



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

## STRATEGIC FILE

NR 1 (109), STYCZEŃ 2022 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

### Zjednoczeni w różnorodności: UE w systemie ONZ

Stefania Kolarz

Unia Europejska dąży do zwiększenia swojego wpływu w ONZ. Obecnie jej aktywność jest ograniczona, m.in. z powodu braku uprawnień do głosowania i zgłaszania własnych projektów. Dalsze wzmocnienie jej roli byłoby korzystne dla Unii jako całości i dla państw członkowskich, które samodzielnie odgrywają niewielką rolę w ONZ. Przełożyłoby się m.in. na zmniejszenie nakładu czasu i środków na koordynację działań. Przeszkodą będą zasady funkcjonowania organów i organizacji wyspecjalizowanych ONZ oraz ambicje państw UE i spoza niej, które obawiają się nadmiernego wzmocnienia Unii kosztem własnej pozycji.

# PISM STRATEGIC FILE

Unia Europejska stale podkreśla przywiązanie do multilateralizmu<sup>1</sup> i z tego powodu ONZ jest dla niej kluczowym partnerem. UE i ONZ łączą wspólne cele (m.in. rozwijanie pokojowej współpracy między państwami, walka o poszanowanie praw człowieka) i sfery zaangażowania (np. przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, pomoc rozwojowa). Współpraca obu organizacji jest widoczna w wielu dziedzinach, m.in. utrzymywania pokoju (np. w Mali, także współdziałanie w ramach Kwartetu madryckiego) i realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG). Pomimo częściowego pokrywania się zakresu ich kompetencji działania UE i ONZ przeważnie się uzupełniają (np. misje UNMIK i EULEX w Kosowie, zachęcanie przez UE państw trzecich do przyjmowania standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy – ILO).

ONZ jest jedynym aktorem międzynarodowym, którego nadrzędną rolę uznaje Unia. W przypadku pozostałych organizacji UE raczej potwierdza swoje poparcie dla poszczególnych działań, np. podejmowanych przez OBWE w procesie pokojowym w Górskim Karabachu<sup>2</sup>. Wskazują na to wypowiedzi unijnych przedstawicieli, którzy określają ONZ jako centralny element ładu międzynarodowego<sup>3</sup>. Świadczą o tym także postanowienia unijnych traktatów, opisujące ONZ jako główne forum wielostronnego rozwiązywania problemów wspólnych dla UE, innych organizacji i państw trzecich<sup>4</sup> oraz podkreślające podstawową odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB) i jej członków za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>5</sup>.

Dotychczasowa aktywność UE w ONZ wskazuje na jej rosnące zaangażowanie na tym forum.

Dotychczasowa aktywność UE w ONZ wskazuje na jej rosnące zaangażowanie na tym forum. Reprezentacja Unii w ONZ, zapewniana przez instytucje i państwa członkowskie, jest niezwykle złożona, ale przeważnie skuteczna. UE wykorzystuje wszelkie możliwe sposoby zwiększenia swojej widoczności w ONZ (m.in. finansowanie, zawieranie porozumień

robotycznych), ale nieprzekraczalną granicą dla jej inicjatyw jest brak możliwości całkowitego zastąpienia przez nią państw członkowskich, zwłaszcza w RB.

## Status UE w ONZ

Unia, podobnie jak inne organizacje regionalne, nie jest członkiem ONZ, a jej rola i uprawnienia w poszczególnych organach i organizacjach wyspecjalizowanych systemu ONZ kształtują się różnorodnie, w zależności od specyfiki danego elementu systemu i porozumień politycznych (państw członkowskich UE, państw trzecich). Status Unii w ONZ wyróżnia się jednak na tle pozostałych organizacji regionalnych, m.in. Unii Afrykańskiej czy Ligi Państw Arabskich<sup>6</sup>.

Status Unii w ONZ wyróżnia się na tle pozostałych organizacji regionalnych.

W 1974 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza jako pierwszy niepaństwowy podmiot uzyskała status stałego obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ (ZO), następnie przejęty przez Unię

<sup>1</sup> Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwiększenia wkładu UE w multilateralizm oparty na zasadach, Bruksela, 17 lutego 2021 r., s. 4; Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Bruksela, 2016, s. 8, 15.

<sup>2</sup> Rada UE, *Nagorno-Karabakh: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union*, 19 listopada 2020 r.

<sup>3</sup> Rada UE, *Priorytety UE na forum ONZ podczas 76. posiedzenia jej Zgromadzenia Ogólnego*, Bruksela, 12 lipca 2021 r.; *Wspólna wizja, wspólne działanie, op. cit.*, s. 8, 15.

<sup>4</sup> Art. 21 ust. 1 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>5</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, p. 13.: Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

<sup>6</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Intergovernmental and Other Organizations*, www.un.org (dostęp: 13.12.2021).

## PISM STRATEGIC FILE

Europejską<sup>7</sup>. Na mocy rezolucji 65/276 od 3 maja 2011 r.<sup>8</sup> jako jedyna organizacja posiada wzmocniony status (*enhanced status*) na forum ZO i organizowanych przez nie spotkań i konferencji. Uprawnia ją to do bezpośredniego włączenia w obieg dokumentów i komunikacji związanych z pracami Zgromadzenia. Kolejną cechą wyróżniającą UE spośród innych organizacji jest umożliwienie jej przedstawicielowi (przewodniczącemu Rady Europejskiej) zabrania głosu w debacie ogólnej odbywającej się na początku sesji ZO oraz jednej repliki i ustnego zgłaszania propozycji lub zmian rezolucji (o przedłożenie ich pod głosowanie może wnieść jedynie państwo). Tym samym Unia, mimo ograniczeń, posiada instrumenty umożliwiające nadawanie kierunku dyskusji, którymi nie dysponują inne organizacje regionalne.

