

Promowanie wartości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej

1. Wprowadzenie

Unia Europejska jest nie tylko wspólnotą o charakterze gospodarczym czy politycznym, ale również, przynajmniej w założeniu, wspólnotą wartości. Zostało to wyraźnie podkreślone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)¹ w brzmieniu nadanym przez traktat lizboński. W rezultacie przewiduje on, że: „Unia 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”. Nie ma zatem wątpliwości, że obowiązkiem państw członkowskich UE jest ich przestrzeganie i wspieranie.

Pojawia się jednak zasadnicze pytanie, jak w tym kontekście rozumieć pojęcie wartości, innymi słowy, w jakim znaczeniu ono funkcjonuje w Unii Europejskiej? Jaka jest podstawa do promowania wartości unijnych na arenie międzynarodowej? Wreszcie jakie środki są stosowane dla uzyskania tego celu? Poszukując odpowiedzi na te pytania, można wstępnie przyjąć, że sposób rozumienia wartości w prawie unijnym nie odbiega od tego, jaki pojawia się w naukach społecznych, a ściślej – w socjologii. Zostanie to doprecyzowane w pierwszej części artykułu. Z kolei podstawy do ich promowania w stosunkach międzynarodowych należy poszukiwać w traktatach, a zwłaszcza w art. 21 (1) TUE. Na analizie tego postanowienia będzie koncentrowała się kolejna część opracowania. Środki stosowane w celu wspierania i promowania własnych wartości przez Unię są różnorodne, a przy tym podejmowane w ramach różnych polityk unijnych. Można zatem postawić wstępną hipotezę, że cel ten przyświeca większości, o ile nie wszystkim działaniom podejmowanym przez nią na arenie międzynarodowej, różnią się one jednak skutecznością. Stąd też ostatnia część artykułu będzie najbardziej rozbudowana, gdyż znajdą się w niej przykłady aktów prawnych (w tym umów międzynarodowych) oraz innych środków realizowanych przez Unię w stosunku do państw trzecich oraz organizacji międzynarodowych.

* Prof. dr hab. Justyna Maliszewska-Nienartowicz, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, ORCID: [0000-0001-8266-3104](https://orcid.org/0000-0001-8266-3104).

¹ Dz. Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012 r. (wersja skonsolidowana).

2. W poszukiwaniu definicji wartości

Pojęcie wartości ma niejednoznaczny charakter, a przy tym podlega ono ewolucji. W literaturze używa się go w rozmaitych kontekstach, a jego definicje są formułowane na zróżnicowanym poziomie ogólności, w zależności od dyscypliny. W ekonomii na przykład wartość oznacza zwykle cenę, podczas gdy w filozofii czy etyce ma zupełnie inne znaczenie. Zgodnie z definicją zawartą w *Encyklopedii PWN* „wartość to podstawowa kategoria aksjologii oznaczająca wszystko to, co cenne i godne pożądania, co stanowi cel ludzkich dążeń”². Jest ona pomocna przy ocenie wagi rzeczy lub działań niezbędnej dla dokonywania życiowych wyborów. Wartości to szeroko określone preferencje odpowiednich kierunków działań lub ich wyników, często wskazują, jak powinno być, np. pracowitość zasługuje na podziw. Wynika z tego, że mogą mieć one istotny wpływ na funkcjonowanie człowieka – inspirują go do osiągnięcia czegoś oraz regulują jego zachowanie³.

Cechą wyróżniającą definicje o charakterze socjologicznym jest umieszczenie wyznawanych przez jednostkę wartości w szerszym kontekście wpływów grupy społecznej⁴. Same wartości mogą być traktowane jako: „1) przedmioty i przekonania o nienormatywnym charakterze, determinujące względnie podobne przeżycia psychiczne i działania jednostek – członków grup społecznych, 2) przekonania rozpowszechnione w grupie społecznej, określające godne pożądania sądy i zachowania członków tej grupy, 3) przekonania pojedynczych jednostek lub przekonania rozpowszechnione w grupach społecznych, określające godne pożądania cechy poszczególnych grup społecznych lub społeczeństwa jako całości”⁵. Innymi słowy, wartości mogą być uznawane za standardy społecznego zachowania, pozwalające zachować równowagę i funkcjonować w szerszej społeczności. Jak podkreśla się w literaturze, są one „związane z godnością ludzką i normalizacją w relacjach międzyludzkich. Ich praktyczne znaczenie polega na tym, że są środkami służącymi utrzymaniu bardziej humanitarnej egzystencji społecznej w kontekście zbiorowego współistnienia i jego kontynuacji”⁶. Tak rozumiane społecznie uznawane wartości stanowią punkt odniesienia dla rządzących, jeśli bowiem ich działania są w dostatecznym stopniu na nich oparte, to spotykają się z powszechną akceptacją.

² *Encyklopedia PWN*, hasło wartość, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/wartosc;3994143.html> [dostęp 2.06.2021].

³ Por. I. Dudzik, S. Nowak, *Rola wartości w życiu współczesnego człowieka. Na podstawie przeprowadzonych badań własnych*, [w:] I. Dudzik, B. Czuba, K. Rejman (red.), *Rola wartości etycznych we współczesnym świecie. Wartości etyczne współczesnego człowieka (cz. I)*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu, Jarosław 2017, s. 11.

⁴ U. Sokal, *Wartości preferowane przez osoby dorosłe pochodzące z rodzin pełnych i rozwiedzionych*, „Roczniki Socjologii Rodziny” 2001, t. 13, s. 162.

⁵ M. Misztal, *Problematyka wartości w socjologii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980, s. 18.

⁶ S. Koffas, *Principles and Values as Essential Elements that Shape Social Policy*, „Sociology and Anthropology” 2017, vol. 5(8), s. 628.

Wydaje się zatem, że właśnie w takim znaczeniu posłużono się pojęciem „wartość” w art. 2 TUE. Na taki sposób rozumienia tego terminu jako „przekonań rozpow szechnionych w grupie społecznej” wskazuje także zdanie 2 tego postanowienia. Podkreślono tam, że wartości, na których opiera się Unia, są wspólne dla państw członkowskich, a ich społeczeństwa funkcjonują z uwzględnieniem pluralizmu, nie-dyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i męż-czyzn. Niewątpliwie to znalezienie wspólnego rdzenia aksjologicznego nie było łatwym zadaniem, ale pozwoliło uzyskać pewien punkt wyjściowy, a zarazem podstawę dla przyszłych działań UE w różnych obszarach, także na arenie międzynarodowej.

