesieniu do ich formy zasady ogólne przynajmniej częściowo można scharakteryzować jako „trójstronne porozumienie”, w czym akt ten przypomina kodeks postępowania pomiędzy Radą, państwami członkowskimi i Komisją w sprawie wdrażania przez UE Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁴². Porozumienia takie są coraz częściej wykorzystywane w praktyce w celu regulowania mniej zhierarchizowanych struktur UE⁴³, a ich celem jest określanie zasad współpracy w sieciach składających się z podmiotów niepozostających wobec siebie w stosunku podporządkowania⁴⁴.

IV. Podsumowanie

Postanowienia TL wprowadziły wiele istotnych zmian, które umożliwiają UE udział w pracach innych organizacji międzynarodowych. Podkreślić jednak wypada, że w Traktatach wciąż brak podstaw prawnych, które w wyraźny sposób przewidywałyby członkostwo UE w innej organizacji międzynarodowej. Z tego względu

⁴¹ Wyrok ETS w sprawie C-25/94, *Commission of the European Communities v. Council of the European Union*, ECR [1996] I-1496, § 49; zob. także J. Hippler Bello, B. Rudolf, *European Communities – Exercise of Membership Rights in the United Nations Food and Agriculture Organization – Legal Effect of Agreements Between Institutions of the Communities – Obligation to Cooperate*, *American Journal of International Law* 1997, vol. 91, s. 349. Na temat członkostwa UE (EWG) w FAO zob. R. Frid, *The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, *European Journal of International Law* 1993, vol. 4, s. 239 i n.

⁴² Kodeks postępowania pomiędzy Radą, państwami członkowskimi i Komisją zawierający wewnętrzne ustalenia dotyczące wdrażania przez Unię Europejską i reprezentowania Unii Europejskiej w odniesieniu do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz. Urz. UE z 2010 r. Nr C 340, s. 11.

⁴³ H.C.H. Hofmann, *Agreements in EU Law*, *European Law Review* 2006, nr 6, s. 800.

⁴⁴ M. Zieliński, *Nowe zasady wdrażania praw osób niepełnosprawnych w praktyce UE*, PIP 2011, z. 11, s. 54.

decyzje w sprawie przystąpienia UE do innej organizacji międzynarodowej z reguły podejmowane są w oparciu o kombinację kilku przepisów Traktatów jednocześnie.

Traktaty nie określają również w precyzyjny sposób zasad, które regulowałyby kwestię składania przez UE i jej państwa członkowskie oświadczeń na forach organizacji międzynarodowych. Zasady takie przyjęte zostały przez Radę, państwa członkowskie, Komisję i ESDZ 22 X 2011 r., a ich charakter prawny wskazuje na to, że są one wiążące pod względem prawnym i przynajmniej w części ich postanowienia stanowią swego rodzaju porozumienie pomiędzy podmiotami biorącymi udział w ich przyjęciu (tzn. Radą, państwami członkowskimi, Komisją oraz ESDZ).

SUMMARY

LEGAL BASIS OF EU PARTICIPATION IN WORKING PROCESS OF OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

The Treaty of Lisbon has introduced a number of significant changes that enable the European Union to participate in the works of other international organizations. It should however be underscored that there is still no single legal basis in the Treaties, which would clearly provide for EU membership in other international organizations. For this reason, the decisions on EU accession to other international organizations are usually based on a combination of several provisions of the Treaties at the same time. The Treaties also do not define the precise rules which would regulate the issue of statements by the EU and its Member States in other international organizations. These rules were adopted by the Council, Member States, the Commission and the European External Action Service on 22 October 2011, as the 'EU Statements in multilateral organizations – General Arrangements'. The General Arrangements' legal nature indicates that they are legally binding and, at least in part, their provisions constitute some kind of an agreement between the parties involved in their adoption.