Z uprawnieniami UE na forum ZO kontrastuje jej status w Radzie Bezpieczeństwa. Unia jest zmuszona działać tam za pośrednictwem państw członkowskich, gdyż jako organizacja międzynarodowa nie może zostać jej członkiem, a w RB nie ma statusu stałego obserwatora. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zobowiązuje jednak państwa UE do obrony stanowisk i interesów UE w Radzie<sup>9</sup>. Po brexicie w RB może zasiadać potencjalnie pięć państw członkowskich UE: Francja jako członek stały i czterech wybieranych na dwuletnią kadencję członków niestałych – dwa z grupy państw zachodnich i pozostałych państw, jeden z grupy państw wschodnich oraz Cypr jako przedstawiciel grupy Azji i Pacyfiku<sup>10</sup>. Jeżeli Unia wyraziła stanowisko w kwestii wpisanej do porządku obrad RB, uczestniczące w niej państwa członkowskie wnoszą o zaproszenie Wysokiego przedstawiciela (WP) ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w celu przedstawienia tego stanowiska<sup>11</sup>. TUE nakłada też wprost na państwa zasiadające w RB obowiązek zgodnego działania oraz wyczerpującego informowania pozostałych członków UE i WP (w praktyce przekłada się to na cotygodniowe spotkania informacyjne)<sup>12</sup>. Zobowiązanie to jest szczególnie ważne z punktu widzenia państw członkowskich, które odgrywają mniejszą rolę na arenie międzynarodowej (np. Łotwa czy Cypr, które jako jedyne z państw UE do tej pory ani razu nie były członkami RB).

W Radzie Gospodarczej i Społecznej (ECOSOC) UE jest stałym obserwatorem, co umożliwia jej uczestnictwo w posiedzeniach bez prawa do głosowania lub wysuwania propozycji rezolucji i kandydatur. Brak szczególnej roli UE w pozostałych organach ONZ, tj. Sekretariacie, Radzie Powierniczej i Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości, wynika ze specyfiki ich funkcjonowania i zadań.

Na poziomie organizacji wyspecjalizowanych ONZ status Unii jest zróżnicowany.

Na poziomie organizacji wyspecjalizowanych ONZ status Unii jest zróżnicowany. Najwyższy jest w Organizacji NZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), gdzie UE wykonuje kompetencje członkowskie (np. w zakresie składania oświadczeń, głosowania) wspólnie z należącymi do niej państwami. Dużo częściej pełni rolę

obserwatora, np. w Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) i Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)<sup>13</sup>, lub jej status pozostaje niesformalizowany, np. w Banku Światowym (por. tabela). W przypadkach braku formalnego statusu Unia pozostaje partnerem lub obserwatorem zapraszonym ad hoc na posiedzenia. Powszechną praktyką jest też współpraca na podstawie

<sup>7</sup> Wówczas jako Europejska Wspólnota Gospodarcza; Zgromadzenie Ogólne ONZ, Rezolucja nr 3208(XXIX), *Status of the European Economic Community in the General Assembly*, 11 października 1974 r. <https://digitallibrary.un.org/record/189830>.

<sup>8</sup> Zgromadzenie Ogólne ONZ, Rezolucja nr 65/276, *Participation of the European Union in the work of the United Nations*, 11 października 1974 r.

<sup>9</sup> Art. 34 ust. 2 akapit 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>10</sup> S. Borchmeyer, W. Mir, *Increasing the Impact of the European Union at the United Nations in New York*, Konrad Adenauer Stiftung, 2020, s. 21.

<sup>11</sup> Art. 34 ust. 2 akapit 3 TUE.

<sup>12</sup> Art. 34 ust. 2 akapit 2 TUE; European Parliamentary Research Service, *European Union involvement in the United Nations system. Broad partnership based on shared commitment to multilateralism*, Bruksela, 2020, s. 16.

<sup>13</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*, s. 18, 25.

# PISM STRATEGIC FILE

porozumień roboczych między Komisją Europejską a organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ o charakterze technicznym.

UE wyróżnia się spośród innych organizacji regionalnych także liczbą konwencji ONZ, do których przystąpiła (ponad 50<sup>14</sup>, m.in. Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r., Ramowa konwencja NZ w sprawie zmian klimatu z 1992 r., Konwencja NZ przeciwko korupcji z 2005 r., Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. – w przypadku której UE jest jedyną organizacją-stroną). Jest to duże osiągnięcie, ponieważ Unia ma tu ograniczone pole manewru, podobnie jak w przypadku statusu w poszczególnych organach i organizacjach wyspecjalizowanych ONZ. Przede wszystkim możliwość przystąpienia do poszczególnych traktatów uzależniona jest od zawarcia w nich klauzuli RIO (REIO) dopuszczającej uczestnictwo organizacji integracji regionalnej (zazwyczaj tego rodzaju postanowienie pojawia się w nowszych umowach). Dodatkowym czynnikiem jest zakres umowy – gdy wykracza poza kompetencje UE niezbędna jest jej równoległa ratyfikacja przez państwa członkowskie Unii, co może uniemożliwić przystąpienie do umowy mimo politycznej woli wyrażanej przez unijne instytucje.