Na zakończenie tych wstępnych, definicyjnych uwag warto jeszcze odnieść się do niejednokrotnie dokonywanego nie tylko w literaturze, ale również w aktach prawnych rozróżnienia na wartości i zasady. Co charakteryzuje te dwa podstawowe pojęcia? Zasady można by zdefiniować jako „normatywne propozycje, które przekształcają wartości w ogólne standardy działań politycznych [...]; skoncentrowanie się na zasadach pozwala nam zrozumieć, w jaki sposób wartości zamieniają się w działania”⁷. Zasady są zatem bardziej obiektywne i zestandaryzowane, podczas gdy wartości mają charakter raczej spersonalizowany, subiektywny, a przy tym dość elastyczny⁸. Można by zatem uznać, że zasady opierają się na wartościach i je konkretyzują.

3. Podstawa traktatowa dla działań UE na arenie międzynarodowej – art. 21 (1) TUE

„Działania Unii 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 Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego” (art. 21 (1) zd. 1 TUE). Przepis ten stanowi potwierdzenie, że wartości leżące u podstaw funkcjonowania Unii są podstawą jej działania w stosunkach zewnętrznych. Mamy również do czynienia z ich operacjonalizacją, gdyż art. 21 (1) zd. 1 TUE odwołuje się do zasad, które mają bardziej obiektywny i konkretny charakter. Postanowienie to znajduje zastosowanie w odniesieniu do wszystkich działań podejmowanych na arenie międzynarodowej, a także niezależnie od tego, jaki mają charakter: dyplomatyczny, jednostronny czy dwu- lub wielostronny⁹.

⁷ S. Lucarelli, *Introduction: Values, Principles, Identity and European Union Foreign Policy*, [w:] S. Lucarelli, I. Manners (eds.), *Values and Principles in European Foreign Policy*, Routledge, London-New York 2006, s. 10.

⁸ Por. A. Ahmed, *Ethics, Morals, Principles, Values, Virtues, and Beliefs. What is the difference?*, <https://values.institute/ethics-morals-principles-values-virtues-and-beliefs-what-is-the-difference> [dostęp 2.06.2021].

⁹ T.P. Holterus, *The Legal Dimensions of Rule of Law Promotion in EU Foreign Policy: EU Treaty Imperatives and Rule of Law Conditionality in the Foreign Trade and Development Nexus*, „Goettingen Journal of International Law” 2018, vol. 9, no. 1, edycja specjalna, s. 80.

Wiążący charakter art. 21 (1) nie budzi wątpliwości. Odnosił się do niego Trybunał Sprawiedliwości m.in. w wyroku z 19 lipca 2016 r. w sprawie *H vs. Komisja i Rada*¹⁰, wskazując, że: „[...] jak wynika zarówno z art. 2 TUE, znajdującego się w postanowieniach wspólnych traktatu UE, jak i z art. 21 TUE, odnoszącego się do działań zewnętrznych Unii, do którego odsyła art. 23 TUE dotyczący WPZiB, Unia oparta jest w szczególności na wartościach równości i państwa prawa”. Oznacza to, że przepis ten jest uznawany za podstawę działań podejmowanych na arenie międzynarodowej w takim samym zakresie, w jakim art. 2 TUE wiąże Unię i jej państwa członkowskie w kontekście środków i polityk wewnętrznych. Możemy zatem mówić o jego podstawowym, wręcz konstytucyjnym charakterze w tej zewnętrznej sferze. Kogo zatem i do czego zobowiązuje art. 21 (1) TUE?

Przepis wyraźnie odnosi się do Unii, a zatem instytucji i organów unijnych. Podejmując działania na arenie międzynarodowej, muszą one uwzględniać wymienione w omawianym postanowieniu zasady, czyli je respektować, jak również „wspierać je na świecie”. To ostatnie zobowiązanie zostaje wzmocnione przez regulację art. 3 (5) zd. 1 TUE, która wyraźnie wskazuje, że „w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli”. Interpretacja obu przepisów (art. 21 (1) oraz art. 3 (5)) pozwala zatem dojść do wniosku, że instytucje oraz organy unijne są nie tylko zobowiązane do przestrzegania wartości unijnych, ale także ich wspierania i propagowania¹¹. Wiąże się to zatem z pewną aktywnością, pozytywnymi działaniami, które zapewnią promowanie wartości/zasad unijnych na arenie międzynarodowej. Warto przy tym zauważyć, że to zobowiązanie uzupełnia jeszcze regulacja art. 21 (1) zd. 2 TUE, która wskazuje, że „Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym”.

Warto zauważyć, że katalog zasad przewidzianych w art. 21 (1) TUE nie różni się zasadniczo od katalogu wartości z art. 2 TUE. W tym ostatnim wskazano wprawdzie odrębnie na wolność oraz poszanowanie praw osób należących do mniejszości, ale można przyjąć, że ochrona tych wartości może zostać uwzględniona w ramach „powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności”. Na uwagę zasługuje natomiast wyraźne odniesienie się w art. 21 (1) TUE do zasady „poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”, która z oczywistych względów nie pojawia się w art. 2 TUE. W kontekście działań podejmowanych przez Unię na arenie międzynarodowej ma ona natomiast zasadnicze znaczenie, na co wskazywały sądy unijne jeszcze przed jej wyraźnym uregulowaniem przez traktat lizboński. Wówczas zasada przestrzegania prawa międzynarodowego przez Wspólnotę Europejską/Unię Europejską miała status ogólnej zasady prawa WE/UE¹².

¹⁰ C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569, pkt 41.

¹¹ Tak też T.P. Holterus, *The Legal Dimensions...*, s. 80-81.

¹² Por. szerzej C. Mik, *Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego przez Wspólnotę Europejską w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji* [w:] *idem* (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2001, s. 251-315.

Skoro art. 21 (1) TUE odwołuje się do tych samych wartości, odrębnie ich nie definiując, to należy przyjąć, że mają one takie samo znaczenie, jakie przypisuje się im na gruncie art. 2 TUE. Wskazuje na to zarówno zawarte w pierwszym z tych przepisów sformułowanie „zasady, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia”, a zatem te już wcześniej stosowane, jak i orzecznictwo sądów unijnych, a zwłaszcza Trybunału Sprawiedliwości, które często odwołuje się łącznie do obu regulacji. Oznacza to, że występujące w nich wartości/zasady, takie jak demokracja, rządy prawa, poszanowanie godności ludzkiej, praw człowieka, równość, solidarność należy interpretować w ten sam sposób w kontekście działań wewnętrznych oraz zewnętrznych Unii Europejskiej.