## Reprezentacja UE w ONZ

Unia nie ma jednego przedstawiciela w ONZ, co jest związane z podziałem kompetencji między nią a państwa członkowskie. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. w sprawach, w których UE miała wyłączną kompetencję, była zazwyczaj reprezentowana przez Komisję, zaś w pozostałych przypadkach – przez rotacyjną prezydencję<sup>15</sup>. Traktat miał wzmocnić unijną reprezentację na zewnątrz, m.in. wprowadzając WP i delegatury w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Efekt zapoczątkowanych w ten sposób reform, oceniany przez pryzmat reprezentacji UE w ONZ, wydaje się jednak wątpliwy. Poza ZO państwa członkowskie zazwyczaj wypowiadają się na forum ONZ zanim zabiorą głos przedstawiciele Unii, w związku z czym, działając samodzielnie, UE ma ograniczoną możliwość nadawania tonu dyskusji. Bardziej korzystne pozostaje więc zabieranie głosu przez państwa w jej imieniu. Zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim utrzymały rozdrobnienie reprezentacji, z tą różnicą, że aktualnie jest ona w mniejszym stopniu dzielona między UE a jej państwa członkowskie, a w większym – między poszczególne instytucje i organy Wspólnoty<sup>16</sup>. To dodatkowo komplikuje ustalenie statusu UE w systemie ONZ. Obecnie w dużym uproszczeniu Unia jest reprezentowana przez:

Unia nie ma jednego przedstawiciela w ONZ, co jest związane z podziałem kompetencji między nią a państwa członkowskie.

- przewodniczącego Rady Europejskiej – na poziomie głów państw w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym np. na ZO ONZ<sup>17</sup>;
- wysokiego przedstawiciela – na poziomie ministerialnym w zakresie WPZiB, w organizacjach międzynarodowych i na międzynarodowych konferencjach, w tym np. na posiedzeniach RB<sup>18</sup>;
- delegatury – jako stałe przedstawicielstwa UE przy organizacjach międzynarodowych które odpowiadają m.in. za kontakty z Sekretariatem ONZ, ale także z RB<sup>19</sup>;

<sup>14</sup> Unia Europejska, *EU at the UN General Assembly*, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) (dostęp: 14.07.2021).

<sup>15</sup> A. Medinilla, P. Veron, V. Mazzara, *EU-UN Cooperation: Confronting Change in the Multilateral System*, ECDPM Discussion Paper no 260, 2019, s. 7.

<sup>16</sup> Preambuła rezolucji ZO ONZ z 3 maja 2011 r. nr 65/276 o uczestnictwie UE w pracach Narodów Zjednoczonych wskazuje, że zadania rotacyjnej prezydencji zostały przejęte przez przewodniczącego Rady Europejskiej, WP, Komisję i delegatury.

<sup>17</sup> Unia Europejska, *EU at the UN General Assembly*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*, s. 16.

<sup>19</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*, s. 16.

# PISM STRATEGIC FILE

- Komisję – w sprawach nienależących do WPZiB, m.in. w IMO<sup>20</sup>.

Główne zasady są doprecyzowywane w politycznych porozumieniach zawieranych ad hoc między osobami sprawującymi najwyższe funkcje w UE (np. Hermanem Van Rompuy'em – ówczesnym

W formatach, w których Unia bezpośrednio nie uczestniczy, państwa członkowskie wypowiadają się w imieniu Wspólnoty lub wnoszą o zaproszenie na obrady przedstawicieli Unii (np. RB).

przewodniczącym Rady Europejskiej i José Manuelem Barroso – przewodniczącym Komisji w 2010 r.) i w praktyce (m.in. w najważniejszych kwestiach delegatura ustępuje głosu przewodniczącemu Rady Europejskiej lub WP)<sup>21</sup>. Ponadto w formatach, w których Unia bezpośrednio nie uczestniczy, państwa członkowskie wypowiadają się w imieniu Wspólnoty lub wnoszą o zaproszenie na obrady przedstawicieli Unii (np. RB). Istotnym ograniczeniem jest też przeprowadzanie znacznej liczby posiedzeń RB za zamkniętymi drzwiami – zawęży to uczestnictwo

do państw zasiadających w Radzie, a próby dołączania do ich delegacji przedstawicieli innych państw UE już spotkały się z nieprzychylną reakcją państw trzecich<sup>22</sup>.

Najważniejszym usprawnieniem wprowadzonym przez traktat lizboński pozostaje ograniczenie roli rotacyjnej prezydencji na rzecz unijnej delegatury. WP i Komisja odpowiadają za nawiązanie współpracy z ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi<sup>23</sup> (art. 220 TFUE), czego praktycznym przejawem jest funkcjonowanie unijnych delegatur w Nowym Jorku, Wiedniu, Genewie, Paryżu i Rzymie. Gwarantuje to odpowiednią ciągłość, spójność i zaplecze organizacyjne dla działań Wspólnoty. Jest to szczególnie istotne z perspektywy mniejszych państw, które same nie były w stanie zapewnić odpowiedniej reprezentacji na wszystkich forach i nierzadko korzystały z pomocy innych państw<sup>24</sup>. Delegatury zapewniają też utrzymywanie stałych kontaktów z ONZ i państwami trzecimi. Współpraca z delegaturą umożliwi im unikanie trudności z ustaleniem, do którego z reprezentantów UE (Komisja, WP, Przewodniczący Rady Europejskiej) powinni się zwrócić, i pozwala na wytworzenie relacji interpersonalnych ułatwiających podejmowanie wspólnych działań.

## Perspektywy podniesienia statusu UE w ONZ

Dalsze zwiększenie zaangażowania UE w prace poszczególnych formatów ONZ jest naturalne ze względu na coraz większą rolę, jaką odgrywa ona na arenie międzynarodowej. Przyznanie Unii wzmocnionego statusu w ZO nie zapewniło jej uprawnień umożliwiających działanie niezależnie od państw członkowskich, nie przełożyło się też na zwiększenie jej roli w innych organach ONZ i organizacjach wyspecjalizowanych. Przykładowo współpraca UE – jednego z największych dawców pomocy rozwojowej na świecie – z Programem NZ ds. Rozwoju (UNDP) opiera się na nieformalnych porozumieniach. Unia nie może być członkiem jego rady wykonawczej (w jej imieniu głos zabierają państwa członkowskie), a jedynie zarządów poszczególnych projektów rozwojowych lub funduszy, które wdraża we współpracy z UNDP, co jest niewspółmierne do udzielanej pomocy<sup>25</sup>.

Dalsze zwiększenie zaangażowania UE w prace poszczególnych formatów ONZ jest naturalne ze względu na coraz większą rolę, jaką odgrywa ona na arenie międzynarodowej.

Podniesienie statusu UE w ONZ do równego państwom jest obecnie mało prawdopodobne ze względu na brak woli politycznej państw (trzecich i członkowskich UE) oraz konieczność dostosowania sposobu działania ONZ do uczestniczenia w jej pracach organizacji regionalnej.

<sup>20</sup> Art. 15 ust. 6 TUE, art. 27 ust. 2 TUE, art. 221 ust. 1 TFUE, art. 17 ust. 1 TUE

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>22</sup> S. Borchmeyer, W. Mir, *op. cit.*, s. 29.

<sup>23</sup> Art. 220 TFUE.

<sup>24</sup> S. Borchmeyer, W. Mir, *op. cit.*, s. 8.

<sup>25</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*, s. 27.

## PISM STRATEGIC FILE

Formalne umocnienie pozycji UE na forum ZO wymaga przyjęcia przez Zgromadzenie większością 2/3 głosów rezolucji, która będzie określała zakres nowych uprawnień. Przekonanie takiej liczby państw do poparcia tej decyzji nie jest jednak łatwe – samo wzmocnienie pozycji UE w 2011 r. zostało poprzedzone nieudaną próbą rok wcześniej. Przeciwno przyznaniu UE specjalnych praw, m.in. zabierania głosu, było wówczas 76 państw (państwa afrykańskie, karaibskie, Pacyfiku, Iran, Wenezuela) wobec 71 za<sup>26</sup>. W 2011 r. żadne państwo nie zagłosowało już przeciw rezolucji, a od głosu wstrzymały się tylko Syria i Zimbabwe. W debacie nad statusem UE w ZO powróciły jednak wyrażane rok wcześniej wątpliwości, dotyczące m.in. zmiany charakteru ZO, stworzenia precedensu dopuszczania obecności w ONZ nowej kategorii obserwatorów (z tej okazji próbowały skorzystać CARICOM i Liga Arabska) i nadreprezentacji państw europejskich<sup>27</sup>.

Francja odrzuciła propozycję Niemiec przekształcenia jej miejsca w RB w mandat UE<sup>28</sup>. Wymagałoby to zmiany Karty Narodów Zjednoczonych, co jest mało prawdopodobne. Bardziej realne jest natomiast poparcie przez państwa ONZ dążeń Niemiec do uzyskania statusu stałego członka w RB, czemu przychylne są Francja i Wielka Brytania. Chiny i Rosja opowiadają się jednak za utrzymaniem status quo, z czego można wnioskować, że byłyby również sceptyczne wobec nadania stałego członkostwa UE. Brak szerszej dyskusji wewnątrz Unii na ten sugeruje jednak, że podniesienie jej statusu w poszczególnych organach ONZ nie jest obecnie kwestią priorytetową, a wpływ w ONZ próbuje ona zwiększyć w inny sposób.