4. Przykłady polityk i działań zewnętrznych Unii Europejskiej wspierające oraz promujące jej wartości

4.1. Uwagi ogólne

Unia Europejska buduje swój wizerunek globalnego aktora na arenie międzynarodowej, odwołując się do wskazanych wyżej wartości i zasad. Nie ma zatem wątpliwości, że pełnią one zasadniczą rolę w jej relacjach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Wspieranie i promowanie wartości odbywa się przy pomocy zróżnicowanych metod zarówno o charakterze prawnym, jak i politycznym. Pierwsza wiąże się z uznaniem ich za zasadniczy element umowy zawieranej z danym podmiotem, a nieprzestrzeganie wartości skutkuje zawieszeniem jej wykonywania¹³. Drugim sposobem jest zachęcanie państw trzecich do przystępowania do umów międzynarodowych opartych na uniwersalnych wartościach, trzecim uzależnienie wsparcia finansowego ze strony Unii od przestrzegania jej zasad i wartości, a czwartym stosowanie restrykcji w przypadku ich nieprzestrzegania¹⁴. Unia Europejska stosuje przy tym różne środki – zarówno jednostronne (autonomiczne), jak i dwu- lub wielostronne (traktatowe). Ze względu na charakter prawny możemy wśród nich wyróżnić:

- 1) instrumenty prawnie niewiążące (*soft instruments*), a zatem różnego rodzaju konkluzje, rezolucje, deklaracje itd. wzywające określone podmioty do respektowania wartości unijnych oraz regularnie prowadzony dialog z państwami trzecimi;
- 2) prawnie wiążące jednostronne środki handlowe, techniczne i finansowe;
- 3) dwustronne umowy¹⁵.

Warto też dodać, że 23 maja 1995 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat dotyczący włączenia klauzuli dotyczącej przestrzegania zasad demokratycznych

¹³ *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, S. Poli (ed.), Routledge, New York 2016, s. 2.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Por. szerzej L. Pech, *Rule of law as a guiding principle of the European Union's external action*, "CLEER Working Papers" 2012, no. 3, s. 14-22.

i praw człowieka do umów międzynarodowych zawieranych przez UE z państwami trzecimi¹⁶. To właśnie od tego czasu klauzula ta stanowi zasadniczy element następujących umów międzynarodowych: stowarzyszeniowych, o współpracy, handlowych oraz o partnerstwie i współpracy¹⁷.

Spośród najważniejszych polityk zewnętrznych poniżej zostały przedstawione te, w ramach których promowanie wartości unijnych odgrywa najistotniejszą rolę, na co wskazują także regulacje traktatowe. Analiza ta obejmuje omówienie ich podstawy prawnej wynikającej z traktatów oraz w odpowiednich przypadkach dokumentów o ogólnym programowym charakterze (np. strategii czy komunikatów) lub wybranych postanowień umów międzynarodowych.

4.2. Polityka rozszerzenia

Głównym przepisem prawnym odnoszącym się do tej polityki jest art. 49 TUE, który przewiduje, że „każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii [...]”. Mamy tu zatem do czynienia z wyraźnym odniesieniem się do wartości unijnych wymienionych w tym postanowieniu (poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości). Nie tylko ich poszanowanie, ale również aktywne wspieranie jest warunkiem członkostwa w UE, który musi być spełniony jeszcze przed wszczęciem negocjacji akcesyjnych. Jeśli państwo kandydujące nie wypełni tego zobowiązania, nie może złożyć wniosku o członkostwo i nie zostanie przyjęte do Unii. Jest to więc daleko idący przypadek zastosowania tzw. warunkowości (*conditionality*), która generalnie wiąże się z uzależnieniem uzyskania korzyści (w tym przypadku członkostwa) od spełnienia określonych wymogów, co ma prowadzić do zmiany w państwie, przede wszystkim do jego dalszego demokratycznego rozwoju i przestrzegania określonych wartości¹⁸.

W ramach polityki rozszerzenia istotną rolę odgrywają także kryteria kopenhaskie, czyli ogólne warunki, jakie powinno spełnić państwo przystępujące do Unii, określone przez Radę Europejską na szczycie w Kopenhadze w 1993 r. i zaostrome podczas szczytu Rady Europejskiej w Madrycie w 1995 r. Należą do nich:

- stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochrona mniejszości;
- funkcjonująca gospodarka rynkowa oraz zdolność sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE;
- zdolność do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, włączając w to możliwość skutecznego wdrażania zasad, norm i polityk tworzących unijny

¹⁶ COM (95) 216 final.

¹⁷ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2021, s. 100.

¹⁸ Por. szerzej S. Koch, *A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union*, "World Development" 2015, vol. 75, s. 99.

dorobek prawny (*acquis*) oraz realizację celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej¹⁹.

W literaturze trafnie zauważa się, że tzw. pierwsze kryterium kopenhaskie zostało na mocy traktatu z Amsterdamu wprowadzone do postanowień art. 49 TUE²⁰. Uzyskało tym samym rangę prawa pierwotnego.

Proces wypełniania wymogów przewidzianych w art. 49 TUE oraz kryteriów kopenhaskich, a także dostosowania do standardów unijnych, jest określany mianem europeizacji. W jego ramach państwo kandydujące „przyjmuje wartości, standardy i praktyki UE oraz jej państw członkowskich i staje się państwem europejskim”²¹. Ten duży wysiłek, z jakim wiąże się transformacja ustrojowa, jest wspierany finansowo i technicznie przez Unię Europejską. Instrumentami, które mają pomóc państwu kandydującemu w wypełnieniu kryteriów członkowskich, są układy stowarzyszeniowe przewidujące wzajemne zobowiązania. Obietnica członkostwa w Unii sprawia, że wspieranie i promowanie jej wartości w ramach polityki rozszerzenia jest niezwykle skuteczne. Jak wskazuje się w doktrynie, wynika to z kalkulacji zysków i strat państwa kandydującego, w którego ocenie warto zgodzić się na ingerencję w jego wewnętrzne sprawy w zamian za możliwość dostępu do wspólnego rynku, gwarancję transferów pieniężnych, zwiększenie potencjału na arenie międzynarodowej²².