### Sposoby zwiększenia wpływu UE w ONZ

Zwiększanie wpływu UE na działalność ONZ następuje poprzez działania koordynacyjne, które od lat sprawdzają się w praktyce. W latach 70. XX w. państwa członkowskie Wspólnoty zobowiązały się uczestniczyć w międzynarodowych negocjacjach, mając na względzie wspólny interes, i – na ile to możliwe – przyjmować wspólne stanowiska, m.in. na forum ONZ i jej organizacji wyspecjalizowanych. Niedługo potem państwo przewodniczące Radzie rozpoczęło praktykę składania oświadczeń w imieniu wszystkich państw członkowskich na forum ZO<sup>29</sup>. Spójność działań UE i jej państw członkowskich wzrosła od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego i wyróżnia się na tle innych organizacji regionalnych, np. Unii Afrykańskiej, Ligi Arabskiej, ASEAN czy G77, w których koordynacja pozostaje bardziej dorozumiana niż budowana na podstawie ustalonych mechanizmów<sup>30</sup>. Co więcej, im dłużej państwo należy do UE, tym mniej prawdopodobne jest, że zagłosuje odmiennie od reszty Unii<sup>31</sup>. W zakresie spraw związanych z wrażliwymi sprawami międzynarodowymi (np. status Palestyny w ONZ<sup>32</sup>) lub interesami narodowymi (np. kwestie migracyjne) nadal występują jednak rozbieżności.

Im dłużej państwo należy do UE, tym mniej prawdopodobne jest, że zagłosuje odmiennie od reszty Unii.

W zakresie koordynacji kluczową rolę odgrywają unijne delegatury, które zapewniają wymianę informacji między państwami UE i ONZ (niekiedy też państwami trzecimi) oraz opracowują wspólne propozycje UE zgłaszane na forum ONZ. Organizują one ponad tysiąc spotkań koordynacyjnych

<sup>26</sup> P.A. Serrano de Haro, *Participation of the EU in the work of the UN: General Assembly Resolution 65/276*, „Cleer Working Papers”, nr 4, 2012, s. 18.

<sup>27</sup> V. Miller, *The European Union at the United Nations*, House of Commons Library, 2011, s. 5–6; J. Wouters, J. Odermatt, T. Ramopoulos, *The Status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011*, „Global Governance Opinions”, Leuven, 2011, s. 6.

<sup>28</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op.cit.*, s. 16.

<sup>29</sup> S. Borchmeyer, W. Mir, *op. cit.*, s. 7.

<sup>30</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op.cit.*, s. 14; S. Borchmeyer, W. Mir, *op. cit.*, s. 10.

<sup>31</sup> S. Borchmeyer i W. Mir, *op. cit.*, s. 12.

<sup>32</sup> Wyniki głosowania nad rezolucją A/RS/67/19 w sprawie statusu Palestyny w ONZ, United Nations Digital Library, <https://digitallibrary.un.org>.

## PISM STRATEGIC FILE

rocznie, w tym z państwami trzecimi, m.in. kandydującymi do członkostwa w UE lub związanymi z Unią umowami partnerskimi<sup>33</sup>. Dwa razy do roku z inicjatywy UE odbywają się spotkania szefów misji państw członkowskich UE z Sekretarzem Generalnym, a częściej – z jego zastępcami i wyższymi urzędnikami ONZ. Dzięki działalności delegatur UE faktycznie odgrywa – obok G77 i WEOG (grupy regionalnej w ONZ obejmującej m.in. państwa Europy Zachodniej, Ameryki Północnej i Australię) – rolę najważniejszego negocjatora na forum ECOSOC i siły napędowej przyjmowanych przez nią rezolucji<sup>34</sup>. Coroczne spotkania organizowane są też z przedstawicielstwem ONZ w Brukseli.

Kolejnym ważnym sposobem zwiększania wpływu UE w ONZ jest koordynacja na szczeblu Rady UE. Ministrowie w drodze konkluzji określają priorytety przed kolejnymi sesjami ZO<sup>35</sup> oraz starają się rozstrzygnąć potencjalne kwestie sporne. Dzięki wspólnemu ustalaniu kolejności kandydowania do ECOSOC, członkowie UE ograniczają konkurencję między sobą (ze względu na brak ograniczeń liczby możliwych kadencji, niektóre państwa, np. Niemcy, przez lata pozostają jednak jej członkami). Innym przykładem skutecznej koordynacji na poziomie Rady jest wybór Bułgarki Kristaliny Georgiewy na Sekretarz Generalną Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF), poprzedzony wewnątrzunijnym zaaprobowaniem jej kandydatury przez ministrów finansów<sup>36</sup>. Nie jest to jednak mechanizm działający bez zarzutu, co uwidoczniło się m.in. w rywalizacji między Szwecją, Włochami i Holandią o mandat niestałego członka RB na lata 2017–2018. Miejsce w RB zostało ostatecznie przyznane Szwecji, a Włochy i Holandia podzieliły między siebie kadencję jednego z pięciu przedstawicieli „państw zachodnich i innych państw”<sup>37</sup>.

UE jest największym niepaństwowym podmiotem wspierającym finansowo działalność ONZ. W 2020 r. przekazała, niezależnie od swoich państw członkowskich, 3,54 mld euro, co stanowiło ponad 6% całości budżetu ONZ

Istotnym elementem zwiększania unijnego wpływu na ONZ jest finansowanie. UE jest największym niepaństwowym podmiotem wspierającym finansowo działalność ONZ. W 2020 r. przekazała, niezależnie od swoich państw członkowskich, 3,54 mld euro, co stanowiło ponad 6% całości budżetu ONZ, a łącznie z państwami członkowskimi jej kontrybucje stanowią około 25% całości budżetu Organizacji<sup>38</sup> (przy czym państwa UE to ok. 14% członków ONZ i tylko one – a nie UE – mają obowiązek płacenia składek). Wraz z przyjęciem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (European Peace Facility), funduszu pozabudżetowego

UE przeznaczonego na działania w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Unia zyskała możliwość finansowania misji pokojowych<sup>39</sup>, a tym samym – jeszcze większego zaangażowania. UE jest także największym dawcą środków pozabudżetowych ONZ (przeznaczanych na konkretne fundusze)<sup>40</sup>. W tym zakresie istnieje możliwość dalszego wzmocnienia jej roli poprzez lepszą koordynację z państwami członkowskimi finansowania poszczególnych działań (w celu uniknięcia nadmiernego rozdrobnienia lub powielania podejmowanych przez nie inicjatyw)<sup>41</sup>.