Należy zatem stwierdzić, że daleko posunięty mechanizm warunkowości, oparty na zasadzie „wszystko albo nic”, decyduje o skuteczności wzmacniania i promowania wartości unijnych w najbliższym sąsiedztwie. Przyszłe członkostwo w UE jest silnie uzależnione od przestrzegania tych wartości, a jeśli państwo kandydujące tego nie czyni, to nie może na nie liczyć. Dlatego też w literaturze zauważa się, że w praktyce UE jest bardziej skuteczna w promowaniu własnych wartości w okresie przedakcesyjnym niż po przystąpieniu do niej danego państwa, kiedy przestaje działać mechanizm warunkowości²³. Trudno się z tym nie zgodzić, biorąc pod uwagę m.in. obecną sytuację w Polsce i na Węgrzech, w odpowiedzi na którą instytucje unijne wciąż poszukują stosownych instrumentów, mających zapewnić pełne przestrzeganie przez te państwa wartości unijnych. Nie ma jednak wątpliwości, że polityka rozszerzenia UE okazała się skutecznym instrumentem pokojowej transformacji demokratycznej w Europie Środkowej i Wschodniej, a obecnie pozostaje istotną siłą napędową reform na Bałkanach Zachodnich. To z tego względu w 2012 r. Unia

¹⁹ Por. informacje na stronie: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=pl [dostęp 8.06.2021].

²⁰ J. Barcz, *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2, s. 88.

²¹ S. Economides, J. Ker-Lindsay, *‘Pre-Accession Europeanization’: The Case of Serbia and Kosovo*, „Journal of Common Market Studies” 2015, vol. 53, s. 1028.

²² A. Florczak, A. Pacześniak, *Unia Europejska – strażniczka wartości czy (własnych) interesów?*, [w:] M. Klimowicz, A. Pacześniak (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie. Podręcznik akademicki*, OTO, Wrocław 2014, s. 352.

²³ Por. szerzej H. Grabbe, *Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU’s Transformative Power in Retrospect and Prospect*, „Journal of Common Market Studies” 2014, vol. 52, s. 3 i n.

otrzymała Pokojową Nagrodę Nobla w uznaniu jej wysiłków na rzecz pokoju, pojednania, demokracji i praw człowieka w Europie²⁴.

4.3. Europejska Polityka Sąsiedztwa

Europejska Polityka Sąsiedztwa „jest paradygmatem polityki zewnętrznej mającej na celu promowanie wartości UE”²⁵. Na ten aspekt zwrócono uwagę już w Komunikacie Komisji z 2003 r.: „Szersza Europa – Sąsiedztwo: Nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”²⁶, w którym po raz pierwszy zaprezentowano tę nową unijną politykę. Wskazano tam na jej dwa główne cele:

- współpracę z partnerami na rzecz zmniejszenia ubóstwa oraz **stworzenia obszaru dobrobytu i wspólnych wartości**, opartego na integracji ekonomicznej, ożywionych relacjach politycznych i kulturalnych oraz wspólnym zapobieganiu konfliktom między UE a jej sąsiadami;
- zapewnienie przez Unię państwom sąsiadującym preferencyjnego traktowania i konkretnych korzyści, odpowiadających poczynionemu przez nie postępowi w zakresie reform politycznych i gospodarczych²⁷.

Podobnie jak polityka rozszerzenia, nowa polityka sąsiedzka miała opierać się zatem na mechanizmie warunkowości, jednakże bez obietnicy członkostwa w Unii. W Komunikacie Komisji wyraźnie podkreślono, że: „w zamian za konkretne postępy w realizacji wspólnych wartości oraz skuteczne wdrażanie reform politycznych, gospodarczych i instytucjonalnych, w tym dostosowanie ustawodawstwa do *acquis*, sąsiedztwo UE powinno skorzystać z perspektywy ściślejszej integracji gospodarczej z UE”²⁸. Stąd też w literaturze wskazywano, że Europejska Polityka Sąsiedztwa miała służyć „zewnętrznej europeizacji, czyli przyjmowaniu reguł UE przez państwa nie będące jej członkami”²⁹.

Potwierdził to także Komunikat Komisji Europejskiej z 2004 r., inaugurujący Europejską Politykę Sąsiedztwa³⁰. W wielu miejscach odnosił się on do wartości unijnych, akcentując ich szczególne znaczenie dla rozwoju dalszej bliższej współpracy z państwami sąsiadującymi, do których zaliczono: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię, Tunezję, Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan³¹. Komunikat wskazywał m.in., że „uprzywilejowane

²⁴ Por. szerzej <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/eu-affairs/20121012ST053551/ue-laureatem-pokojowej-nagrody-nobla-2012> [dostęp 14.06.2021].

²⁵ M. Cremona, *The ENP and Multilateralism*, [w:] S. Poli (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles...*, s. 82.

²⁶ COM (2003) 104 final, Bruksela, 11.11.2003, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF> [dostęp 22.06.2021].

²⁷ *Ibidem*, s. 9.

²⁸ *Ibidem*, s. 4.

²⁹ Por. A. Magen, *The Shadow of Enlargement: Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance?*, „Columbia Journal of European Law” 2006, vol. 12, s. 386.

³⁰ Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, COM (2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004.

³¹ Warto jednak zauważyć, że w Komunikacie z 2004 r. zastrzeżono, iż pełne korzyści, płynące z uczestnictwa w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, nie obejmują swym zasięgiem takich państw, jak:

stosunki z sąsiadami będą opierać się na wzajemnym przywiązaniu do wspólnych wartości, głównie w dziedzinie rządów prawa, dobrego rządzenia, poszanowania praw człowieka, w tym praw mniejszości, promowania dobrych stosunków sąsiedzkich oraz zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju”³². Europejska Polityka Sąsiedztwa promowała przywiązanie do wspólnych wartości, a zakres i tempo rozwoju relacji Unii z każdym z państw sąsiadujących miały zależeć od stopnia jego zaangażowania w tym zakresie. Wierzono, że w ten sposób dojdzie do powstania partnerskich relacji z sąsiedzkim obszarem, opartych na unijnych wartościach³³.

Widać zatem wyraźnie, że Europejska Polityka Sąsiedztwa od samego początku realizowała założenia art. 8 ust. 1 TUE, dodanego przez traktat lizboński i stanowiącego obecnie wyraźną podstawę traktatową dla tej polityki. Przepis ten przewiduje, że „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”. Podstawą współpracy z państwami sąsiedzkimi są zatem wartości, stanowiące niezbędny fundament dla osiągnięcia głównego celu, jakim jest stworzenie i funkcjonowanie „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”. Z tego wynika zarazem, że UE nie będzie musiała rozwijać „szczególnych stosunków” z państwami z nią sąsiadującymi, które nie będą przestrzegać unijnych wartości³⁴.

Relacje między UE a poszczególnymi krajami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa regulują umowy dwustronne – w przypadku krajów basenu Morza Śródziemnego są to układy eurośródziemnomorskie, a ze wschodnimi sąsiadami zawarte zostały układy stowarzyszeniowe. Ich postanowienia zwracają szczególną uwagę na to, że stosunki między stronami oparte są na przestrzeganiu podstawowych wartości. Na przykład w Układzie stowarzyszeniowym zawartym przez Unię z Ukrainą w 2014 r. na pierwszym miejscu wśród celów stowarzyszenia wymieniono „propagowanie stopniowego zbliżenia między Stronami w oparciu o wspólne wartości oraz bliskie i uprzywilejowane związki [...]”. Następnie zaś w art. 2 wskazano, że „poszanowanie zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności [...] oraz poszanowanie zasady praworządności są podstawą wewnętrznej i zewnętrznej polityki Stron oraz stanowią istotne elementy niniejszego Układu [...]”³⁵. Zbliżone regulacje zostały zawarte w układach stowarzyszeniowych z Mołdawią i Gruzją. Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że poszanowanie wspólnych wartości jest uznawane za tzw. istotny element układów zawartych z państwami objętymi polityką sąsiedzką. Stąd też ich naruszenie może spotkać się z natychmiastową re-

Białoruś, Syria i Libia. Por. szerzej P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2011, s. 21.

³² Komunikat z 2004 r., s. 3.

³³ Por. S. Lehne, *Time to Reset the European Neighbourhood Policy*, Carnegie Europe, Brussels 2014, s. 4.

³⁴ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 62.

³⁵ Układ stowarzyszeniowy pomiędzy Unią Europejską, Europejską Wspólnotą Energii Atomowej i państwami członkowskimi z jednej strony a Ukrainą z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 161/3 z 29.05.2014 r. Jego pełne wprowadzenie w życie nastąpiło 1 września 2017 r.

akcją ze strony UE, np. w postaci zamrożenia funduszy, i w tym zakresie nie obowiązuje zasada zróżnicowania, ale środki te stosowane są w jednolity sposób wobec południowych i wschodnich sąsiadów³⁶.

Wsparcie finansowe dla krajów objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa od 2014 r. odbywa się przy pomocy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS). W rozporządzeniu stanowiącym podstawę jego funkcjonowania³⁷ podkreślono, że ma on służyć budowaniu przestrzeni wspólnego dobrobytu i dobrego sąsiedztwa poprzez rozwijanie 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 (art. 1 ust. 1). Nie ma zatem wątpliwości, że inicjatywy finansowane z EIS muszą być zgodne z tymi wartościami i zasadami (art. 1 ust. 4 rozporządzenia). Z kolei wśród szczegółowych celów unijnego wsparcia na pierwszym miejscu wymieniono „propagowanie praw człowieka i podstawowych wolności, rządów prawa, zasad równości i walkę w wszelkimi formami dyskryminacji, ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji, propagowanie dobrych rządów, walkę z korupcją, wzmacnianie zdolności instytucjonalnych na wszystkich szczeblach oraz rozwój dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego z udziałem partnerów społecznych” (art. 2 ust. 2a rozporządzenia). Warto dodać, że całkowity budżet EIS na lata 2014-2020 wynosił 15,4 mld EUR.

Poza pomocą finansową państwa sąsiedzkie mogą liczyć również na wsparcie techniczne. W tym zakresie już w komunikacie Komisji z 2004 r. przewidziano wykorzystanie mechanizmów, które okazały się pomocne w przypadku krajów kandydujących do członkostwa, takich jak: wsparcie ekspertów (TAIEX), *twinning* czy udział w programach unijnych. TAIEX (Biuro Wymiany Informacji o Pomocy Technicznej) ma zapewniać pomoc w procesie zbliżania systemów prawnych państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa do standardów unijnych. Polega to zwykle na wysłaniu ekspertów z państwa członkowskiego do danego kraju partnerskiego z misją wykonania określonego zadania reformatorskiego. Podobnie *twinning* umożliwia wysłanie przedstawicieli administracji państw członkowskich do krajów partnerskich w celu podjęcia współpracy służącej ich przygotowaniu do implementacji dorobku unijnego w konkretnym sektorze. Ta forma wsparcia technicznego jest jednak bardziej skomplikowana niż TAIEX, wymaga też przygotowania i trwałego zaangażowania kraju partnerskiego³⁸.

Mimo funkcjonowania tych różnych instrumentów i mechanizmów Europejska Polityka Sąsiedztwa okazała się mało skuteczna również w odniesieniu do rozwijania i promowania wartości Unii w jej najbliższym sąsiedztwie. Powolny postęp w zakresie realizacji głównych założeń tej polityki połączony z dynamicznymi zmianami zachodzącymi w państwach sąsiedzkich sprawił, że Komisja Europejska

³⁶ Por. szerzej: S. Poli, *The European Neighbourhood Policy: Differentiation without Political Conditionality?*, „Yearbook of Polish European Studies” 2015, vol. 18, s. 156-160.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77/27 z 15.03.2014 r.

³⁸ Por. szerzej J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa – cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 63-76.

starła się modyfikować swoje podejście, wydając kolejne komunikaty. W komunikacie z 2011 r. *Nowa odpowiedź na zmieniające się sąsiedztwo*³⁹ wskazała na potrzebę sformułowania nowego podejścia, którego celem jest: zapewnienie większego wsparcia dla partnerów zaangażowanych w budowę „głębokiej demokracji”; wsparcie rozwoju gospodarczego, zapewniającego zrównoważony wzrost w wielu dziedzinach życia; wzmocnienie dwóch regionalnych wymiarów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, obejmujących Wschodnie Partnerstwo oraz Unię dla Śródziemnomorza; zapewnienie mechanizmów oraz instrumentów odpowiednich do osiągnięcia tych zamierzeń. W odniesieniu do pierwszego z celów wskazano, że dobrze funkcjonująca demokracja, poszanowanie praw człowieka i rządy prawa to podstawowe filary partnerstwa UE z jej sąsiadami. Podkreślono, że budowanie głębokiej i trwałej demokracji wymaga silnego zaangażowania ze strony rządów. Jej najważniejszymi elementami pozostają zaś: wolne i uczciwe wybory; swoboda zrzeszania się, wypowiedzi i zgromadzeń oraz wolna prasa i media; rządy prawa wymagające niezawisłych sądów i prawa do rzetelnego procesu sądowego; walka z korupcją; reforma sektora bezpieczeństwa i organów ścigania (w tym policji) oraz ustanowienie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi i siłami bezpieczeństwa⁴⁰.