Kolejnym elementem zwiększania wpływu UE w ONZ są umowy i porozumienia zawierane między organizacjami. W 2018 r. Komisja podpisała z ONZ, w tym z jej poszczególnymi organizacjami wyspecjalizowanymi i programami, m.in. FAO, UNDP i Funduszem NZ na rzecz Dzieci – UNICEF, tzw. umowę FAFA (Financial and Administrative Framework Agreement), mającą na celu uregulowanie współpracy w zakresie pomocy rozwojowej, humanitarnej i przeciwdziałania zmianom klimatu.

<sup>33</sup> S. Borchmeyer, W. Mir, *op. cit.*, s. 10, 16.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 33–35.

<sup>35</sup> Rada UE, *Priorytety UE na forum ONZ podczas 76. posiedzenia jej Zgromadzenia Ogólnego*, Bruksela, 12 lipca 2021 r. Swój udział w procesie koordynacji ma również Parlament Europejski, który przyjmuje zalecenia dla Rady w zakresie priorytetów na sesje ZO ONZ.

<sup>36</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op. cit.*, s. 18–19.

<sup>37</sup> R. Heath, *Sweden wins UN Security Council seat*, „Politico”, 29 czerwca 2016 r.

<sup>38</sup> Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *How does the EU work at the United Nations*, s. 2.

<sup>39</sup> A. Medinilla, P. Veron, V. Mazzara, *op. cit.*, s. 18.

<sup>40</sup> S. Borchmeyer, W. Mir, *op. cit.*, s. 31.

<sup>41</sup> A. Medinilla, P. Veron i V. Mazzara, *op. cit.*, s. vi.

# PISM STRATEGIC FILE

Organizacje zobowiązały się do wzmocnienia wzajemnych kontaktów i podkreśliły wolę zaangażowania Komisji w prace poszczególnych formatów ONZ. FAFA zagwarantowała m.in. udział Komisji w monitorowaniu i ocenie wykonywania działań, które były przez nią (współ)finansowane, promowanie widoczności UE w przypadku działań przez nią (współ)finansowanych i utworzenie grupy roboczej ONZ–UE w celu lepszej wymiany informacji<sup>42</sup>. W 2020 r. UE i ONZ zawarły umowę ramową w sprawie wsparcia misji i operacji w terenie<sup>43</sup>.

We wspólnym komunikacie z 17 lutego br. w sprawie zwiększenia wkładu UE w multilateralizm oparty na zasadach (*rules-based multilateralism*) Komisja i WP zaproponowali szereg działań, które mogą przełożyć się na zwiększenie widoczności Unii w ONZ. Należą do nich m.in. organizowanie regularnych szczytów UE–ONZ, ustanowienie corocznego dialogu strategicznego z UNHCHR – Wysokim Komisarzem NZ ds. Praw Człowieka, wyjaśnienie lub wzmocnienie statusu prawnego lub prerogatyw UE w organizacjach międzynarodowych (zgodnie z traktatami i z ograniczeniem do „stosownych przypadków”) i dalsze zwiększanie roli i obecności UE w organach zarządzających agencjami, funduszami i programami ONZ<sup>44</sup>.

Państwa członkowskie, ze względu na interesy narodowe, nie są zwolennikami całkowitego zastąpienia ich przez UE na forum ONZ.

Działania tego rodzaju mają szanse powodzenia, jednak państwa członkowskie, ze względu na interesy narodowe, nie są zwolennikami całkowitego zastąpienia ich przez UE na forum

ONZ. Uwidacznia to przykład nieskutecznych (niezaakceptowanych na poziomie Rady UE) inicjatyw Komisji dążącej do uzyskania przez UE członkostwa w ICAO – Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego oraz w IMO<sup>45</sup>. Dodatkowym problemem widoczności UE jest niekiedy dobór odpowiednich przedstawicieli. Państwa członkowskie z jednej strony deklarują chęć wzmacniania roli Unii na arenie międzynarodowej, a z drugiej – pilnują, by nie powierzać kluczowych funkcji jednostkom, które nadmiernie zwiększyłyby autonomię unijnych instytucji<sup>46</sup>.