Z kolei w komunikacie z 2015 r. *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*⁴¹ Komisja dokonała swego rodzaju podsumowania jej funkcjonowania. Stwierdziła m.in., że „podejście oparte na zachęcie («więcej za więcej») odniosło sukces we wspieraniu reform w dziedzinie dobrych rządów, demokracji, praworządności i praw człowieka, jedynie w tych krajach, które były zaangażowane w takie reformy. Jednak nie okazało się ono wystarczająco silnym bodźcem do zaangażowania się w reformy tam, gdzie nie ma woli politycznej. W takich przypadkach UE poszuka skuteczniejszych sposobów zachęty do przeprowadzenia zasadniczych reform, w tym poprzez zaangażowanie podmiotów cywilnych, gospodarczych i społecznych”⁴². W rezultacie Komisja potwierdziła zaangażowanie UE w promowanie dobrego rządzenia, demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Natomiast należy szukać bardziej skutecznych sposobów promowania reform, uzgodnionych z poszczególnymi państwami uczestniczącymi w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa oraz w szerszym zakresie wspierać społeczeństwo obywatelskie.

Doświadczenia w funkcjonowaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa potwierdzają zatem, że mechaniczne podejście do promowania wartości unijnych nie przynosi spodziewanych efektów, a warunkowość nie powinna być jedynym istotnym instrumentem w tym zakresie, ale należy też sięgać po inne, np. o charakterze dyplomatycznym⁴³. Niezbędne jest również wypracowanie zindywidualizowanych rozwiązań, uwzględniających specyfikę sytuacji w poszczególnych państwach sąsiedzkich oraz ich zróżnicowane aspiracje do posiadania bliskich relacji z UE i tzw. europeizacji. Zwłaszcza ten ostatni element należy uwzględnić w rozważaniach nad

³⁹ COM (2011) 303 final, Brussels, 25.03.2011.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 3.

⁴¹ JOIN (2015) 50 final, Brussels, 18.11.2015.

⁴² *Ibidem*, s. 5.

⁴³ Por. szerzej S. Lehne, *Time to Reset...*, s. 10.

skutecznością Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w zakresie promowania wartości unijnych, której nie da się porównać z polityką rozszerzenia.

4.4. Współpraca na rzecz rozwoju i wspólna polityka handlowa

Artykuł 208 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁴ (TFUE) przewiduje, że „polityka w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”. Podobne sformułowanie odnajdziemy w art. 207 ust. 1 zd. 2 odnoszącym się do wspólnej polityki handlowej. Oznacza to, że także w ich ramach niezmiernie ważną rolę odgrywa wspieranie i promowanie wartości unijnych. Potwierdzają to postanowienia umów zawieranych zarówno z krajami rozwijającymi się, jak i pozostałymi państwami trzecimi, np. w celu zapewnienia wolnego handlu.

Najczęściej przywoływanym w literaturze przedmiotu przykładem umowy, w którym w szerokim zakresie odwołano się do wartości unijnych, jest umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony⁴⁵. Została ona zawarta w Kotonu (Cotonou) 23 czerwca 2000 r. na okres dwudziestu lat⁴⁶. Jednak w związku z tym, że jej postanowienia dotyczące podstaw współpracy, w tym jej zasadniczych elementów, nie ulegną zmianie, warto się do nich odwołać. Dotyczy to w szczególności art. 9 umowy z Kotonu, który zwraca uwagę na to, że „poszanowanie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, w tym podstawowych praw socjalnych, demokracji opartej na zasadzie państwa prawnego oraz przejrzystych i odpowiedzialnych rządów, stanowi integralną część stałego rozwoju” (ust. 1 zd. 2). Jest ono również podstawą partnerstwa AKP-UE, polityki krajowej i międzynarodowej stron umowy oraz jej istotnym elementem (ust. 2).

Strony umowy potwierdzają zatem swoje przywiązanie do godności ludzkiej i praw człowieka, które wspierają i chronią także równość mężczyzn i kobiet. „Każde państwo rozwija własną kulturę demokratyczną w oparciu o powszechnie uznawane zasady. Strukturę rządu oraz przywileje korzystania z różnych uprawnień ustala się w oparciu o zasadę państwa prawnego obejmującą w szczególności skuteczne i łatwo dostępne prawne środki odwoławcze, niezależny system prawny gwarantujący równość wobec prawa oraz władzę wykonawczą w pełni podlegającą prawu” (art. 9 ust. 2 zd. 8 i 9 umowy). Zgodnie z umową z Kotonu dobre rządy są podstawą partnerstwa AKP-UE, polityki krajowej i międzynarodowej stron umowy oraz jej istotnym elementem. Wiążą się one „z przejrzystym i odpowiedzialnym zarządzaniem zasobami ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i finansowymi do celów sprawiedliwego i stałego rozwoju. Obejmują jasne procedury decyzyjne na poziomie władz państwowych, jawne i odpowiedzialne instytucje, nadrzędność

⁴⁴ Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r. (wersja skonsolidowana).

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 317/3 z 15.12.2000 r.

⁴⁶ Obecnie trwają prace nad nową umową, a obowiązywanie dotychczasowej przedłużono do 30 listopada 2021 r., o ile przed tym terminem nie zacznie być tymczasowo stosowana ani nie wejdzie w życie nowa umowa o partnerstwie między UE a państwami AKP.

prawa w zarządzaniu i rozdziale zasobów oraz tworzenie możliwości opracowywania i realizacji środków mających w szczególności na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji” (art. 9 ust. 3 umowy). Celem partnerstwa UE-AKP jest aktywne wspieranie oraz promowanie praw człowieka, procesów demokratyzacji, konsolidacji państwa prawnego i dobrych rządów. W ramach strategii ustalonych wspólnie między zainteresowanymi państwami a Unią, ta ostatnia „wspiera reformy instytucjonalne i prawne oraz tworzenie możliwości dla podmiotów państwowych i prywatnych, a także społeczeństwa obywatelskiego” (art. 9 ust. 4 umowy).

Istotne znaczenie mają także postanowienia zapewniające przestrzeganie przez państwa-strony umowy tych podstawowych wartości. Zasadnicze znaczenie we wzajemnych relacjach ma mieć dialog polityczny. Jeśli jednak on zawiedzie, wówczas w art. 96 umowy przewidziano dalsze działania, jakie mogą być podjęte. Należą do nich: procedura konsultacyjna oraz tzw. środki właściwe w odniesieniu do praw człowieka, zasad demokratycznych i państwa prawnego. Konsultacje są prowadzone na poziomie i w formie uznanej za najodpowiedniejszą dla znalezienia rozwiązania. Jeśli jednak nie doprowadzą one do rozwiązania zadowalającego obie strony, jeśli odmówiono udziału w konsultacjach lub w nagłych przypadkach, mogą zostać przyjęte właściwe środki, czyli „zgodne z prawem międzynarodowym, a przy tym adekwatnie do naruszenia. Przy wyborze tych środków należy przede wszystkim uwzględnić środki w najmniejszym stopniu zakłócające stosowanie niniejszej umowy. Przyjmuje się, że zawieszenie byłoby środkiem ostatecznym” (art. 96 ust. 2 lit. c). Procedura związana z niewykonywaniem zobowiązań wynikających z art. 9 umowy stanowi dla Unii istotny instrument prawny, który pozwala jej uzależniać korzyści związane ze wspieraniem rozwoju i relacji handlowych z państwami AKP od tego, jakie postępy czynią one w zakresie realizacji jej podstawowych wartości⁴⁷.

Przykładem umowy handlowej, która zawiera zbliżone do wyżej wskazanych regulacje dotyczące wartości unijnych i ich przestrzegania, jest umowa między UE a Kolumbią, Ekwadorem i Peru⁴⁸. Już w art. 1 przewidziano, że poszanowanie zasad demokratycznych, podstawowych praw człowieka i zasady rządów prawa stanowi podstawę polityki krajowej i międzynarodowej stron umowy oraz jej istotny element. Z kolei art. 8 ust. 3 umowy handlowej przewiduje, że w przypadku gdy zawiedzie dialog polityczny, a zostanie stwierdzone naruszenie tego istotnego elementu umowy, strony mogą bezzwłocznie podjąć właściwe środki zgodne z prawem międzynarodowym. Mają być one proporcjonalne do naruszenia i w jak najmniejszym możliwym stopniu zakłócać funkcjonowanie całej umowy.

Przedstawione przykłady porozumień potwierdzają, że warunkowość odgrywa istotną rolę także w przypadku środków podejmowanych w ramach wspólnej polityki handlowej oraz współpracy na rzecz rozwoju. Warto także zauważyć, że poszanowanie najważniejszych wartości unijnych (prawa człowieka, demokracja

⁴⁷ T.P. Holterus, *The Legal Dimensions...*, s. 105.

⁴⁸ Umowa ta pierwotnie została zawarta z Kolumbią i Peru (26.06.2012 r.), a następnie przystąpił do niej Ekwador.

i rządy prawa) należy do tzw. istotnych elementów umowy (*essential elements*). W rezultacie ich nieprzestrzeganie pociąga za sobą możliwość zastosowania mechanizmu konsultacji bądź też szczególnego sposobu rozstrzygania sporu między stronami, ale jeśli one zawiodą, mogą zostać podjęte tzw. właściwe środki (*appropriate measures*), do których należy również zawieszenie niektórych postanowień umowy (choć to rozwiązanie uznaje się za ostateczne). Wydaje się zatem, że Unia wypracowała swoisty model postępowania w relacjach z państwami trzecimi, z którymi zawiera umowy handlowe lub o partnerstwie. Ma on na celu wzmocnienie i promowanie przestrzegania jej podstawowych wartości przez te kraje⁴⁹.

4.5. Polityka zagraniczna i spraw bezpieczeństwa

W ramach tej polityki wartości odgrywają szczególną rolę – stanowią rodzaj wytycznych, jakimi ma kierować się Unia, przyjmując akty prawne lub podejmując konkretne działania dotyczące spraw zagranicznych i bezpieczeństwa. Potwierdzają to ogólne regulacje traktatowe odnoszące się do tej polityki. Z art. 23 TUE wyraźnie wynika, że opiera się ona na zasadach i zmierza do osiągnięcia celów wskazanych w postanowieniach ogólnych dotyczących zewnętrznych działań Unii⁵⁰. Wartości stanowią punkt odniesienia dokumentów strategicznych przyjmowanych w ramach polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa. Podkreśla się w nich rolę Unii jako promotora wartości na arenie międzynarodowej. Najlepszym tego przykładem są postanowienia Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁵¹. Dokument ten w samej nazwie wskazuje, że mamy do czynienia z podejściem kompleksowym, nie tylko odnoszącym się do wszystkich działań zewnętrznych UE, ale także dostrzegającym powiązania, jakie zachodzą między nimi a politykami wewnętrznymi, np. w zakresie zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej⁵². Strategia podkreśla znaczenie wartości dla realizacji interesów UE na arenie międzynarodowej: „Nasze interesy i wartości idą w parze. W naszym

⁴⁹ Por. M. Niezen, *The EU as an external promoter of its internal values. A Master Thesis in European Studies*, March 2017, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, s. 28, https://essay.utwente.nl/72022/1/Niezen_MA_BMS.pdf [dostęp 27.06.2021].

⁵⁰ Chodzi o zasady wyrażone w art. 21 (1) TUE, a zatem demokrację, rządy prawa, powszechność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności ludzkiej, zasady równości i solidarności, poszanowanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego, a także o cele wskazane w art. 21 (2) TUE, czyli m.in.: ochronę unijnych wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacnianie i wspieranie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego, utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych.

⁵¹ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej 2016*, s. 3, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl.pdf [dostęp 23.09.2021].