## Wnioski i perspektywy

Dalsze formalne wzmacnianie statusu UE w ONZ w krótkiej perspektywie jest mało prawdopodobne. Wynika to przede wszystkim z braku woli politycznej państw, które obawiają się osłabienia swojej pozycji na rzecz organizacji regionalnych. Dotyczy to zarówno członków Unii, jak i państw trzecich, i w praktyce uniemożliwia przyjęcie na forum ONZ rezolucji rozszerzającej uprawnienia UE. Brak jednomyślności państw UE w wielu ważnych dla ONZ kwestiach (np. wybory niestałych członków RB, migracja, przekazanie UE kompetencji w zakresie WPZiB) dodatkowo podaje w wątpliwość gotowość Unii na pełne członkostwo w ONZ. Można spodziewać się poparcia państw członkowskich odgrywających mniejszą rolę na arenie międzynarodowej dla wzmacniania pozycji Wspólnoty, inicjatorem zmian pozostaną jednak unijne instytucje i organy, głównie Komisja i WP. Będą one musiały skonfrontować swoje ambicje ze stanowiskiem Rady (udzielającej im mandatu do negocjowania ewentualnych zmian) i z interesami państw członkowskich, które nie chcą zostać całkowicie zastąpione w ONZ przez UE. Każda organizacja wyspecjalizowana posiada też własne zasady funkcjonowania, które zazwyczaj nie biorą

Dalsze formalne wzmacnianie statusu UE w ONZ w krótkiej perspektywie jest mało prawdopodobne.

<sup>42</sup> Pkt. 1.2., 11.1. i 13.1 FAFA.

<sup>43</sup> Umowa Ramowa między Unią Europejską a Organizacją Narodów Zjednoczonych w sprawie udzielania wzajemnego wsparcia w kontekście ich odpowiednich misji i operacji w terenie, 19 listopada 2020 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>44</sup> *Wspólny komunikat ...*, s. 11, 15, 19.

<sup>45</sup> Annex to the Communication to the Commission from the President in Agreement with Vice-President Ashton - Strategy for the progressive improvement of the EU status in international organisations and other fora in line with the objectives of the Treaty of Lisbon, s. 3–4.

<sup>46</sup> F. Roux, *The external representation of the EU: A simple matter of protocol?*, „European Policy Brief”, nr 69, 2021, s. 3.



## PISM STRATEGIC FILE

pod uwagę członkostwa organizacji regionalnej – nawet w FAO Unia traktowana jest inaczej niż członkowie będący państwami. W połączeniu z wewnątrzunijnym podziałem kompetencji powoduje to, że Wspólnota potrzebuje obecnie bezpośredniego zaangażowania swoich państw członkowskich, by aktywnie działać w systemie ONZ. Choć traktat lizboński zmniejszył ich obciążenie, przenosząc reprezentację Unii na struktury wspólnotowe (m.in. delegatury), nadal jedynie państwa pozostają uprawnione do głosowania, zgłaszania kandydatur i pisemnych propozycji przyjmowanych aktów.

Można więc spodziewać się, że unijne instytucje będą kontynuowały aktywność zwiększającą wpływ UE na działalność ONZ jedynie w sposób pośredni – poprzez koordynacje stanowisk negocjacyjnych państw (członkowskich, ale także kandydujących i partnerskich), finansowanie projektów i zawieranie porozumień roboczych. Zaangażowanie UE w działalność ONZ jest korzystne z perspektywy Polski, m.in. ze względu na wynikające z TUE zobowiązania państw unijnych będących członkami RB do ochrony interesów Unii jako całości oraz do przekazywania informacji pozostałym państwom. Uwidaczniają to również pozytywne doświadczenia polskiej kadencji w RB w latach 2018–2019. Współpraca między państwami członkowskimi UE, które stanowiły w tym czasie 1/3 RB, obejmowała m.in. wspólne ustalenia polityczne i wystąpienia<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Członkostwo Polski w Radzie Bezpieczeństwa ONZ 2018–2019, s. 6.

# PISM STRATEGIC FILE

## STATUS UE W ORGANIZACJACH WYSPECJALIZOWANYCH ONZ<sup>48</sup>

Organizacja wyspecjalizowana ONZ	Status UE <sup>49</sup>	Reprezentacja/ uprawnienia UE	Umowy i porozumienia z UE
WB – Bank Światowy	partner	Państwa członkowskie.  Na podstawie art. 138 TFUE Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych. Rada stanowi po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym (głosują wyłącznie państwa, których walutą jest euro).	Umowy między Komisją a grupą WB (pierwsza z 2001 r., aktualna podpisana 8 lipca 2020 r.).
IMF – Międzynarodowy Fundusz Walutowy	partner		Financial Framework Partnership Agreement podpisana przez Komisję 28 stycznia 2020 r., która zastąpiła umowę z 2017 r.
WHO – Światowa Organizacja Zdrowia	obserwator	Komisja może brać udział w charakterze obserwatora w posiedzeniach Komitetu Wykonawczego WHO i Światowym Zgromadzeniu Zdrowia.  Państwo sprawujące prezydencję zabiera głos po państwach członkowskich WHO, zgłasza propozycje rezolucji, wnosi o dopuszczenie delegatury UE do prac poszczególnych grup roboczych.	Współpraca między Komisją a WHO od lat 70. XX w.; w 2000 r. ustanowiły ramy współpracy (wymiana listów 14 grudnia 2001 r.), na podstawie których przyjmują porozumienia robocze.  FAFA
UNESCO – Organizacja NZ ds. Oświaty, Nauki i Kultury	partner/ obserwator ad hoc	Reprezentacja zapewniana przez unijną delegaturę (Delegatura UE przy OECD i UNESCO w Paryżu oraz w księstwach Andory i Monako).	FAFA  Memorandum of Understanding z 2005 r. dot. edukacji, kultury, nauki i praw człowieka.  Tylko w 2020 r. UE i UNESCO zawarły 15 umów o współpracy przy konkretnych projektach.
ILO – Międzynarodowa Organizacja Pracy	partner/ obserwator ad hoc	Komisja jest zapraszana na Międzynarodową Konferencję Pracy i Rady Administracyjnej.  W imieniu UE na forum ILO wypowiadają się państwa członkowskie.  UE i ILO organizują coroczne spotkania (dialog polityczny i określanie priorytetów rozwojowych).	Pierwsza umowa o współpracy podpisana pomiędzy EWG a ILO w 1958 r.  wymiana listów pomiędzy ILO a Komisją (w imieniu Wspólnot, a następnie UE) w 1989 r. i 2001 r.  FAFA
FAO – Organizacja NZ ds. Wżywienia i Rolnictwa	organizacja członkowska od 26 listopada 1991 r. (jako jedyna organizacja na świecie)	W przypadku dziedzin objętych kompetencjami UE, Unia (Komisja lub Delegatura przy FAO) będzie wykonywać swoje prawa członkowskie; w dziedzinach polityki, gdzie zarówno UE, jak i jej państwa członkowskie posiadają kompetencje do działania w ramach FAO, UE lub jej państwa członkowskie będą wykonywać prawa członkowskie zarówno Unii, jak i jej państw członkowskich. Szczegółowy podział został zawarty w Deklaracji kompetencji UE w sprawach objętych umową założycielską FAO.  W Komitecie Finansowym, Komitecie Programowym i Komitecie ds. Konstytucyjnych i Prawnych UE posiada członkostwo	FAFA