⁵² Por. szerzej J. Maliszewska-Nienartowicz, *Żałożenia globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – przełom czy stagnacja w strategicznym podejściu Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2017, nr 2, s. 46-62.

interesie jest promowanie naszych wartości w świecie. Jednocześnie nasze podstawowe wartości są zakorzenione w naszych interesach”⁵³. W omawianym dokumencie odnajdziemy deklarację, że Unia „pozostanie wierna wartościom”, które legły u podstaw jej utworzenia i rozwoju. Należą do nich poszanowanie oraz upowszechnianie praw człowieka i podstawowych wolności, rządy prawa, sprawiedliwość, równość, pluralizm i poszanowanie różnorodności. Strategia uznaje, że konsekwentne przestrzeganie wartości przez samą Unię zdecyduje o jej zewnętrznej wiarygodności i wpływie⁵⁴. Trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem. Nadal jednak brakuje w tym dokumencie wyraźnego zestawu środków i zasobów, które należałoby uruchomić dla realizacji wskazanych w nim priorytetów, w tym związanych z rolą UE jako globalnego aktora promującego i zapewniającego przestrzeganie istotnych dla niej wartości.

Podobny, dość ogólny charakter mają deklaracje wydawane w ramach polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa. W doktrynie wyróżnia się pięć ich zasadniczych typów: wspierające instytucje międzynarodowe, „uzupełniające” (UE koncentruje się w nich na sytuacji w państwach trzecich, wymagając od nich podjęcia specyficznych działań), wyrażające ograniczony krytycyzm (UE wyraża swoją troskę w zakresie zachowania państw albo szczególnych wydarzeń), bardzo krytyczne (UE wyraża w nich swój negatywny stosunek wobec konkretnych sytuacji, takich jak naruszenie praw człowieka), wreszcie nakładające sankcje na państwa trzecie⁵⁵. Wszystkie deklaracje odnoszą się do przestrzegania praw człowieka, pomocy humanitarnej oraz demokracji. Unia stara się przy tym odnosić do regulacji Organizacji Narodów Zjednoczonych lub innych międzynarodowych forów⁵⁶.

Należy zatem zauważyć, że w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE systematycznie podkreśla znaczenie czy wręcz nieodzowność przestrzegania podstawowych wartości, na których sama się opiera. Jednocześnie jednak zarówno w Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, jak i w deklaracjach nie doprecyzowano środków mających służyć realizacji tego założenia. W pierwszym ze wskazanych dokumentów wskazuje się ogólne cele i rodzaje działań, jakie UE zamierza podjąć w najbliższym czasie. Natomiast deklaracje często służą po prostu wyrażeniu opinii Unii odnośnie do sytuacji czy wydarzeń, jakie mają miejsce na arenie międzynarodowej, w tym w państwach trzecich. Daleko idącym zamierzeniom nie towarzyszą zatem konkretne środki wspierające ich realizację (*enforcement measures*).

⁵³ *Globalna strategia...*, s. 11-12.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 13.

⁵⁵ P.J. Cardwell, *Values in the European Union's foreign policy: an analysis and assessment of CFSP Declarations*, „European Foreign Affairs Review” 2016, vol. 21(4), s. 606 i n.

⁵⁶ M. Niezen, *The EU as an external promoter...*, s. 30.

5. Wnioski końcowe

Analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu pozwala na uznanie trafności wstępnych założeń badawczych. Po pierwsze, samo pojęcie wartości nie zostało doprecyzowane w prawie unijnym. Nie wydaje się jednak, aby odbiegało ono od sposobu jego rozumienia na gruncie nauk społecznych. Wymienione w art. 2 TUE wartości stanowią wspólny rdzeń aksjologiczny państw członkowskich i podstawę dla przyszłych działań UE w różnych obszarach, także na arenie międzynarodowej. W tym zakresie bardziej szczegółową podstawę prawną stanowią art. 3 (5) oraz 21 (1) TUE. Pierwszy z nich doprecyzowuje cele Unii w zakresie stosunków zewnętrznych, a drugi potwierdza, że wartości leżące u podstaw funkcjonowania Unii są podstawą jej działania na arenie międzynarodowej.

Unia Europejska ma nie tylko zapewnić przestrzeganie wartości, ale także je promować na zewnątrz. Mamy zatem do czynienia z ich swoistym eksportem do państw trzecich. Odbywa się to jednak przy pomocy zróżnicowanych środków prawnych. Można zatem pozytywnie zweryfikować hipotezę postawioną we wstępie, że wspieranie i promowanie wartości unijnych jest ważnym zadaniem w ramach wszystkich działań podejmowanych przez Unię na arenie międzynarodowej, różnią się one jednak skutecznością. Niewątpliwie najdalej idącym, a zarazem najbardziej efektywnym środkiem jest mechanizm warunkowości stosowany w ramach polityki rozszerzenia. Decyduje on o skuteczności wzmacniania i promowania wartości unijnych w najbliższym sąsiedztwie. Mechanizm ten „nie zdał jednak egzaminu” w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, być może z tego względu, że był stosowany w sposób zbyt mechaniczny, nieuwzględniający przy tym zróżnicowania najbliższych sąsiadów UE. W przypadku niektórych państw sąsiedzkich istotne znaczenie mogło mieć także to, że nie połączono go z obietnicą członkostwa w Unii. Należy zatem opracować bardziej indywidualne rozwiązania, w większym stopniu uwzględniające specyfikę sąsiadów.

Warunkowość odgrywa istotną rolę także w przypadku środków podejmowanych w ramach wspólnej polityki handlowej oraz współpracy na rzecz rozwoju. Przestrzeganie podstawowych wartości unijnych stanowi istotny element umów zawieranych z państwami trzecimi, a ich naruszanie pociąga za sobą istotne skutki, w tym podjęcie tzw. właściwych środków, do których należy również zawieszenie niektórych postanowień umowy (choć to rozwiązanie uznaje się za ostateczne). Taki model postępowania można uznać za względnie skuteczny. Na tym tle najslabiej prezentuje się zatem polityka zagraniczna i spraw bezpieczeństwa, w ramach której trudno odnaleźć jakiegokolwiek mechanizmy służące zapewnieniu przestrzegania wartości unijnych. Raczej mamy tu do czynienia z różnego rodzaju działaniami o deklaracyjnym i niewiążącym charakterze. Warto byłoby rozważyć przyjmowanie w tym obszarze bardziej skutecznych środków promujących wartości unijne, zwłaszcza jeśli Unia aspiruje do bycia globalnym aktorem na arenie międzynarodowej.