<sup>48</sup> Opracowanie własne na podstawie informacji znajdujących się na stronach poszczególnych organizacji wyspecjalizowanych oraz danych Parlamentu Europejskiego.

<sup>49</sup> Status partnera oznacza współpracę Unii lub Komisji z daną organizacją przewidzianą w umowie lub porozumieniu zawartym przez nie z organizacją wyspecjalizowaną. Status obserwatora *ad hoc* oznacza nieregularne lub niesformalizowane dopuszczanie UE do spotkań poszczególnych organizacji, w przeciwieństwie do statusu obserwatora – formalnego stałego uprawnienia UE do uczestnictwa w spotkaniach wynikającego z aktów wewnętrznych danej organizacji.

## PISM STRATEGIC FILE

		ograniczone i nie uczestniczy w ich pracach.  Prawa wynikające z członkostwa są wspólne z państwami członkowskimi, m.in. UE dzieli z nimi czas wypowiedzi i wspólnie głosuje.	
IFAD – Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa	partner	Komisja Europejska	FAFA
IMO – Międzynarodowa Organizacja Morska	Komisja posiada status obserwatora od 1974 r. (próby podniesienia statusu zablokowane przez państwa członkowskie UE w 2002 r. <sup>50</sup> )	Komisja Europejska  UE jest uprawniona do uczestniczenia w posiedzeniach, otrzymywania dokumentacji i zabierania głosu, bez prawa do głosowania.	Umowa o współpracy pomiędzy Wspólnotą Europejską a IMO z 1974 r.  FAFA
WMO – Światowa Organizacja Meteorologiczna	partner/ obserwator ad hoc	Państwa członkowskie	Porozumienie robocze między Komisją Europejską a WMO podpisane 14 grudnia 2020 r.  FAFA
WIPO – Światowa Organizacja Własności Intelektualnej	Komisja posiada status akredytowanego obserwatora	Komisja może uczestniczyć w formalnych spotkaniach WIPO i konsultacjach dotyczących spraw bieżących.	Od 2000 r. UE jest stroną Traktatu WIPO o prawach autorskich oraz Traktatu WIPO o artystycznych wykonaniach i fonogramach
ICAO – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego	obserwator ad hoc  (Komisja w 2005 r. zaproponowała wynegocjowanie członkostwa, ale Rada pozostawiła ten wniosek bez rozpoznania <sup>51</sup> )	UE (Komisja) – podobnie jak inne organizacje – może być zapraszana na posiedzenia, ale formalnie nie posiada statusu obserwatora.	FAFA
ITU – Międzynarodowy Związek Komunikacyjny	<i>sectoral member</i> – (status zbliżony do obserwatora <sup>52</sup> )	Brak szczególnych ustaleń.	FAFA
UNIDO – Organizacja NZ ds. Rozwoju Przemysłowego	partner/ obserwator ad hoc	Konferencje z udziałem podmiotów trzecich (np. państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku), na które zapraszani są unijni Komisarze (głównie DG DEVCO).	Relationship Agreement podpisana pomiędzy Komisją a UNIDO 15 stycznia 1993 r.  Przystąpienie UNIDO do FAFA 23 października 2003 r.
UPU – Światowy Związek Pocztowy	obserwator	Komisja Europejska może brać udział w posiedzeniach Kongresu UPU bez prawa do głosowania.	Brak
UNWTO – Światowa Organizacja Turystyki	brak szczególnych ustaleń	Brak szczególnych ustaleń.	Brak

<sup>50</sup> Annex to the Communication to the Commission from the President in Agreement with Vice-President..., *op. cit.*, s. 3.

<sup>51</sup> Annex to the Communication to the Commission from the President in Agreement with Vice-President..., *op. cit.*, s. 4.

<sup>52</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *op.cit.*, s. 20.